

EL PROCESO COMPETENCIAL EN LA JURISPRUDENCIA (1996-2015)



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

**EL PROCESO
COMPETENCIAL
EN LA JURISPRUDENCIA
(1996-2015)**

EL PROCESO COMPETENCIAL EN LA JURISPRUDENCIA (1996-2015)

COMISIÓN DE PROCESOS DE
INCONSTITUCIONALIDAD Y COMPETENCIALES

Victorhugo Montoya Chávez

Carlos Quispe Astoquilca

Evelyn Chilo Gutiérrez



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Colección «Procesos Constitucionales»

Carlos Ramos Núñez (dir.)

Edición:

© TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Jr. Áncash núm. 390 · Lima

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Los Cedros núm. 209 · San Isidro · Lima

Diciembre de 2016

EL PROCESO COMPETENCIAL EN LA JURISPRUDENCIA (1996-2015)

© Tribunal Constitucional

Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2016-16918

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright.

Impreso en Perú

Tiraje: 1000 ejemplares

Impresión: Servicios Gráficos JMD

Av. José Gálvez núm. 1549

Lince · Lima

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ**

Presidente

Manuel Miranda Canales

Vicepresidenta

Marianella Ledesma Narváez

Magistrados

Óscar Urviola Hani

Ernesto Blume Fortini

Carlos Ramos Núñez

José Luis Sardón de Taboada

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

Director General

Carlos Ramos Núñez

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	17
DATOS INICIALES	47
CAPÍTULO PRIMERO: EL PROCESO COMPETENCIAL	57
CAPÍTULO SEGUNDO: PROCEDIBILIDAD DE LA DEMANDA (I)	
PRETENSIONES Y OBJETO DE CONFLICTO	63
1. PRETENSIÓN	63
1.1. <i>Causa petendi</i> : Existencia de un conflicto de competencia	64
1.1.1. Competencias de rango o relevancia constitucional	64
1.1.1.1. Conflicto de atribuciones	64
1.1.1.2. Conflicto de competencias propiamente dicho	65
1.1.2. Formulación de conflicto	66
1.1.1.1. Conflicto positivo	67
1.1.1.2. Conflicto negativo	68
1.2. <i>Petitum</i>	69
1.2.1. <i>Vindicatio potestatis</i> directa	69
1.2.2. <i>Vindicatio potestatis</i> indirecta	69
1.2.3. Mera determinación de competencias	69
2. DECISIONES OBJETO DE CONFLICTO	70
CAPÍTULO TERCERO: PROCEDIBILIDAD DE LA DEMANDA (II)	
LEGITIMIDAD ACTIVA Y SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA	85
1. LEGITIMACIÓN ACTIVA	85
1.1. A nivel nacional	87
1.1.1. Poderes del Estado	88

1.1.1.1.	Poder Legislativo	88
1.1.1.2.	Poder Ejecutivo	90
1.1.1.3.	Poder Judicial	93
1.1.2.	Órganos constitucionales	94
1.1.2.1.	Banco Central de Reserva	95
1.1.2.2.	Consejo Nacional de la Magistratura	97
1.1.2.3.	Contraloría General de la República	99
1.1.2.4.	Defensoría del Pueblo	101
1.1.2.5.	Ministerio Público	101
1.1.2.6.	Jurado Nacional de Elecciones	103
1.1.2.7.	Oficina Nacional de Procesos Electorales	106
1.1.2.8.	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	107
1.1.2.9.	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones	108
1.2.	A nivel subnacional	110
1.2.1.	Gobiernos regionales	111
1.2.2.	Gobiernos locales	112
2.	SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA	114
CAPÍTULO CUARTO: ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA		117
1.	IDENTIFICACIÓN DE LOS REPRESENTANTES PROCESALES	117
1.1.	Interposición de demandas a través de titulares	117
1.1.1.	Directamente por titulares	117
1.1.2.	Con aprobación del pleno	118
1.1.2.1.	El Presidente de la República	118
1.1.2.2.	De gobiernos regionales	119
1.1.2.3.	De gobiernos locales	119
1.2.	Interposición de demandas a través de apoderados	119
2.	IDENTIFICACIÓN DEL ABOGADO PATROCINANTE	119
3.	DETERMINACIÓN DE LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS	120
CAPÍTULO QUINTO: DESARROLLO DEL PROCESO		121
1.	PARTICIPACIÓN DEL LEGITIMADO PASIVO	121
1.1.	Emplazamiento	121

1.2.	Estrategia de defensa	122
1.2.1.	Defensa de forma	122
1.2.1.1.	Excepciones	122
1.2.1.2.	Nulidad	123
1.2.2.	Defensa de fondo: Contestación de demanda	123
2.	PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS	124
3.	VISTA DE LA CAUSA	125
CAPÍTULO SEXTO: SENTENCIA		127
1.	ESTRUCTURA	127
1.1.	Cuestiones preliminares	127
1.1.1.	Debate constitucional	127
1.1.2.	Puntos constitucionales controvertidos	128
1.2.	Fundamentos	128
1.2.1.	<i>Test de competencia</i>	128
1.2.1.1.	Principio de unidad	129
1.2.1.2.	Principio de competencia	129
1.2.2.	<i>Ratio decidendi y obiter dicta</i>	130
1.3.	Fallo	130
2.	EFFECTOS	132
2.1.	Eficacia	132
2.2.	Pedidos	133
2.2.1.	Aclaración	133
2.2.2.	Subsanación	134
3.	EJECUCIÓN	134
CAPÍTULO SÉPTIMO: MEDIDA CAUTELAR		137
1.	SOLICITUD	137
2.	DECISIÓN	137
2.1.	Apariencia de buen derecho	138
2.2.	Peligro en la demora	139
2.3.	Adecuación	139
3.	CUESTIONAMIENTO	139

PRESENTACIÓN

Carlos Ramos Núñez

*Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú
Director General del Centro de Estudios Constitucionales*

Una de las tareas más importantes que la Constitución le ha encomendado al Tribunal Constitucional es conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas.

13

En un Estado constitucional, que tiene como uno de sus pilares la división de poderes, es inevitable que en algún momento surja una discrepancia o conflicto entre entidades estatales de rango constitucional respecto de sus atribuciones o competencias y a la correcta interpretación del marco constitucional y legal que las regula. En tal sentido, a fin de que el Estado pueda funcionar correctamente y no exista una superposición de competencias y atribuciones, o una negativa a cumplirlas, es necesario que un tercero dirima estos conflictos jurídicos, a tenor de lo estipulado en la Constitución y a lo desarrollado en las leyes orgánicas pertinentes. Esta importantísima función recae, como ya se dijo, en el Tribunal Constitucional, que es la única instancia del llamado **proceso competencial**.

Sumariamente, y a partir de la jurisprudencia del Tribunal sobre el tema, podemos afirmar que en un proceso competencial únicamente pueden oponerse: (i) el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; (ii) dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y, (iii) los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o estos entre sí.

Debido entonces a esta singularidad, la de monopolizar la jurisdicción sobre el también denominado conflicto de competencias, es que el Tribunal

Constitucional, sobre la base de una sostenida jurisprudencia, ha ido delineando la forma y estructura de este proceso, en un decurso en el que se ha logrado configurar cabalmente su ámbito, sus condicionamientos y exigencias, a quiénes cabe la legitimación activa y a quiénes la pasiva, sus límites y los efectos de las sentencias que se emiten en su interior. En buena cuenta, la jurisprudencia ha ido esclareciendo diversos tópicos e incidencias que acaecen en este proceso, que van desde la interposición de la demanda hasta la emisión de la sentencia, e incluso ha detallado, también, las medidas cautelares que puede interponerse.

El canon que ha propulsado esta configuración jurisprudencial es, sin duda, la tutela del orden constitucional objetivo.

Sobre el texto, podemos afirmar que su división, didáctica y útil, tiene un franco propósito expositivo, que allega notablemente la comprensión de este importantísimo proceso constitucional.

Así, en el primer capítulo se da cuenta de los aspectos generales y básicos del proceso competencial, y se enfatiza en su dimensión objetiva y subjetiva, así como en su finalidad. Se incluye también información que muestra el uso que se ha hecho de este proceso desde mediados de los años 90.

14

En el segundo y el tercer capítulo se analiza la procedibilidad de la demanda, es decir, las causas por las que una demanda puede ser declarada procedente o improcedente. En este tipo de proceso la condición necesaria para la procedencia de la demanda es la existencia de una actuación estatal que adolezca de vicios competenciales. Pero también debe analizarse entre quiénes se ha producido el conflicto, y determinar si se trata de un conflicto de atribuciones o de un conflicto de competencias propiamente dicho; asimismo, debe dilucidarse cuál es el *petitum* y qué tipo de decisión estatal se está cuestionando. Por último, se tendrá que verificar si la demanda ha sido presentada por los sujetos legitimados.

El capítulo cuarto se dedica al estudio de la admisibilidad de la demanda. Allí se analiza la identificación de los representantes procesales, la identificación del abogado patrocinante y la determinación de los argumentos esgrimidos.

El desarrollo del proceso y la participación del legitimado pasivo y otros sujetos es analizada en el capítulo quinto, mientras que el capítulo sexto está dedicado al estudio de la sentencia, su estructura, efectos y ejecución.

El capítulo séptimo, el último del libro, está dedicado a analizar las medidas cautelares.

Se trata, entonces, de una exhaustiva y acabada perspectiva del proceso competencial, quizás el proceso constitucional menos estudiado por los juristas y el menos recurrido por los entes legitimados (acaso por un desconocimiento que a estas alturas resulta incomprensible), pese a que su fin expreso es dirimir las desavenencias y franca oposición de competencias entre entidades estatales, que suelen ser recurrentes e inevitables en la vida democrática de un país. El presente trabajo es también oportunidad para reflexionar no solo sobre la naturaleza e implicancias de este proceso, sino también sobre su dimensión e importancia, si no perdemos de vista que es, por sí mismo, una herramienta poderosa para fortalecer la institucionalidad del Estado y, con ello, la paz y la armonía social.

Este libro –segundo dentro de la serie denominada **Procesos Constitucionales** y que es fruto del impecable trabajo de la Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales de nuestra institución, cuyo esfuerzo reconocemos expresamente–, significa mucho para el Centro de Estudios Constitucionales, a quien el Tribunal Constitucional le ha confiado la vasta y exigente tarea de difundir la jurisprudencia y cultura constitucional. Esta significación es porque, más allá de que servirá como fuente de consulta oportuna para el operador jurídico y como vigorosa incitación al debate para la comunidad académica, se trata de un texto que cumple con el objetivo que nos hemos impuesto desde que asumimos la jefatura de este centro de estudios: acercar la Constitución a la comprensión del ciudadano, y que conozca de manera cabal los derechos fundamentales que esta consagra –derechos que son los suyos y de todos– así como los procesos que ha diseñado para asegurar su ejercicio y vigencia.

INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta un estudio sobre el conflicto competencial¹ a partir de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional desde el año 1996 hasta el año 2015. Además, previamente, dado el poco estudio doctrinal sobre la materia, se plantea un análisis sobre determinadas cuestiones teóricas que justifican el reconocimiento de este proceso y sobre la forma en que la judicatura ha resuelto los casos ante ella planteados.

17

La distribución del poder estatal

Proveniente de ‘*status*’ –palabra latina traducida como ‘la condición de ser’– el concepto ‘Estado’ se utiliza por primera vez para referirse a ‘*lo statu*’ que, en términos estrictos, implica un ‘estado de cosas del reino’ y, de forma amplia, toda organización jurídico-política y su forma de gobierno². Si convenimos en esta definición, corresponde establecer cuál es modelo de Estado al que se ha adscrito nuestra Constitución, dando énfasis a la conexión entre gobierno y territorio para la distribución del poder.

¹ Incluye el examen de ‘competencias y atribuciones’, según nomenclatura establecida en el artículo 202.3 de la Constitución, y explicada en el fundamento 10.4 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC.

² El vocablo se hizo usual en la literatura académica a partir del planteamiento de Nicolás MAQUIAVELO (*El Príncipe*. Madrid, EDAF, 1980 (1513)).

Poder estatal

Entendido como fórmula política³ y jurídica⁴, el Estado se define como una corporación o agrupación humana⁵ –población o nación– debidamente organizada por un gobierno⁶ que, a través de normas jurídicas⁷, ejerce su soberanía en un espacio físico determinado⁸. La confluencia de dos de estos elementos –gobierno y territorio– define la forma de ejercicio del poder según el modelo establecido por el constituyente.

Es por ello necesario definir un ámbito espacial de la validez del orden jurídico del Estado⁹, ya que su poder está marcado fuertemente por el principio de la jurisdicción territorial¹⁰, inalienable e inviolable¹¹, jurisdicción sobre la cual la autoridad política ejerce soberanía¹². El Estado territorial, como entidad histórica y geopolítica específica, surgió inicialmente en Europa occidental en los siglos XVI y XVII¹³. Se le identifica, entre muchas opciones, como resultado

³ La política se da con exclusividad dentro de las instituciones y la envoltura espacial del Estado como gobernante exclusivo de un territorio (HIRST, Paul. *Space and Power: Politics, War and Architecture*, Cambridge, Polity Press, 2005. p. 27). En tanto representación política, podría ser relacionada con la lucha por el poder (WEBER, Max. *La política como profesión*. Madrid, Espasa-Calpe, 1992).

⁴ Es un poder político institucionalizado jurídicamente, o, dicho de otra forma, una estructura gubernamental (LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de derecho político*. Madrid, 1974. vol. II, pp. 210, ss.).

⁵ Partícipes del contrato social (ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid, Tecnos, 2001 (1762)) o donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles (DUGUIT, Léon. *La transformación del Estado*. Madrid, Librería Española y Extranjera, 1909).

⁶ El sistema político es la interacción por medio de la cual se asignan autoritativamente valores en una sociedad, relación que puede ser intrasocietal y extrasocietal (EASTON, David. *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires, Amorrortu, 1969. p. 221), donde los gobernantes se comportan según su posición política (SKINNER, Quentin. *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires, Gorla, 2003).

⁷ La autoridad requiere introducir reglas (derecho, *nómos* o *jus*) para cumplir el objetivo estatal (VON HAYEK, Friedrich August. *Law, Legislation and Liberty*. Londres, Routledge, 1973. p. 77).

⁸ Sobre los elementos del Estado, Vid. JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954 (1900).

⁹ KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*. Granada, Comares, 2002, p. 232.

¹⁰ KRIELE, Martín. *Introducción a la teoría del Estado*. Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 123.

¹¹ Artículo 54 de la Constitución.

¹² Aun cuando no existe claridad sobre lo que ésta signifique (LAKE, David. “The New Sovereignty in International Relations”. *International Studies Review*, 5 (2003) pp. 303, ss.).

¹³ Se desarrolló inicialmente en la Europa de comienzos de la modernidad, a partir de la Paz de Westfalia en 1648, con el retiro de los sistemas de gobierno dinásticos no territoriales y la transferencia de la soberanía desde la persona de los monarcas a discretas poblaciones nacionales.

de la estrategia territorial explícita para delegar funciones administrativas pero manteniendo el control central¹⁴; de resolver dilemas que enfrentan los grupos sociales al distribuir bienes públicos¹⁵; o de definir fronteras entre los grupos sociales para identificar y mantener la cohesión grupal¹⁶.

Más allá de su origen, la importancia de la definición de un territorio estriba en que a través de él se obtiene la imposición del control sobre el espacio¹⁷, además de posibilitar, entre otras cosas, una democracia representativa en un lugar concreto¹⁸. En tanto medida de su organización espacial¹⁹, en nuestro país, el territorio –concepto con aristas jurídicas, políticas, sociales y económicas– está compuesto por²⁰ el suelo, el subsuelo y el espacio aéreo dentro de los 1.285.216,20 km² terrestres, así como por un dominio hasta las 200 millas marítimas²¹, además de una proyección de sus costas sobre la Antártida²².

Dado que el poder del Estado emana del pueblo²³ y se aplica a un amplio ámbito territorial, la titularidad de su ejercicio no podía recaer sino

¹⁴ SACK, Robert. *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

¹⁵ Tal como es planteada en la sociología del territorio (MANN, Michael. *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*. Nueva York, Cambridge University Press, 1986).

¹⁶ Trabajos como el de SIMMEL, Georg. *Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid, Alianza, 1986. Véase también teorías sociológicas sobre la identidad política.

¹⁷ AGNEW, John y Ulrich OSLENDE. “Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina”. *Tabula Rasa*, 13 (2010).

¹⁸ Artículos 31 y 176 de la Constitución, en relación con democracia delegativa (O'DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*, 5-1 (1994). pp. 55, ss.) o con poliarquía (DAHL, Robert A. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, The University of Chicago Press, 1956).

¹⁹ *Vid.*, SACK, Robert. *Human Territoriality*. *Ob. cit.*

²⁰ Según artículo 54 de la Constitución, conjuntamente con la Declaración de la Antártida en ella establecida. Sobre el tema, *Vid.* MONTROYA CHÁVEZ, Victorhugo. “Artículo 54”. En, *La Constitución Comentada*. Lima, Gaceta Jurídica, 2005. t. I.

²¹ Recientemente admitida indirectamente en la Sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia la Haya, del 27 de enero de 2014, *Maritime Dispute* (Peru vs. Chile), *General List* 137.

²² El Perú es parte consultiva del Tratado Antártico de 1959, tras adherirse el 10 de abril de 1981, durante la XI Reunión Consultiva de Buenos Aires. De acuerdo con la Teoría de la defrontación, planteada por Brasil en 1956, nos correspondería territorio desde 81° 19' 49 O hasta 80° 50' 15 O.

²³ Artículo 45 de la Constitución.

en múltiples centros de poder. Así lo prevé nuestra actual Constitución²⁴, al instituir una específica forma estatal²⁵. El Estado peruano es, entonces, un ente de carácter unitario integrado por una serie de órganos que gozan de un ámbito de autonomía. El poder estatal –limitado, en principio– se ha escindido y se manifiesta en un sistema de competencias circunscritas²⁶, división del poder que evita el monopolio de un gobernante y que favorece la correcta toma de decisiones por parte de los individuos²⁷.

Entidades con poder estatal

A partir de los límites a la soberanía regia británica del siglo XIII –retomando el pensamiento aristotélico–, se promovieron en el pensamiento de Locke y Montesquieu poderes estancos, luego institucionalizados, superados y constitucionalizados, comenzando por la propuesta estadounidense. Hoy en día se postulan una serie de divisiones de poder más sofisticadas que la elemental formulación clásica tripartita, donde cada centro de poder estatal tiene mecanismos normativos e institucionales que evitan injerencias indebidas del resto de entidades.

20

Es por ello que, en primer lugar, se formula una pluralidad de reglas y de principios para controlar y limitar el poder en el territorio estatal, tanto entre poderes de ámbitos diferenciados²⁸ como dentro de un mismo sistema estatal²⁹. En el caso nacional, los clásicos poderes estatales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), coexisten con los llamados órganos de reconocimiento constitucional

²⁴ Se concretiza en una genérica fórmula de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución).

²⁵ Sobre las formas estatales, *Vid.* BURDEAU, Georges. *Droit constitutionnel et Institutions politiques*. 18ª ed. París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957.

²⁶ Al respecto, *Vid.* SCHMITT, Carl. *La defensa de la Constitución*. Madrid, Tecnos, 1983.

²⁷ POSNER, Richard. *Análisis económico del derecho*. 2ª ed., México, FCE, 2007.

²⁸ Por ejemplo, se pone en entredicho el control parlamentario del gobierno. De las funciones del gobierno se colige un núcleo de confidencialidad que una investigación parlamentaria tiene que respetar (*BVerfGE* 67, 100), y se plantea la configuración de una comisión para vigilar los servicios secretos que excluyó a un partido de la representación en la comisión (*BVerfGE* 70, 324 (350ss.)). Sobre el tema, *Vid.* HERDEGEN, Matthias. “Conflictos entre poderes del Estado: Jurisdicción constitucional”. En, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coord.). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México, UNAM, 2008.

²⁹ Como fue el llamado ‘choque de trenes’ dentro de la rama judicial, cuando en más de una oportunidad la Corte Suprema de Colombia ignoró sentencias de la Corte Constitucional.

-que se encuentran en posición de paridad e independencia respecto de sus pares³⁰-, a saber: la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Tribunal Constitucional.

Esta segmentación del poder se conoce también como distribución horizontal del poder del Estado, la misma que se complementa con una repartición vertical³¹. Esta división territorial del poder entre entes públicos de un mismo Estado implica un deslinde predeterminado de competencias conforme a reglas constitucionales, propias de estados federales. El nuestro es, por el contrario, uno unitario, pero goza de un carácter de descentralización de las funciones que se realizan dentro los ordenamientos jurídicos territoriales menores en él comprendidos³², también constitucionalmente garantizada³³. A través de este mecanismo se racionaliza y democratiza el poder estatal, cuya esencia radica en el respeto a la pluralidad étnica y cultural de la nación, reconocida y protegida jurídicamente³⁴.

El Perú se vio obligado a seguir este modelo porque históricamente ha sido un país centralista; muestra elocuente de ello es que en la actualidad en Lima se

³⁰ Su autonomía e independencia son reconocidos por la Constitución de modo tal que no se trate de órganos 'autárquicos' ni 'subordinados' a los demás órganos constitucionales o a los poderes del Estado (fundamentos 4 y ss. de la STC 0029-2008-PI/TC).

³¹ Recogida en jurisprudencia (entre muchos, fundamento 6 de la STC 0006-2006-PC/TC) y también en doctrina (GARCÍA ROCA, Javier. "Del principio de la división de poderes". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 108, 2000. p. 66). Como dato histórico se presenta el artículo 126 de la *Verfassung des Deutschen Reiches*, Constitución de Fráncfort de 1849 -llamada *Paulskirchenverfassung* o Constitución de la Iglesia de San Pablo-, que explicitó la separación del conflicto entre órganos constitucionales frente a la de competencias entre espacios territoriales de poder.

³² BISCARETI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid, Tecnos, 1973, pp. 233, 234. Se plantean tres clases de descentralización: jerárquica, institucional y autárquica (AMORTH, Antonio. *Il problema della struttura dello Stato in Italia*. Milán, Como, 1945. p. 19).

³³ MONTROYA CHÁVEZ, Victorhugo. "La descentralización según el Tribunal Constitucional". *Ius et Veritas*, 45 (2012).

³⁴ Fundamento 29 de la STC 0002-2005-PI/TC.

asienta la mitad de la industria, vive uno de cada tres peruanos y es la sede del gobierno nacional que concentra el 90% de los ingresos y el 80% de los gastos³⁵, lo cual dificulta el crecimiento uniforme del Estado. Las demandas concurrentes de un mayor desarrollo económico general y una mayor inclusión social, determinaron que se formule un segundo proceso de organización democrática del territorio³⁶, cuyo objetivo final consistió en la creación de gobiernos intermedios entre el nacional y la población realmente sólidos, caracterizados por³⁷ contar con una dirección a cargo de autoridades propias, de carácter independiente; con una sujeción de estas autoridades a un control cualificado; y con una pluralidad de órganos de decisión y de centros particulares de intereses (en los Gobiernos regionales, Presidencia regional, Consejo Regional y Consejo de Coordinación Regional; y en los gobiernos locales provinciales, distritales y de centros poblados, Alcaldía y Concejo Municipal³⁸). La descentralización supone el equilibrado ejercicio del poder en tres niveles de gobierno, siempre en beneficio de la población³⁹, para procurar el desarrollo económico-social del país (desarrollo integral y equilibrado de la nación⁴⁰), pero no puede ser invocado por cualquier gobierno descentralizado con el objetivo de desconocer de forma arbitraria que existen normas que delimitan expresamente las competencias del Estado⁴¹.

Por más división de poder que exista en el Estado peruano, la definición de competencias de los órganos que participan de él depende de la forma jurídica adoptada por la Constitución, premisa para cualquier análisis sobre sus

³⁵ Vid. AZPUR, Javier. *Descentralización y regionalización en el Perú*. Lima, 2005.

³⁶ El primero estuvo presente en la Constitución de 1979 (Capítulo XII del Título VI).

³⁷ PRELOT, Marcel. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París, 1972. p. 234.

³⁸ Una posición similar a la asumida por el Tribunal Constitucional español, que reconoce que “los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, pues existe la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, reflejando una concepción amplia y compleja del Estado” (fundamento 3 de la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero de 1981).

³⁹ Artículo 188 de la Constitución; artículo 3 de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización; fundamento 26 de la STC 0002-2008-PCC/TC.

⁴⁰ Artículo 44 de la Constitución, citado en fundamento 3 de la STC 0012-2003-AI/TC.

⁴¹ Fundamento 16 de la STC 0013-2003-PI/TC: “La vigencia efectiva del principio de subsidiariedad depende de la existencia de gobiernos intermedios realmente sólidos entre el nacional y la población, aspecto que hace necesario que el proceso de descentralización sea de carácter progresivo y no inmediato, *ergo* el principio de progresividad racionaliza aún más la aplicación del principio de subsidiariedad en la delimitación de competencias del Estado a los diferentes niveles de gobierno”.

competencias. El Estado peruano se cataloga como ‘*uno e indivisible*’⁴², cuyo gobierno es de carácter ‘unitario, representativo y descentralizado’, organizado según el ya mencionado ‘principio de separación de poderes’. La unidad estatal se despliega como origen de la autonomía de los diversos entes territoriales; como fundamento último de los límites a la actuación de dichos entes, en aras de ordenar el funcionamiento del sistema de autonomías territoriales; y como base de los poderes y facultades que se atribuye al Estado⁴³.

De lo expuesto hasta aquí queda claro que, tomando en cuenta los elementos de gobierno y territorio, el poder estatal se encuentra dividido de la siguiente manera:

ESTADO				
GOBIERNO NACIONAL	Contraloría General de la República		Tribunal Constitucional	
	Poder Legislativo SBS	Poder Ejecutivo ONPE JNE BCR RENIEC	Poder Judicial CNM	Defensoría del Pueblo
GOBIERNO REGIONAL	Consejo Regional	Presidencia Regional	Consejo de Coordinación Regional	
GOBIERNO LOCAL	Municipalidad Provincial	Concejo Municipal	Alcaldía	
	Municipalidad Distrital	Concejo Municipal	Alcaldía	
	Municipalidad de centro poblado			

A partir de esta configuración del poder se ha estatuido el principio de separación de poderes como mecanismo de legitimación de un Estado democrático, por tratarse de una expresión del compromiso político entre sociedad y Estado⁴⁴. Sobre la base de dicho principio –similar al *attitudinal model*–, se

⁴² Artículo 43 de la Constitución.

⁴³ MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones Públicas”. *Revista de Administración Pública*, 100-102 (1983), pp. 1840, 1841.

⁴⁴ Esta manifestación es nítida en el modelo político restrictivo italiano, el cual sitúa el ámbito de los conflictos constitucionales en su más estricta dimensión política, según lo establece el artículo 134 de la Constitución de 1947, respecto de la *Corte Costituzionale* en los conflictos de competencia.

establecieron límites entre los diversos órganos que detentan el poder, a partir del necesario control y balance entre ellos (lo que se conoce como *checks and balances of powers* –pesos y contrapesos–), a fin de respetar lo que la Constitución consagra como fin supremo: la persona humana⁴⁵. Los postulados teóricos de tal balance⁴⁶ requieren que este actúe en toda su dimensión⁴⁷, dada la imperiosa necesidad de crear reglas constitucionales de incentivo al control y a la incorporación del bienestar general dentro de la función de utilidad que procura el ejercicio del poder⁴⁸. Tal distribución de funciones no implica una fragmentación del poder; se trata más bien de una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado.

Conflictos competenciales entre entidades con poder estatal

Se convierte en ineludible, por tanto, que dentro del Estado se establezca un mecanismo para definir las competencias estatales previstas en la Constitución, a fin de cautelar el respeto de la distribución de dichas competencias, así como garantizar la vigencia del principio de supremacía constitucional e, indirectamente, la continuidad del Estado constitucional de derecho⁴⁹. La violación podría surgir de la supuesta contradicción entre normas de origen distinto al constitucional –constituiría una disfunción por imprecisión del deslinde competencial– o por la ilegítima invasión de una de las esferas involucradas en el ejercicio del poder⁵⁰.

A diferencia de modelos en los que tales problemas son resueltos en procesos ordinarios⁵¹, en el país, para afrontar tal inconveniente, el proceso constitucional

⁴⁵ Artículo 1 de la Constitución.

⁴⁶ Implica el reconocimiento de ‘exámenes interorgánicos’ (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2ª ed. Barcelona, Ariel, 1976 (1959)).

⁴⁷ PERSSON, Torsten, *et al.* “Separation of powers and political accountability”. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1997; también, FINN, John E. “The Civic Constitution: Some preliminaries”. En, SOTIRIOS A. Barber and Robert P. GEORGE (eds.). *Constitutional Politics*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁴⁸ SAFAR DÍAZ, Mónica Sofía. “Análisis económico del derecho constitucional: Aplicación de la teoría económica bajo la escuela de la elección pública”. *Revista Derecho del Estado*, 23, (2009), p. 184.

⁴⁹ Fundamento 4 de la ATC 0003-2007-PCC/TC, sobre la base de los artículos 202 de la Constitución y 109 del Código Procesal Constitucional.

⁵⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. p. 48.

⁵¹ En Estados Unidos, por ejemplo, las controversias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo tienen lugar en procesos civiles, administrativos, o se utilizan otras formas mixtas que combinan el control abstracto de normas y las controversias entre órganos. Asimismo, siguiendo lo establecido en el

de conflicto competencial⁵² se erige como una **vía autónoma** orientada fundamentalmente a tutelar el orden constitucional objetivo⁵³. Si bien la Constitución no establece un catálogo explícito de legitimados activos⁵⁴, los titulares de los órganos afectados –gobierno central frente a gobiernos descentralizados o estos últimos entre sí, o entre poderes del Estado u órganos constitucionales–⁵⁵, son los únicos que pueden plantear las demandas⁵⁶, descartándose supuestos *sui generis* como los que se aprecian en derecho comparado, que habilitan dicha legitimación a integrantes específicos de una institución⁵⁷ o que, incluso, permiten el juzgamiento a través de actos de *gestiorum gestio*⁵⁸.

artículo 230.3 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, la Corte Europea de Justicia puede fallar sobre acciones de nulidad que inician el Banco Central Europeo o la Corte Europea de Cuentas, cuando defienden competencias resultantes de tratados (HERDEGEN, Matthias. “Conflictos entre poderes del Estado: Jurisdicción Constitucional”. *Ob cit.* pp. 555-556).

⁵² En el modelo organicista alemán se postuló como una réplica al contenido eminentemente político atribuido al principio de división de poderes en ese entonces -comienzos del siglo XIX, donde no eran poco comunes las controversias entre el *Reich* y los poderes territoriales- (PORRAS NADALES, Antonio J. “Desarrollo autonómico y crisis del Estado social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 37 (1986). pp. 22-28). En mérito a esta teoría se logra, de alguna forma, la racionalización del proceso de resolución de conflictos entre órganos constitucionales y poderes del Estado, que se desprenden un poco de su contenido político y pasan a ser concebidos como meros elementos orgánicos de la totalidad del Estado.

⁵³ Se asienta en los principios de redistribución territorial del poder y la concepción moderna de separación de poderes y órganos constitucionales (fundamento 5 de la STC 0006-2006-PCC/TC), que propugna un sistema de control y balance entre órganos vinculados por relaciones de coordinación y cooperación, constituyéndose además como garantía de derechos y un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura (fundamentos 16 y ss. de la STC 0005-2007-PI/TC). El interés que preserva es el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales (fundamento 4 de la Sentencia 11/1984 del Tribunal Constitucional español).

⁵⁴ Artículo 202.3 de la Constitución.

⁵⁵ Así, es el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, en su condición de bloque de constitucionalidad, el que habilita como posibles legitimados en un conflicto de competencias de carácter horizontal, a los poderes del Estado y demás órganos constitucionales.

⁵⁶ A veces demandas individuales que se fundamentan en violación de derechos humanos pueden tocar el desequilibrio entre poderes, tal como se observó en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 31 de enero de 2001, Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú), Serie C-71.

⁵⁷ Se ha establecido, en primer lugar, que cualquier grupo parlamentario pueda reclamar del gobierno el cumplimiento de la aprobación legislativa en cualquier despliegue de Fuerzas Armadas en el exterior (*BVerfGE* 90, 286 (336s.)). Además, en vista de que en dos oportunidades los parlamentarios aliados del gobierno entendieron que su abstención de voto contribuiría a que el gobierno disuelva el Poder Legislativo, por más que no se les dio la razón, se habilitó a que cada uno de los miembros de la oposición pudiese iniciar una demanda individual ante el *Bundesverfassungsgericht*, porque si procedía tal disolución se acababa el mandato parlamentario de los accionantes y culminaba su estatus constitucional (*BVerfGE* 62, 1; 114, 121, y *BVerfGE* 62, 1 (31s.)).

⁵⁸ La Corte de Constitucionalidad de Guatemala, a propósito de un intento de golpe de Estado presidencial de 1993 -aún faltaba el decreto presidencial que lo consumaba-, consideró legítimo

Como ya se dejó entrever, es el Tribunal Constitucional el ente al que le toca resolver el conflicto competencial en forma exclusiva y en única instancia⁵⁹. Lo puede hacer puesto que, si bien en un modelo democrático las elecciones son el mecanismo primario para disciplinar a los máximos funcionarios del Estado, el control dentro del Estado se torna imprescindible para fortalecer la rendición de cuentas, tanto de forma vertical (Estado-sociedad) como desde el punto de vista horizontal, donde la *accountability* es producto de ‘redes’ de órganos estatales que incluyen en su cúspide a los tribunales⁶⁰. A través de las sentencias constitucionales, emitidas bajo un criterio de eficiencia⁶¹, el Tribunal se erige en un garante de la restricción, la racionalización y el control del poder estatal y social⁶², pues él mismo es parte de un entramado organizado de poder estatal que está obligado a respetar y salvaguardar⁶³.

salirse del *corsé* procesal al precisar, a través de una acción preventiva, que la disolución de los órganos del Estado carecía de base constitucional y era nula, máxime si no solamente el orden constitucional, sino la misma corte, estaban *in extremis* (HERDEGEN, Matthias. “La Corte de Constitucionalidad como último guardián del orden constitucional: *Negotiorum Gestio* para restablecer el equilibrio estatal”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, ’95 (1995), pp. 337-343).

⁵⁹ Artículos 200 y 202.3 de la Constitución; Título IX del Código Procesal Constitucional, competencia similar a la existente en Alemania, Italia o Polonia, entre otros. En el primero de estos países, el papel dominante de la jurisdicción constitucional en la solución de conflictos entre órganos del Estado está recogido en el artículo 93.1.1 de la Ley Fundamental de Bonn, al reconocer que es el Tribunal Constitucional quien resuelve conflictos de interpretación sobre el alcance de derechos y deberes (competencias) de uno de los órganos federales o estatales.

⁶⁰ O’DONNELL, Guillermo. “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”. *Nueva Sociedad*, 152 (1997).

⁶¹ CÓMEX MONTORO, Ángel J. *El conflicto entre órganos constitucionales... Ob. Cit.*, p. 411. En general no siempre se recibe con optimismo el supuesto éxito de sus sentencias (GARGARELLA, Roberto. “La dificultad de defender el control judicial de las leyes”. *Isonomía*, 6, 1997). Y por más que en el país se haya dicho que, en materia de competenciales, no ha tenido una actividad vigorosa, tal vez por inacción de los legitimados, impidiendo que se emita jurisprudencia significativa, (GARCÍA ROCA, Javier. “Del principio de la división de poderes”. *Ob. cit.*, p. 57), para otros, ha ayudado a precisar el enfoque de Estado constitucional especialmente en el marco de la descentralización (MÁRQUEZ CALVO, Jaime. “El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en el Perú”. En, *El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*. Lima, Capacides, 2010, p. 7), a la vez de desenredar la maraña gubernamental compleja y desordenada (HERRERA CATALÁN, Pedro y Pedro FRANCKE. “La eficiencia de los distintos tipos de municipios peruanos”. *Economía y Sociedad*, 63, 2007, p. 98) y a superar los recurrentes conflictos sociales en el país (RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. “Estado Constitucional de Derecho, democracia y descentralización”. En *Estado de Derecho en el marco de la descentralización en los países andinos*. Lima, Capacides, 2009, p. 28).

⁶² HÄBERLE, Peter. “La jurisdicción constitucional institucionalizada en el Estado Constitucional”. En, HÄBERLE, Peter. *Nueve ensayos constitucionales y una lección jubilar*. Lima, Palestra. 2004.

⁶³ BREYER, Stephen. “Judicial Independence”. *The Georgetown Law Journal*, 95, 2007. No puede

Asimismo, dado que el proceso competencial evidencia el carácter dinámico de la actividad interpretativa de las normas constitucionales –especialmente en lo relativo al principio de corrección funcional–, el Tribunal Constitucional se vuelve el custodio de las diversas divisiones de poderes deseadas por el constituyente; y está habilitado, en caso de evidenciarse un ejercicio excesivo de la competencia, a declarar la nulidad de las disposiciones, resoluciones o actos que resulten lesivos de este principio⁶⁴. Para llegar a una decisión de este tipo reconoce un parámetro normativo integrado no sólo por la Constitución⁶⁵ sino también, dada la vocación de apertura que caracteriza a sus normas⁶⁶, por las leyes orgánicas que regulan la estructura y funcionamiento de las entidades –parámetro natural de constitucionalidad–⁶⁷; y, excepcionalmente, por otras leyes estatales o decretos legislativos que regulen las materias objeto de competencias –parámetro eventual–⁶⁸.

Vale rescatar la connotación de última *ratio* –con un cauce reparador– que se le reconoce al proceso competencial, al existir distintos mecanismos de autoprotección de las entidades afectadas en su esfera competencial, conforme a la vieja lógica de la *faculté d'empêcher*, capacidad para prevenir, e incluso a través de procesos de mediación. La *vindicatio potestatis*, así, sólo puede referirse

olvidarse que a veces el Tribunal Constitucional se presenta como un *policy-maker* informal (EPSTEIN, Lee *et al.* “The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government”. Paper, *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington, 2000. <http://epstein.law.northwestern.edu/research/concts.pdf>, p. 4).

⁶⁴ Artículo 113 del Código Procesal Constitucional.

⁶⁵ Artículos 188 *in fine*, 192.10 y 195.10 de la Constitución. Es preciso que las competencias estén reguladas en el texto constitucional (GÓMEZ MONTORO, Ángel José. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 252).

⁶⁶ El constituyente nacional ha confiado al legislador la labor de concretizar la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados. En otros ordenamientos, como el español, dicha labor es encomendada en primer término a los entes descentralizados -como es el caso de las comunidades autónomas- (artículo 147.2.d de la Constitución) pues dichos estatutos son las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, por ocupar una posición jerárquicamente subordinada, y también las leyes cumplen una función atributiva de competencias –orgánicas de transferencia o delegación– y, en otras, una delimitadora de su contenido (fundamento 4 de la sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983).

⁶⁷ Artículo 79 del Código Procesal Constitucional, en conexión con el artículo 106 de la Constitución, y concretizado en fundamento 12 de la STC 0031-2005-PI/TC. En la Constitución colombiana, se establece reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 288).

⁶⁸ Fundamento 69 de la STC 0020-2005-PI/TC.

a actos constitutivos de invasión de atribuciones, agotado el trámite previo de solicitud de revocación al órgano invasor⁶⁹. Es más, la labor de la jurisdicción constitucional se puede convertir en instrumento de mediación entre esferas competenciales, máxime si tal función arbitral –poder moderador y neutral⁷⁰– se concretiza en el encargo de hacer cumplir el orden fundamental de valores ínsitos en la Constitución a los órganos del Estado y a los ciudadanos⁷¹. Además, este proceso se caracteriza por su marginalidad respecto a los sistemas directos de control de constitucionalidad previstos en su Norma Fundamental⁷², pues sólo opera en caso no esté habilitado el de inconstitucionalidad⁷³.

Para determinar la correcta distribución del poder, se ha desarrollado el denominado ‘*test* de la competencia’ como herramienta que le permite al juez constitucional abordar aquellos casos en los cuales deba definirse competencias⁷⁴. El *test* se reconoce como método válido integrado por diversos principios⁷⁵: el de unidad –compuesto a su vez por los principios de cooperación y lealtad regional, taxatividad y cláusula de residualidad, y de control y tutela–; el de competencia, el de efecto útil y poderes implícitos y el de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos. Con el paso del tiempo, la propia jurisprudencia ha ido perfilando la formulación del *test*, tomando en cuenta que la construcción de competencias es antes empírica que dogmática, pues cada época posee sus problemas históricos que deben ser salvados a través de las decisiones constitucionales; ello exige ‘vivificar’

⁶⁹ Posibilidad de solución autocompositiva implícitamente admitida por el Tribunal Constitucional en el trámite de la STC 0015-2001-AI/TC y *otro*, cuando aceptó el pedido de un plazo prudencial antes de expedir la sentencia solicitada por las partes, con miras a obtener una solución conciliatoria (fundamento 1). En jurisprudencia comparada se ha establecido con mayor precisión en el fundamento 4 de la sentencia hispana 45/1986, de 17 de abril de 1986.

⁷⁰ DE VEGA GARCÍA, Pedro. “La jurisdicción constitucional y la crisis de la Constitución”. *Revista de Estudios Políticos*, 7, 1979, p. 102.

⁷¹ LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, p. 148.

⁷² PORRAS NADALES, Antonio J. “Desarrollo autonómico y crisis del Estado social”. *Ob. cit.*, p. 33.

⁷³ Artículo 110 *in fine* del Código Procesal Constitucional.

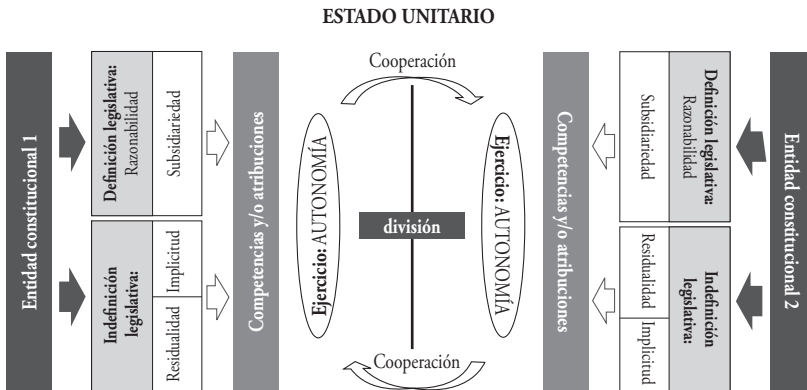
⁷⁴ Artículo 109 del Código Procesal Constitucional, concretizado en el fundamento 10.3 de la STC 0013-2003-CC/TC y reiterado en el fundamento 32 de la STC 0020-2005-AI/TC y *otro*.

⁷⁵ Así STC 0002-2005-PI/TC; STC 0020-2005-PI/TC y *otro* y STC 0031-2005-PI/TC.

constantemente la eficacia de la definición de competencias para aplicarla a las nuevas cuestiones⁷⁶.

El “examen constitucional de competencias”

Sabiendo que el nuestro es un Estado unitario, a partir de un “examen constitucional de competencias, en primer lugar, se debe definir las competencias (sean explícitas o implícitas, según la actividad legislativa realizada); en segundo lugar, se debe establecer su ejercicio; y, por último, se debe determinar la interrelación entre las competencias de cada entidad de origen constitucional, tal como se presenta en el siguiente gráfico:



Actividad legislativa

La primera parte del examen consiste en el estudio de si el legislador democrático concretizó o no el mandato establecido en la Constitución.

Definición normativa

En vista de que el reparto competencial en leyes marco sigue lo establecido en la Constitución⁷⁷, el primer paso del examen se centra en analizar cómo el legislador emitió la correspondiente normatividad infraconstitucional, a fin de estipular específicamente las competencias de cada entidad con poder estatal y

⁷⁶ Sobre el tema, Vid. LUCAS VERDÚ, Pablo. *Curso de Derecho Político*. Madrid, Tecnos, 1974, especialmente en el volumen II.

⁷⁷ Fundamentos 39 y ss. de STC 0020-2005-PI/TC y fundamento 11 de la STC 0031-2005-PI/TC.

que, en el caso de los gobiernos descentralizados, puede tener el carácter de exclusivas, compartidas o delegadas, reconocidas explícitamente⁷⁸.

En el caso del Poder Legislativo las competencias están consagradas en el Reglamento del Congreso; del Poder Ejecutivo, en la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo; del Poder Judicial, en el Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; de la Contraloría General de la República, en la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; del Banco Central de Reserva, en la Ley 26123, Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú; de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; del Consejo Nacional de la Magistratura, en la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura; del Ministerio Público, en el Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público; de la Defensoría del Pueblo, en la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo; del Jurado Nacional de Elecciones, en la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones; de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; y, del Tribunal Constitucional, en la Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional. Asimismo, en el caso de la distribución vertical del poder, sobre la base de la Ley 27783, de Bases de Descentralización, se establecen las competencias de los órganos de los gobiernos regionales, en la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales; y de las entidades pertenecientes en los gobiernos locales, en la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades.

⁷⁸ Artículo 13 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización. Sólo podrán ser establecidas por acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en el caso de competencias delegadas (fundamento 14 de la STC 0031-2005-PI/TC), que son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada; la entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que la recibe la ejerce durante el período de la delegación (artículo 13.3 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización).

El legislador democrático, a la hora de desarrollar competencias –especialmente del ámbito subnacional–, está sujeto a límites constitucionales, pues si bien es cierto que goza de amplia discrecionalidad para ejercer la función normativa, es claro que su capacidad para innovar el ordenamiento jurídico está condicionada por los límites formales, materiales y competenciales que se deriven de la Constitución⁷⁹. De esta manera, si bien el Congreso actúa, en términos generales, en función de un principio de oportunidad⁸⁰, ello no obsta para que se exceptúe de respetar el principio de *proscripción de la arbitrariedad*, toda vez que se ha establecido que los actos no reglados o discrecionales, que es el margen de apreciación otorgado a una autoridad para decidir en un caso concreto (justificados en conveniencia, necesidad o utilidad), no pueden ser manifiestamente irrazonables o desproporcionados respecto a las circunstancias en donde son utilizados⁸¹. La razonabilidad subyacente a todas las decisiones implica que incluso cuando se configuren como ‘discrecionales’, no pueden ser ‘arbitrarias’, por cuanto son sucesivamente ‘jurídicas’ y, por lo tanto, están sometidas a las denominadas reglas de la ‘crítica racional’ –ha de entenderse lo arbitrario, entre otras cosas, como decisión caprichosa, vaga e infundada desde la perspectiva jurídica–.

De lo expuesto se colige que el legislador no puede pretender una atribución automática e irreflexiva de las competencias del Estado y menos aún que exista duplicidad y superposición de funciones⁸². Es así como el legislador no se encuentra imposibilitado, a guisa de ejemplo, de dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución, o de incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que le sirven de base; lo que no puede es dictar normas meramente interpretativas,

⁷⁹ Fundamento 14 de la STC 0005-2003-AI/TC.

⁸⁰ *Vid.*, STC 0156-2012-PHC/TC.

⁸¹ STC 0090-2004-AA/TC, bajo un parámetro de debida y adecuada motivación (artículo 139.14 de la Constitución, concretizado en la STC 3943-2006-PA/TC).

⁸² Éste es el objetivo central de la distribución vertical del poder (artículo 14.2.a de la Ley 27783, de Bases de Descentralización, definición reiterada en artículo 8.10 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales y el artículo V del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, y acogida en fundamento 51 de la STC 0002-2005-PI/TC). Se exigía la emisión de leyes orgánicas (artículos 106 y 192.10 de la Constitución).

cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente⁸³.

En ese sentido, la reordenación de la distribución territorial del poder⁸⁴ tiene la propiedad de limitar la capacidad normativa del gobierno nacional, pues este no es enteramente libre para regular cualquier materia; antes bien, está sujeto al reparto de competencias establecido constitucional y legalmente⁸⁵. Es preciso, asimismo, establecer reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario; estas reglas en ocasiones otorgan primacía al nivel central y en otras a la gestión autónoma de las entidades territoriales⁸⁶. Al respecto, para especificar el sentido de la razonabilidad de la medida legislativa en la distribución de competencias, el legislador debe tomar en consideración si corresponde aplicar, o no, el *principio de subsidiariedad* en cada situación concreta⁸⁷.

⁸³ Vid. fundamento 4 de la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983 del Tribunal Constitucional español. Esta postura no ha estado exenta de críticas, al entenderse en doctrina que el problema en ese caso no consistía en establecer si el legislador podía interpretar o no las normas constitucionales, sino en determinar el valor de esa interpretación, la misma que no puede pretender ser única y vinculante para todos los poderes públicos, en tanto el legislador estatal no cuente con una delegación constitucional en ese sentido (MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. 1ª reimpr. Madrid, Civitas 1987. pp. 272, 273).

⁸⁴ Los gobiernos subnacionales deben respetar los límites establecidos en la Constitución y las leyes marco que regulan el reparto competencial (deber general), sin poder dictar normas en contradicción con los intereses nacionales, sino que tienen la obligación de cooperar con el gobierno nacional y los otros gobiernos descentralizados en el cumplimiento de sus fines.

⁸⁵ Fundamento 119 de la STC 0047-2004-PI/TC.

⁸⁶ Considerando 11 de la Sentencia C-072/14 de la Corte Constitucional colombiana.

⁸⁷ No es fácil dotarle de contenido, pues su configuración ha sido fruto de una larga evolución. En este proceso se identifican cuatro grandes etapas: primera, una concepción liberal, que se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona; segunda, una católica, que defiende la existencia de sociedades naturales que surgen entre individuos que buscan satisfacer sus necesidades; tercera, su instauración como fundamento de la Economía social de mercado; y, cuarta, su establecimiento como principio de organización política característica -pero no exclusiva- de los sistemas federales (LOO GUTIÉRREZ, Martín. "La disciplina constitucional del principio de subsidiariedad en Italia y Chile". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXIII (2009). p. 393; también, PETERSON, John. "Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision?" *Parliamentary Affairs*, 47-1 (1994). pp. 116-132. Asimismo, la jurisprudencia advierte hasta tres usos pragmáticos del término: en un sentido horizontal, referido al rol del Estado dentro de la

Dado que el proceso descentralizador es permanente⁸⁸, la progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos⁸⁹ debe guiarse por el principio de subsidiariedad, implícitamente reconocido por la Constitución⁹⁰. En la constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos así como de los medios e instrumentos para su consolidación, la descentralización debe ejecutarse en forma gradual por etapas, previendo la definición de competencias del nivel central hacia los gobiernos regionales y locales⁹¹. A través de la descentralización, tomándose en cuenta la vida económica y social y los factores geográficos del país⁹², debe garantizarse, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, económica y socialmente más justo y equitativo, poblacionalmente mejor distribuido, ambientalmente sostenible y políticamente institucionalizado⁹³.

Existen dos supuestos distintos sobre el uso del principio por parte del legislador. El primero es la *necesaria aplicación de la subsidiariedad*, cuyo fin es acercar las decisiones de políticas públicas a las autoridades locales, aquellas que se encuentran más próximas a las poblaciones, y que conocen con mayor exactitud

denominada Economía social de mercado, especialmente en el ámbito empresarial (artículo 60 de la Constitución); en un sentido que proviene de la teoría de las fuentes del derecho objetivo, y que se entiende como la potestad que tienen determinados entes legitimados y competentes para la adopción del acto de normar en forma autónoma y exclusiva; y, en un sentido vertical, vinculado con la organización del Estado y los diversos niveles de expresión de las funciones y competencias públicas, como es el caso de la descentralización administrativa estructurada sobre la base de una articulación diferente de las relaciones entre el ordenamiento mayor y el menor (fundamento 20 de la STC 0008-2003-PI/TC).

⁸⁸ No es un acto acabado o definitivo, sino uno abierto que la Constitución ha querido asegurar. Pesa sobre el legislador nacional el mandato de no adoptar medidas regresivas que posterguen el proceso o lo dificulten irrazonablemente, en la medida en que existe disponibilidad presupuestal y de gasto público para tales efectos (Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, citada en fundamento 77 de la STC 0020-2005-PI/TC y fundamento 14 de la STC 0031-2005-PI/TC).

⁸⁹ Artículo 188 de la Constitución. Deben adoptarse medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la política de descentralización del Estado que ha venido desarrollando (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. *Hacia una desacralización con ciudadanía*. Lima, PNUD, 2006).

⁹⁰ En el artículo 188 de la Constitución.

⁹¹ Artículo 4.b de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

⁹² Al respecto, *Vid.* FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia*. Madrid. IEP, 1975.

⁹³ Artículos 4.c de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

las demandas de la ciudadanía⁹⁴. En pos del mejor gobierno, diferenciándose lo particular y lo local de lo globalmente más general o ‘espacio» nacional’, es preciso definir el contexto espacial de-abajo-a-arriba (*bottom-up*) para la identidad y la diferencia cultural (o de lugar)⁹⁵. Asimismo, la división del poder hacia el gobierno más pequeño evita los costes de transacción elevados que una centralización provoca⁹⁶, al reconocer que aquél representa los intereses de cada región, y que sus políticas responden a necesidades propias.

Los fundamentos político-democratizadores y de eficiencia en las prestaciones de los servicios públicos⁹⁷ de la descentralización implica que sea el nivel más próximo al ciudadano el que asuma competencia, siempre que demuestre su capacidad para desempeñarla con eficiencia, eficacia y responsabilidad⁹⁸. Tal definición se condice con la presunción de que son dichas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos, como expresión de un criterio de racionalización administrativa. Sólo tendrá validez constitucional que una materia se asigne al gobierno más próximo a la sociedad si a partir del análisis de la competencia discutida, esta concesión favorece realmente a la población en un triple sentido: el propósito de la asignación es congruente con los fines constitucionales de la descentralización; la solución arribada es la más efectiva y adecuada de entre las medidas posibles; y tal determinación de contenidos no afecta el funcionamiento de alguno de los gobiernos existentes, por lo que se deberá buscar la conveniencia constitucional del resultado al que se llegue⁹⁹.

De otro lado, cabe que el legislador considere razonable la *reversión del principio de subsidiariedad*. Dado que la eficacia en el ejercicio de una

⁹⁴ MÁRQUEZ CALVO, Jaime. “El estado actual de la descentralización...”. *Ob. cit.* p. 29.

⁹⁵ Es incluso más importante que la conexión de arriba-abajo (*top-down*) entre Estado y territorio (AGNEW, John. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Londres, Allen and Unwin, 1987).

⁹⁶ POSNER, Richard. *Análisis económico del derecho*. *Ob. cit.*

⁹⁷ Fundamento 40 de la STC 0002-2005-PI/TC; fundamento 19 de la STC 0008-2003-AI/TC.

⁹⁸ Se exhibe como ‘principio de selectividad y eficacia’ (artículo 14.2b de la Ley 27783, de Bases de la Descentralización). Implica determinar al órgano encargado de asumir una competencia concreta, según una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada sobre la base de criterios técnicos y objetivos regulados en la Ley 28273, del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y su Reglamento, Decreto Supremo 080-2004-PCM.

⁹⁹ Fundamento 52 de la STC 0002-2005-PI/TC.

competencia implica una evaluación de los alcances de los beneficios que se generen como consecuencia de la gestión, la intervención del gobierno central sólo estará habilitada en los asuntos propios de las instancias menores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes¹⁰⁰, contexto en el que tal unidad mayor está obligada a prestarle su apoyo¹⁰¹. Tal actuación de la unidad mayor sólo se encuentra justificada cuando busque suplir los inconvenientes de la inferior¹⁰², pues la posibilidad de que aquélla actúe de forma más eficaz no es condición suficiente para justificar su intervención. Es imprescindible además que ésta no sea capaz de intervenir en solitario. Debe intervenir la entidad de mayor alcance en la medida en que los objetivos de acción puedan lograrse mejor debido a sus dimensiones o efectos, identificándose dos condiciones objetivas de ejercicio de esta acción: la ‘necesidad’ de la intervención y la ‘proporcionalidad’ en la intensidad de la misma¹⁰³.

Además, si la competencia no es de interés del gobierno subnacional o no la puede sostener económicamente, el Estado nacional la asume como propia a fin de que el servicio que implica esa competencia no quede sin ser prestado a la población¹⁰⁴. Considerar al Perú como un Estado unitario permite entenderlo, por lo tanto, como un fin que habilita al Estado a ejercer aquellas competencias en las que se pretenda la satisfacción del interés unitario o común, permitiendo a las entidades territoriales asumir aquellas competencias en las que no esté en juego la unidad del sistema y en las que el círculo de intereses gestionados se limite a unos ámbitos concretos¹⁰⁵. De otro lado, en el ejercicio de actividad legislativa para definir la competencia subnacional, sobre todo cuando está en

¹⁰⁰ Considerando 19 de la Sentencia C-072/2014 de la Corte Constitucional colombiana.

¹⁰¹ HRBEK, Rudolf. “The Role of the Regions in the EU and the Principle of Subsidiarity”. *The International Spectator*, 38-2 (2003). p. 69.

¹⁰² EDOARDO FROSINI, Tommaso. “Subsidiariedad y Constitución”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 115 (2002). p. 12.

¹⁰³ CASTRO CONDE, Cristina. “El Sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: Diagnóstico y Prognosis”. *Revista de Estudios Políticos*, 136 (2007), examinando el artículo 3B del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, que reconoce un ‘principio de subsidiariedad’ a favor de la Unión Europea.

¹⁰⁴ URENDA DÍAZ, Juan Carlos. *Autonomías departamentales*. Santa Cruz, La Hoguera, 2007. p. 351.

¹⁰⁵ VELASCO RICO, Clara Isabel. *Delimitación de competencias en el Estado Autonómico y puntos de conexión*. Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos de Catalunya, 2012. pp. 115, 120.

juego propiciar y aprovechar economía de escala¹⁰⁶, debe observarse el respeto del principio de lealtad nacional, tomando en consideración el ‘interés unitario o común’ que califica el tipo de Estado que es el Perú¹⁰⁷.

De hecho, los gobiernos subnacionales no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales, sino que tienen la obligación de concurrir con el gobierno nacional y los otros gobiernos descentralizados en el cumplimiento de sus fines¹⁰⁸. Es así como puede llegar a admitirse la posibilidad de intervenciones puntuales, que incluso pueden llegar a desplazar a las entidades territoriales en asuntos que *prima facie* serían de sus competencias, siempre que concurra un interés nacional de entidad superior¹⁰⁹.

Indefinición normativa

Otro escenario se presenta cuando el legislador guarda silencio sobre el contenido exacto de las competencias estipuladas en la Constitución. Al respecto, caben dos opciones de integración normativa, es decir, para entender cómo deben entenderse tales competencias.

36

La primera fórmula desarrollada jurisprudencialmente es el principio de *efecto útil y poderes implícitos*. Si bien, *prima facie*, cada entidad de poder estatal no podría asumir competencias no previstas explícitamente constitucional ni legalmente, se acepta una competencia si ésta resulta consustancial al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituye una directa manifestación y exteriorización de los principios

¹⁰⁶ Artículo 14.2.d de la Ley 27783, de Bases de Descentralización. Así, ante distintos órganos que puedan ejercer una función con un mismo grado de efectividad a nivel cualitativo, será necesario, desde el punto de vista cuantitativo, otorgar la competencia a aquel que pueda irradiar tal eficacia a un mayor número de ciudadanos (fundamento 9 de la STC 0012-2003-CC/TC).

¹⁰⁷ Con este criterio se intenta dilucidar un asunto apremiante durante toda la historia del pensamiento contemporáneo: cómo efectuar una división justa de las tareas de interés general entre la sociedad civil y el poder público.

¹⁰⁸ Artículos 189, 191, 192 y 195 de la Constitución. Tal obligación resulta asimismo aplicable al gobierno nacional respecto de los intereses y fines de los entes descentralizados (lealtad descentralista), al corresponderle al gobierno nacional respetar los fines de los descentralizados (fundamento 39 y ss. de STC 0020-2005-PI/TC y fundamento 11 de la STC 0031-2005-PI/TC).

¹⁰⁹ Considerando 14 de la STC C 072/2014 de la Corte Constitucional colombiana.

que los rigen¹¹⁰, sin que afecte la estructuración del poder que la misma Constitución establece¹¹¹.

Para el caso específico de la distribución vertical, y en caso la competencia no se atribuya a favor de ningún nivel de gobierno ni tampoco pueda ser derivada de las competencias asignadas explícitamente, el mecanismo adecuado es el llamado *cláusula residual*. Si bien el constituyente peruano no lo ha reconocido de forma explícita, puede desprenderse del propio principio de Estado unitario y de la estructura descentralizada del país. Opera a favor del gobierno nacional¹¹² –a diferencia de lo que ocurre en derecho comparado¹¹³–, sin que ello signifique vaciar de contenido a la subsidiariedad, sino sólo matizarla¹¹⁴.

No es posible olvidar que todo proceso de descentralización –sea político o simplemente administrativo– no implica una separación tajante del poder en los distintos niveles de poder estatal, sino que no hay ninguna organización descentralizada que pueda subsistir sin un mínimo de centralización, pues

¹¹⁰ Fundamentos 75 y 76 de la STC 0020-2005-PI/TC; fundamento 13 de la STC 0031-2005-PI/TC.

¹¹¹ El reconocimiento tácito de competencias puede operar a favor de cualquiera de los niveles de gobierno, toda vez que su objetivo está dirigido a no entorpecer el ordenado y progresivo proceso de descentralización nacional (artículo 188 de la Constitución).

¹¹² Fundamento 46 de la STC 0002-2005-PI/TC, reiterado en el fundamento 49 de la STC 0020-2005-PI/TC y el fundamento 11 de la STC 0031-2005-PI/TC, en referencia a los artículos 192.10 y 195.10 de la Constitución, en especial por su carácter progresivo y ordenado, establecido en el artículo 188.

¹¹³ Se reconocen fórmulas residuales de atribución de competencias, aunque a favor de los entes menores. En Alemania, el artículo 30 de la Ley Fundamental de Bonn la reconoce a favor de los *Länder*, pese al establecimiento de una prevalencia del derecho federal (artículos 31 y 70 a 75); en Italia, el artículo 117 de la Constitución reconoce potestad legislativa a las regiones, en Estados Unidos, la Décima Enmienda de la Constitución establece una reserva a favor de los estados o al pueblo; o en España, el artículo 149.3 de la Constitución acoge la residualidad a favor de las comunidades autónomas (también, fundamento 2 de la STC 82/1984, de 20 de julio de 1984).

¹¹⁴ Así puede observarse en dos sentencias en que se aplican. En la primero, luego de establecer que ni la Constitución ni el bloque de constitucionalidad reconocían facultad alguna a los gobiernos regionales para declarar a la hoja de coca patrimonio cultural regional, se concluyó que el ente competente para tal efecto era el gobierno nacional (fundamento 91 de la STC 0020-2005-PI/TC y otro). En un segundo caso se aplica el mismo criterio, coligiéndose que los gobiernos regionales no resultan competentes para la creación de una autoridad portuaria regional, toda vez que tal control sólo le corresponde al gobierno nacional (fundamento 15 de la STC 0024-2006-PI/TC).

separación y continuidad son traducciones concretas de los principios de autonomía y unidad en el plano organizativo, que coexisten¹¹⁵.

Ejercicio funcional

Sobre la base de las competencias asignadas, expresa o implícitamente, en cualquiera de los niveles del Estado –vertical u horizontal– los entes que participan de una cuota del poder estatal han de actuar siguiendo el mandato establecido en la Constitución.

Autonomía

Ante todo, los poderes clásicos, los órganos constitucionales y los gobiernos subnacionales gozan de autonomía funcional, garantizada constitucionalmente, concepto formulado en clave de *self government*¹¹⁶. La ‘autonomía institucional’, en tanto comporta el reconocimiento de la diferencia y se expresa en la presencia activa de las minorías¹¹⁷, aparece como la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado, sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste¹¹⁸. Entendida también como ‘garantía institucional’, opera en conflictos entre entidades cuyas fuentes normativas no se hallan jerárquicamente subordinadas, siempre que el exceso en la arrogación de competencia por parte de un órgano ponga en peligro la subsistencia del otro, obligándose el Tribunal a fijar un cierto límite mínimo institucional que el legislador ordinario no puede

¹¹⁵ Vid. el clásico trabajo de EISENMANN, Charles. *Centralisation et decentralization*. París, LGDJ, 1948.

¹¹⁶ ‘Autonomía’ se diferencia de ‘soberanía’, pues ésta sólo puede ser atribuida al pueblo en tanto poder originario e incondicionado -no sin límites-, mientras aquélla supone un poder limitado y no originario cualitativamente diferente de aquél (SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. “Estado autónomo y Tribunal Constitucional”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 73, 1991. p. 49). Como antecedente de este criterio, en jurisprudencia comparada se establece que autonomía no es soberanía, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, y en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero de 1981).

¹¹⁷ PORTERO MOLINA, José Antonio. “Principio democrático y principio de autonomía”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 21-22, 1997. p. 413.

¹¹⁸ S-328 recaída en el Exp. 0012-1996-AI/TC.

traspasar¹¹⁹. En fin, la autonomía no supone autarquía funcional al extremo en que de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno, por lo que ningún organismo por ser autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél¹²⁰.

La Constitución reconoce dicha autonomía para cada entidad estatal. Se fija, como parte de los poderes clásicos, para el Legislativo (es soberano en sus funciones y cuenta con autonomía normativa, económica, administrativa y política¹²¹); para el Ejecutivo (sólo sometido a la Constitución y leyes, actuando conforme a sus atribuciones¹²²); y para el Judicial (autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional¹²³). En cuanto a los órganos constitucionales, es reconocida a favor de la Contraloría General de la República (goza de autonomía conforme a su ley orgánica¹²⁴), del Banco Central de Reserva (tiene autonomía según su ley orgánica¹²⁵), de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras

¹¹⁹ RÓDENAS CALATAYUD, Ángeles. “Validez formal y validez sustantiva: el encaje de la competencia materia”. *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, 30 (2007). p. 555.

¹²⁰ Se descarta que esa autonomía sea igual a autarquía, asimilándose este concepto a soberanía interna (fundamento 38 de la STC 0020-2005-PI/TC; también en la STC 0002-2005-PI/TC). En doctrina, se entiende autarquía como cualidad jurídica de un ente que deriva de la atribución de ciertos poderes, o bien de la presencia de determinadas características estructurales, ya que al ente autárquico no puede reconocérsele más que un simple interés legítimo a que el Estado le respete los límites de su propia competencia (VIRGA, Pietro. *Laregione*. Milán, Giuffrè, 1949. p. 7).

¹²¹ Artículo 90 de la Constitución; artículo 3 del Reglamento del Congreso. Su esencia radica en la potestad que tiene un ente público de dar leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal (BADÍA, Ferrando. *El Estado unitario, el federal y el Estado autónomico*. 2ª ed. Madrid, Tecnos, 1986. p. 61).

¹²² Artículo 1 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo; indirectamente, artículo 118.1 de la Constitución.

¹²³ Artículos 138 y 139.1 de la Constitución; artículos 1 y 2 del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹²⁴ Artículo 82 de la Constitución; artículo 16 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (autonomía administrativa, funcional, económica y financiera).

¹²⁵ Artículo 84 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26123, Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú (con autonomía en el marco de la ley).

Privadas de Fondos de Pensiones (goza de autonomía funcional¹²⁶), del Consejo Nacional de la Magistratura (es independiente y se rige por su ley orgánica¹²⁷), del Ministerio Público (es autónomo¹²⁸), de la Defensoría del Pueblo (es autónoma¹²⁹), del Jurado Nacional de Elecciones (actúa con autonomía¹³⁰), de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (actúa con autonomía¹³¹), del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (actúa con autonomía¹³²) y el Tribunal Constitucional (es autónomo¹³³).

Con relación a la distribución vertical del poder¹³⁴, la Constitución también reconoce autonomía a los gobiernos subnacionales-regionales¹³⁵ y locales¹³⁶ –en

¹²⁶ Artículo 87 de la Constitución; artículo 345 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (institución constitucionalmente autónoma).

¹²⁷ Artículo 150 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (organismo autónomo).

¹²⁸ Artículo 158 de la Constitución; artículo 1 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público (organismo autónomo del Estado).

¹²⁹ Artículo 161 de la Constitución; artículo 5 de la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo (goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones).

¹³⁰ Artículo 177 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (organismo autónomo).

¹³¹ Artículo 177 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (organismo autónomo).

¹³² Artículo 177 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (organismo público).

¹³³ Artículo 201 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional (es autónomo e independiente).

¹³⁴ Se identifican diversas fórmulas dependiendo del nivel de autonomía reconocido a los entes descentralizados, oscilando entre meramente ejecutivas -como sucede en Estados Unidos, Australia y Canadá- o legislativas y de ejecución -bajo el sistema lista que se aprecia en Alemania y Austria-.

¹³⁵ Artículo 191 de la Constitución; artículo 2 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales (con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia).

¹³⁶ Artículo 194 de la Constitución; artículo I del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades (gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, la cual radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración). A través de ella permite establecer la imagen en términos reconocibles que tiene la conciencia social de determinado tiempo y lugar de cada gobierno local (SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*. 4ª ed. Madrid, Aranzadi, 1999. pp. 55, 56).

los asuntos públicos de su competencia¹³⁷, manifestada en tres vertientes¹³⁸. Cuentan con autonomía política, traducida en la elección de sus representantes y su capacidad de autorregulación a través de normas de ámbito territorial¹³⁹; es decir, goza de una potestad normativa para crear derecho (generar sus propios ordenamientos), y no sólo de ejecutarlo¹⁴⁰, aun cuando el Estado unitario presupone la exigencia de unidad en la legislación¹⁴¹, por necesitar parámetros uniformes en el orden nacional y competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial¹⁴². Están dotados también de autonomía económica, materializada en la facultad de contar con una reserva presupuestal mínima y de percibir rentas propias. Por último, cuentan con autonomía administrativa, referida a la asignación de funciones debidamente delimitadas, que les permite dirigir y orientar política y administrativamente su comunidad sobre la base de directrices propias que pueden ser distintas de las adoptadas por los órganos estatales y aún divergentes.

¹³⁷ Fundamento 32 de la STC 0002-2005-PI/TC. Tanto el gobierno nacional como los descentralizados poseen autonomía a nivel del derecho público interno, pero sólo el primero detenta la soberanía a nivel del derecho público internacional (artículo 8 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización).

¹³⁸ Fundamentos 9 a 11 de la STC 0006-2008-PI/TC; y fundamentos 33 a 36 de la STC 0002-2005-PI/TC.

¹³⁹ Como resulta implícita a la propia noción de autonomía en general y a la descentralista en particular, se admite que la producción normativa de los entes subnacionales, como las ordenanzas regionales y locales, se encuentra limitada territorialmente y también se condiciona a su compatibilidad con la Constitución y el respectivo bloque de constitucionalidad (fundamento 64 de la STC 0020-2005-PI/TC y otro). Si bien tales normas no se encuentran jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales del Estado (artículo 200.4 de la Constitución), sí se encuentran articuladas con la legislación nacional a través del denominado principio de competencia, el cual puede acarrear la nulidad de una norma cuando ésta regule una materia que le esté vedada, por incurrir en un vicio de inconstitucionalidad indirecta (fundamento 123 de la STC 0047-2004-PI/TC). Así, se reconoce que este principio será aplicable a un conflicto normativo, siempre que la fuente de producción de ambas normas provenga de distintos órganos con competencia normativa; que entre ambas no exista una relación jerárquica; y que sus relaciones sean reguladas por una norma jerárquicamente superior.

¹⁴⁰ Al respecto, fundamento 116 de la STC 0047-2004-PI/TC.

¹⁴¹ La articulación de las fuentes normativas legales no puede efectuarse exclusivamente bajo los alcances del principio de jerarquía, sino conforme al de competencia, toda vez que la propia Constitución reconoce a las ordenanzas regionales y municipales como normas con rango de ley (artículo 200.4 de la Constitución), no jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales.

¹⁴² Al respecto, *Vid.* criterio de la Corte Constitucional colombiana establecido en el considerando 14 de la STC C-072/2014-.

Relaciones

Sobre la base de un ejercicio de las competencias con autonomía, las entidades que gozan del poder estatal deben actuar siguiendo la doctrina del *check and balances*, dentro de un sinnúmero de interconexiones entre las distintas unidades gubernamentales constitucionales¹⁴³.

Desde un punto de vista negativo, cada entidad debe actuar con pleno respeto de la *independencia* de los otros centros de poder estatal, es decir, tomando en cuenta un conjunto de recursos fácticos (económicos, persuasión, organización, coacción), sin interferir en los demás cuando realicen su ejercicio funcional de acuerdo con la fuerza normativa o eficacia del derecho¹⁴⁴. El ejercicio de su autonomía no puede habilitar de cada entidad una actuación contraria a límites constitucionales o principios que coadyuvan a preservar el funcionamiento y articulación de las diferentes piezas del sistema¹⁴⁵, como es el caso de los límites territoriales –regulación de los intereses comprendidos en su circunscripción– o materiales –sobre materias directa o indirectamente reconocidas en la Constitución o el bloque de constitucionalidad– a los que se encuentra sujeta su potestad –especialmente, la normativa–¹⁴⁶. Es por ello que todas las entidades públicas –incluyendo gobiernos regionales y municipales– están sujetas a instancias de control y tutela permanente realizada por los órganos nacionales competentes –como la Contraloría General de la República¹⁴⁷– y los

¹⁴³ RUBIN, Edward. “Independence as a Governance Mechanism”. En, BURBANK, Stephen B. y Barry FRIEDMAN (eds.) *Judicial Independence at the Crossroads. An interdisciplinary Approach*, Londres, Sage. Rubin, 2002. p. 91.

¹⁴⁴ BREYER, Stephen. “Judicial Independence”. *The Georgetown Law Journal*, 95 (2007), aunque analizando únicamente el concepto ‘independencia judicial’.

¹⁴⁵ MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Los principios constitucionales de unidad y autonomía...”. *Ob. cit.* pp. 1841, 1842. Cabe destacar sobre el particular la precisión del artículo 287 de la Constitución colombiana, y resaltada en el considerando 10 de la Sentencia C-072/2014, en cuanto establece que la autonomía territorial reconoce la capacidad de las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias; ejercer competencias que les correspondan; administrar recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales.

¹⁴⁶ BADÍA, Ferrando. *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. *Ob. cit.* pp. 322 y ss.

¹⁴⁷ En el caso de órganos subnacionales, artículo 199 de la Constitución, interpretado en el fundamento 11 de la STC 0031-2005-PI/TC y en los fundamentos 55 y 56 de la STC 0020-2005-PI/TC.

correspondientes mecanismos de control interno¹⁴⁸, a fin de lograr la integración armónica del ordenamiento jurídico regional con el ordenamiento constitucional y legal.

De otro lado, es preciso también el *ejercicio coordinado* de las competencias asignadas a cada entidad de gobierno¹⁴⁹ dentro de un Estado unitario, máxima que parte de la asunción aristoteliana de que ningún ser humano es autosuficiente¹⁵⁰, construyéndose un *corpus* teórico con el objetivo de proteger las autonomías en un mundo interdependiente y mutuamente respetuoso¹⁵⁰. Se tiene dicho que la tesis de la separación de poderes no debe ser entendida en su concepción clásica, como una separación tajante y sin relaciones entre tales entidades, sino que exige que se la conciba como coordinación y cooperación entre ellos¹⁵¹, sin que tal principio importe la renuncia a sus competencias.

La acción de colaborar se realiza siempre y cuando no ocasione a la entidad gastos elevados o ponga en peligro el cumplimiento de sus propias funciones o esté prohibida expresamente en la normatividad¹⁵². Se pretende con este principio, por lo tanto, que las entidades ejerzan sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, en tanto norma suprema del Estado a fin de conseguir el equilibrio inherente al Estado constitucional¹⁵³.

¹⁴⁸ Principio que también se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

¹⁴⁹ Fundamento 20 de la STC 0046-2004-AI/TC.

¹⁵⁰ ENDO, Ken. "Subsidiarity and its Enemies: To What Extent Is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?". En, *EUI Working Papers*, 24 (2001). pp. 9-13.

¹⁵¹ Principio de colaboración de los poderes, desarrollado jurisprudencialmente (fundamento 15 de la STC 0006-2006-PCC/TC y fundamento 38 de la STC 0006-2008-PI/TC).

¹⁵² En la legislación administrativa se prevé, entre otros, proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio; prestar en el ámbito propio la asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones; o facilitar a las otras entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados (artículo 76 de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General).

¹⁵³ HESSE, Konrad. *Escritos de derecho constitucional*. 2ª ed. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992. p. 47, seguido en jurisprudencia (entre muchos, fundamento 12.c de la STC 5854-2005-PA/TC).

De esta forma se está ratificando la existencia de un deber de ayuda mutua y solidaridad entre los poderes y órganos públicos independientes, en la ejecución de políticas públicas y de Estado; en la prevención y solución de sus conflictos, que involucren a la sociedad civil en la formulación, ejecución y fiscalización de sus estrategias, políticas, programas y proyectos. Esta concepción complementaria al principio de separación de poderes es contributiva de un subsistema político estadual unitario y a la vez descentralizado, de estructuras flexibles pero articuladas e inclusivo, más democrático y menos autoritario, propios de una sociedad abierta, horizontal y participativa. A través de tal fórmula se permite mejorar la gobernabilidad del país, pues de lo que se trata es que el sistema globalmente resultante funcione dentro de las coordenadas de la tensión dialéctica entre unidad y diversidad, con legitimidad y eficacia¹⁵⁴.

En el caso de repartición de competencias horizontal, la fórmula de coordinación entre los diversos niveles de poder cobra mayor importancia¹⁵⁵. Se reconoce el criterio de concurrencia que, si bien se circunscribe al ámbito de las competencias compartidas¹⁵⁶, resalta que en el ejercicio de éstas, cada nivel de gobierno tiene el deber de actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás¹⁵⁷. De la mano con este principio se encuentra el de lealtad nacional o descentralista, según el cual los gobiernos subnacionales no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales, sino que tienen la obligación de cooperar con el gobierno nacional y los otros gobiernos descentralizados en el cumplimiento de sus fines, deber que resulta también aplicable al gobierno nacional respecto de los intereses y fines de los entes descentralizados¹⁵⁸. Asimismo, se propone que la entidad de mayor amplitud

¹⁵⁴ Sobre el tema, *Vid.* CÁMARA VILLAR, Gregorio. “El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1 (2004).

¹⁵⁵ *Vid.* fundamento 39 y ss. de STC 0020-2005-PI/TC y fundamento 11 de la STC 0031-2005-PI/TC.

¹⁵⁶ Aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. En estos casos, la ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel (artículo 13.2 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización).

¹⁵⁷ Así, por ejemplo, en el caso colombiano se estableció que la ley orgánica de ordenamiento territorial determina la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, siendo las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia en los términos que establezca la ley (artículo 288 de la Constitución).

¹⁵⁸ Artículos 189, 191, 192 y 195 de la Constitución.

territorial pueda cumplir un rol facilitador en la relaciones de cooperación entre los órganos subnacionales¹⁵⁹.

Tal como se ha podido observar, el examen que realiza el Tribunal Constitucional en los conflictos competenciales es bastante complejo, tomando en cuenta la estructura propia del Estado peruano, establecida constitucionalmente, y cada vez más la jurisprudencia debe intentar perfilarla de la mejor manera posible, en coherencia con las características que la concretizan. A través del presente trabajo podrá observarse cuál ha sido el desarrollo de la jurisprudencia en diversos tópicos que van desde la interposición de demanda hasta la emisión de la sentencia, incluyendo un estudio sobre las medidas cautelares que pueden plantearse.

Victorhugo Montoya Chávez

¹⁵⁹ Al respecto, cabe destacar el matiz particular que adquiere la fórmula de coordinación en los Estados Federales, donde se confía a los Estados miembros las competencias ejecutivas relativas a la aplicación en sus territorios de las leyes federales, y si bien el respeto a su autonomía ejecutiva queda garantizado, estos se encuentran sujetos a los poderes federales de vigilancia (*Bundesaufsicht*), que incluyen facultades de reglamentación, de inspección e incluso de instrucción en favor de la Federación. Dichas funciones estatales de supervisión y vigilancia no tienen ordinariamente un carácter coactivo -que puede ser el resultado final de la desatención de las obligaciones que las autonomías tienen contraídas-, y tampoco exigen instrumentarse a través de medidas unilaterales -aunque éstas son las más comunes-, sino que es perfectamente posible la apelación a fórmulas de cooperación que abran camino a la participación autonómica en la formación de los criterios generales que deberán manejarse para la aplicación de las normas (MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Los principios constitucionales de unidad y autonomía...”. *Ob. cit.* pp. 1861 y 1871).

DATOS INICIALES

Con el fin de que los operadores jurídicos puedan conocer cuál ha sido la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Constitucional en materia de procesos competenciales, a continuación se presenta un estudio analítico sobre sus elementos configurantes, especialmente procesales, realizado en el seno de la Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales, que se espera sea de mucha utilidad para la comunidad jurídica nacional.

El estudio consiste básicamente en la revisión de los autos y sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional a fin de entender cómo actúa el órgano máximo de interpretación constitucional. Con relación a la numeración de las resoluciones revisadas, es preciso explicar que a pesar del diverso criterio utilizado con el paso de los años, que incluye el uso de numeración de sentencias de los primeros años ('S-'), se ha buscado uniformizar la fórmula utilizada para una lectura más ágil. En vista de que la ordenación de las sentencias (STC) ha venido respondiendo al número del expediente, debe explicarse que éste se inicia con una numeración correlativa, seguida del año correspondiente, para luego dar paso al tipo de proceso constitucional, que en el caso específico del proceso competencial, a partir de la vigencia del Código Procesal Constitucional, varió de ser denominado como acción –'CC'– para pasar a ser presentado como proceso –'PCC'–), y termina con la referencia al órgano emisor (TC).

En el caso específico de las resoluciones, término que en el ámbito procesal constitucional se refiere a los autos emitidos (ATC), la enumeración será igual a la utilizada en las sentencias, con la única diferencia de que se hará una precisión sobre el tipo de resolución emitida: si versa sobre un análisis de admisibilidad se agrega '(A)'; si trata sobre un examen de procedibilidad, '(P)' –incluyendo dentro de éstas, las sustracciones de la materia–; cuando se analiza

una solicitud de reposición, se adjunta ‘(R)’; en caso tratarse de una solicitud de aclaración, ‘(a)’; si versase sobre una solicitud de nulidad, ‘(N)’; cuando sea un pedido de ejecución, ‘(E)’; y, en caso se resolviese alguna otra cuestión –como la incorporación de un partícipe, por ejemplo–, se agrega ‘(O)’.

La revisión jurisprudencial se encuentra debidamente acompañada de la oportuna base normativa. Al respecto es preciso esclarecer que, en virtud del artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, se ha utilizado de forma supletoria normas adjetivas distintas al proceso constitucional, siempre que no contradigan su naturaleza y lo ayuden a su mejor desarrollo¹⁶⁰.

El estudio que se presenta a continuación está dividido en cinco partes. Las dos primeras están referidas a la calificación de la demanda, en las que se explican tanto el control de procedibilidad (dividido en dos capítulos), como el control de admisibilidad; la tercera parte versa sobre el desarrollo del proceso; la cuarta explica el contenido de las sentencias de procesos de conflictos competenciales; y la última desarrolla las medidas cautelares.

48

Cuadro 1. Links de las sentencias y autos emitidos por el Tribunal Constitucional en los procesos competenciales

Expediente		RESOLUCIÓN
0001-1997-CC/TC	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1997//00001-1997-CC.html
0002-1997-CC/TC	STC, S-450	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1997//00002-1997-CC.html
0368-1998-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00370-1998-CC%2000368-1998-CC%20Resolucion.html
0370-1998-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1998//00370-1998-CC%2000368-1998-CC%20Resolucion.html
1402-1998-CC/TC	(No aparece en web)	
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/1999//00001-1999-CC.html
0001-1999-CC/TC	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00001-1999-CC%20Subsanacion.html
0002-1999-CC/TC	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2000//00002-1999-CC.html
0001-2000-CC/TC	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2001//00001-2000-CC.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00001-2001-CC.html
0001-2001-CC/TC	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00001-2001-CC%20Subsanacion.html
0002-2001-CC/TC	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00002-2001-CC.html

¹⁶⁰ Fundamento 6 de la ATC(A) 0012-2012-PI/TC.

El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)

Expediente		RESOLUCIÓN
0003-2001-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002//00003-2001-CC%20Resolucion.html
0001-2002-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002//00001-2002-CC%20Resolucion.html
0002-2002-CC/TC	(No aparece en web)	
0003-2002-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002//00003-2002-CC%20Resolucion.html
0004-2002-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002//00004-2002-CC.html
0001-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00001-2003-CC%20Resolucion.html
	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00001-2003-CC%20Resolucion.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00001-2003-CC.html
0002-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00002-2003-CC%20Resolucion.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00002-2003-CC.html
0003-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00003-2003-CC%20Resolucion.html
0004-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00004-2003-CC%20Resolucion.html
0005-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00005-2003-CC%20Resolucion.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00005-2003-CC.html
0006-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00006-2003-CC%20Resolucion.html
0007-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00007-2003-CC%20Resolucion.html
0008-2003-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00008-2003-CC%20Resolucion.html
0009-2003-CC/TC	ATC (N)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00009-2003-CC%20Resolucion.html
0010-2003-CC/TC	ATC (N)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003//00010-2003-CC%20Resolucion.html
	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00011-2003-CC%20Resolucion.html
0011-2003-CC/TC	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00011-2003-CC%20Aclaracion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00012-2003-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00012-2003-CC.html
0012-2003-CC/TC	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00012-2003-CC%20Aclaracion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00013-2003-CC.html
0001-2004-CC/TC	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00001-2004-CC.html
0002-2004-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00002-2004-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00002-2004-CC.html

Expediente		RESOLUCIÓN
0003-2004-CC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00003-2004-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00004-2004-CC%20Admisibilidad.html
0004-2004-CC/TC	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004//00004-2004-CC%20Resolucion.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00004-2004-CC.html
	ATC (O')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00004-2004-CC%20Resolucion2.html
0005-2004-CC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00005-2004-CC%20Resolucion.html
0001-2005-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00001-2005-CC%20Resolucion.html
0002-2005-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00002-2005-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00003-2005-CC%20Resolucion.html
0003-2005-PCC/TC	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00003-2005-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00003-2005-CC.html
0004-2005-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00004-2005-CC%20Resolucion.html
0005-2005-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00005-2005-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00005-2005-CC.html
0006-2005-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005//00006-2005-CC%20Resolucion.html
0001-2006-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00001-2006-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00002-2006-CC%20Admisibilidad.html
0002-2006-PCC/TC	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00002-2006-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00003-2006-CC%20Admisibilidad.html
0003-2006-PCC/TC	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00003-2006-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00004-2006-CC%20Resolucion.html
0004-2006-PCC/TC	ATC (R)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00004-2006-CC%20Reposicion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00005-2006-CC%20Resolucion.html
0005-2006-PCC/TC	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00005-2006-CC.html

El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)

Expediente		RESOLUCIÓN
0006-2006-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006//00006-2006-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00006-2006-CC.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00006-2006-CC%20Aclaracion.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00006-2006-CC%20Aclaracion2.html
	ATC (a")	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00006-2006-CC%20Aclaracion3.html
0007-2006-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00007-2006-CC%20Resolucion.html
0008-2006-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00008-2006-CC%20Resolucion.html
0001-2007-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00001-2007-CC%20Resolucion.html
0002-2007-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00002-2007-CC%20Resolucion.html
0003-2007-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007//00003-2007-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00003-2007-CC.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00003-2007-CC%20Subsanacion.html
	ATC (a')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00003-2007-CC%20Aclaracion.html
	ATC (a")	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00003-2007-CC%20Aclaracion2.html
0004-2007-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00004-2007-CC%20Resolucion.html
0005-2007-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00005-2007-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2007-CC.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2007-CC%20Aclaracion.html
0006-2007-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00006-2007-CC%20Resolucion.html
0007-2007-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00007-2007-CC%20Resolucion.html
0001-2008-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00001-2008-CC%20Resolucion.html
0002-2008-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00002-2008-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00002-2008-CC.html
0003-2008-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00003-2008-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00003-2008-CC.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00003-2008-CC%20Aclaracion.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00003-2008-CC%20Aclaracion.html

Expediente		RESOLUCIÓN
0004-2008-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008//00004-2008-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2008-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2008-CC%20Admisibilidad2.html
0005-2008-PCC/TC	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2008-CC%20Resolucion.html
	ATC (O')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2008-CC%20Admisibilidad3.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00005-2008-CC.html
0006-2008-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00006-2008-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00006-2008-CC%20Resolucion.html
0007-2008-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00007-2008-CC%20Resolucion.html
0001-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00001-2009-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00001-2009-CC%20Admisibilidad2.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00001-2009-CC.html
0002-2009-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00002-2009-CC%20Resolucion.html
0003-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00003-2009-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00003-2009-CC%20Admisibilidad2.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00003-2009-CC.html
0004-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00004-2009-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00004-2009-CC.html
0005-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2009-CC%20Admisibilidad1.html
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00005-2009-CC%20Admisibilidad2.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00005-2009-CC.html
0006-2009-PCC/TC	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00005-2009-CC%20Aclaracion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00006-2009-CC%20Admisibilidad1.html
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00006-2009-CC%20Resolucion.html
	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00006-2009-CC%20Resolucion.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00006-2009-CC%20Aclaracion.html

El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)

Expediente		RESOLUCIÓN
0007-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//00007-2009-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00007-2009-CC%20Resolucion.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00007-2009-CC%20Resolucion.html
0008-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00008-2009-CC%20Admisibilidad.html
0009-2009-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00009-2009-CC%20Resolucion.html
0010-2009-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00010-2009-CC%20Resolucion.html
0011-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00011-2009-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00011-2009-CC.html
0012-2009-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00012-2009-CC%20Admisibilidad1.html
	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00012-2009-CC%20Subsanacion.html
	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00012-2009-CC%20Resolucion.html
0001-2010-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00001-2010-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00001-2010-CC.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00001-2010-CC%20Aclaracion.html
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010//00001-2010-CC%20Aclaracion2.html
	ATC (E)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00001-2010-CC%20Aclaracion.html
0002-2010-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00002-2010-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00002-2010-CC%20Resolucion.html
0003-2010-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00003-2010-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00003-2010-CC%20Resolucion.html
0001-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00001-2011-CC%20Resolucion.html
0002-2011-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00002-2011-CC%20Admisibilidad.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00002-2011-CC.html
0003-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00003-2011-CC%20Resolucion.html
0004-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00004-2011-CC%20Resolucion.html

Expediente		RESOLUCIÓN
0005-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00005-2011-CC%20Resolucion.html
0006-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00006-2011-CC%20Resolucion.html
0007-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00007-2011-CC%20Resolucion.html
0008-2011-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00008-2011-CC%20Resolucion.html
0001-2012-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012//00001-2012-CC%20Admisibilidad1.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012//00001-2012-CC%20Resolucion.html
0002-2012-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00002-2012-CC%20Resolucion.html
0003-2012-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012//00003-2012-CC%20Resolucion.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00003-2012-CC%20Resolucion2.html
0001-2013-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00001-2013-CC%20Admisibilidad1.html
	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00001-2013-CC%20Admisibilidad2.html
0002-2013-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00002-2013-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (O)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00002-2013-CC%20Resolucion0.html
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00002-2013-CC.pdf
0003-2013-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00003-2013-CC%20Admisibilidad.html
0004-2013-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013//00004-2013-CC%20Resolucion.html
0005-2013-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00005-2013-CC%20Admisibilidad.pdf
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00005-2013-CC.pdf
0001-2014-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014//00001-2014-CC%20Admisibilidad.html
	ATC (R)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00001-2014-CC%20Reposicion.pdf
	ATC (a)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00001-2014-CC%20Aclaracion.pdf
	STC	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00001-2014-CC.pdf
0002-2014-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014//00002-2014-CC.pdf
0003-2014-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014//00003-2014-CC%20Resolucion.html
0004-2014-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00004-2014-CC%20Resolucion.pdf

El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)

Expediente		RESOLUCIÓN
0005-2014-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00005-2014-CC%20Inadmisibilidad.pdf
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00005-2014-CC%20Resolucion.pdf
0001-2015-PCC/TC		(Pendiente)
0002-2015-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00002-2015-CC%20Resolucion.pdf
0003-2015-PCC/TC		(Pendiente)
0004-2015-PCC/TC	ATC (P)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00004-2015-CC%20Resolucion.pdf
0005-2015-PCC/TC		(Pendiente)
0006-2015-PCC/TC	ATC (A)	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00006-2015-CC%20Inadmisibilidad.pdf
	ATC (A')	http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00006-2015-CC%20Admisibilidad.pdf

Elaboración: Propia

CAPÍTULO PRIMERO: EL PROCESO COMPETENCIAL

Si bien la Constitución hace referencia al conflicto competencial como una atribución del Tribunal Constitucional –quien lo realiza en forma exclusiva y en única instancia–, no lo reconoce explícitamente como una garantía constitucional. Aun así, ha sido reconocido normativamente como un proceso de carácter constitucional¹⁶¹.

Este proceso tiene por objeto velar por el respeto de la distribución de las competencias estatales previstas en la Constitución, de modo que garantiza la vigencia del principio de supremacía constitucional e, indirectamente, la continuidad del Estado Constitucional de Derecho¹⁶². Se presenta como vía autónoma orientada fundamentalmente a tutelar el orden constitucional objetivo, tomando en cuenta su dimensión vertical y otra horizontal¹⁶³. El sustento del conflicto de competencias se encuentra en el respeto del principio de separación de poderes. Éste no debe entenderse en su concepción clásica, en virtud de la cual la separación entre los poderes del Estado es tajante y no existe relación alguna entre ellos, sino como un sistema de control y balance entre los poderes del Estado que contiene relaciones de coordinación y cooperación entre ellos. Así entendido, el principio de separación de poderes se constituye en una garantía de los derechos constitucionalmente reconocidos y en un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura¹⁶⁴.

¹⁶¹ Artículos 200 y 202.3 de la Constitución; Título IX del Código Procesal Constitucional.

¹⁶² Fundamento 4 de la ATC(a”) 0003-2007-PCC/TC, sobre la base de los artículos 202 de la Constitución y 109 del Código Procesal Constitucional.

¹⁶³ Fundamento 5 de la STC 0006-2006-PCC/TC.

¹⁶⁴ Fundamentos 16 y ss. de la STC 0005-2007-PI/TC, en referencia al artículo 43 de la Constitución.

Dos elementos son los que configuran la existencia de un proceso de conflicto competencial¹⁶⁵:

- Uno subjetivo, que implica que las partes involucradas en el conflicto competencial ostenten una legitimidad especial; es decir, que se trate de un poder el Estado, un órgano constitucionalmente reconocido, un gobierno regional o un gobierno local¹⁶⁶.
- Uno objetivo, según el cual la materia controvertida esté directamente vinculada con la Constitución o con las leyes orgánicas que correspondan, mas no con otros dispositivos con rango legal; es decir, que la competencia debe estar referida a un poder conferido por la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad para generar un acto estatal¹⁶⁷.

Ahora bien, en términos generales en este tipo de proceso constitucional se debe advertir competencias que precisan sus ámbitos personal, material, temporal, territorial –sobre el cual se hablará más adelante– y procesal. Así, la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad pueden establecer¹⁶⁸: qué tipo de acto estatal puede ser realizado por un determinado agente u operador del poder político, pues es usual que la actividad de las autoridades se exprese en algunas de las funciones estatales (normar, administrar-ejecutar, dirimir conflictos, controlar) (*competencia material*); qué operadores o agentes del poder político se encuentran facultados para realizar un determinado

¹⁶⁵ Fundamento 2 de la STC 0005-2006-PCC/TC, fundamento 6 de la STC 0003-2008-PCC/TC, entre otras.

¹⁶⁶ Artículo 202.3 de la Constitución; artículos 109 y 110 del Código Procesal Constitucional; fundamento 15 de la STC 0003-2007-PCC/TC. En ese sentido, no pueden admitirse a trámite demandas que emplacen a entidades -tales como el proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural- cuyas atribuciones están delimitadas por normas con rango legal, aun cuando la parte demandante cuente con legitimidad para obrar activa (fundamento 3 de la ATC(P) 0001-2008-PCC/TC).

¹⁶⁷ Artículo 202.3 de la Constitución; artículos 109 y 110 del Código Procesal Constitucional; fundamento 10.5 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC; fundamento 3 de la ATC(A) 0370-1998-CC/TC; fundamento 3 de la ATC 0368-1998-CC/TC. Caso contrario, se correría el riesgo de efectuar un análisis basado en disposiciones legales ordinarias, lo que convertiría al supremo intérprete constitucional en un guardián de la legalidad antes que de la constitucionalidad de las normas (fundamento 10.4 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC).

¹⁶⁸ Fundamento 10.5 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC.

acto a nombre y en representación del Estado (*competencia personal*); el período de validez del acto estatal ejecutado, toda vez que, en principio, la competencia no tiene limitaciones temporales, a menos que la Constitución u otra norma determine que tales atribuciones son categóricamente finitas o accidentales (*competencia temporal*); y la forma o mecanismo cómo deberá realizarse el acto estatal para conservar su constitucionalidad (*competencia procesal*).

La competencia para realizar actos estatales tiene como notas condicionantes -aunque existe también la indelegabilidad- las siguientes¹⁶⁹:

- Su *taxatividad*, pues el ejercicio de la competencia constitucional está limitado o reducido a lo expresamente conferido. Ello responde a la siguiente lógica: mientras que al Estado sólo le está permitido aquello que le ha sido conferido expresamente, a la ciudadanía le está permitido todo aquello que no se encuentre proscrito. La competencia asignada puede ser reglada o discrecional.
- Su *razonabilidad*, la cual implica una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado para la ejecución de la competencia. Puede ser analizada desde una doble perspectiva: (i) cuantitativa, donde su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, entre otras; y, (ii) cualitativa, donde se busca la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.
- Su *proporcionalidad*, ya que el acto estatal debe acreditar la necesaria correspondencia y equilibrio entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Se plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y solo si guardan armonía y *sindéresis* con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

¹⁶⁹ Fundamento 10.6 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC.

El proceso competencial consiste bien en la vindicación o bien en la determinación de una potestad constitucional o, cuando menos, de relevancia constitucional, caso este último referido a las atribuciones conferidas por ley orgánica a un ente estatal creado por la Constitución¹⁷⁰. *Contrario sensu*, no es posible controlar a través de un proceso competencial la concordancia de un acto determinado con el contenido sustantivo de la Constitución, si es que éste cumple con las condiciones formales y materiales de competencia. Tal pedido debería dilucidarse en el marco de los procesos constitucionales de control de actos, como son el hábeas corpus, acción de amparo y hábeas data.

Se advierte además una doble finalidad en el proceso; por un lado, el pronunciamiento sobre la titularidad de una competencia, y por otro, la legitimidad de determinada decisión (expresada en alguna disposición, acto o resolución), emitida con vicio de incompetencia; no podría existir conflicto si la duda sobre la titularidad de la competencia no se materializa en alguna decisión concreta, o si, existiendo esta, no se fundamenta en una vulneración del orden de competencias¹⁷¹.

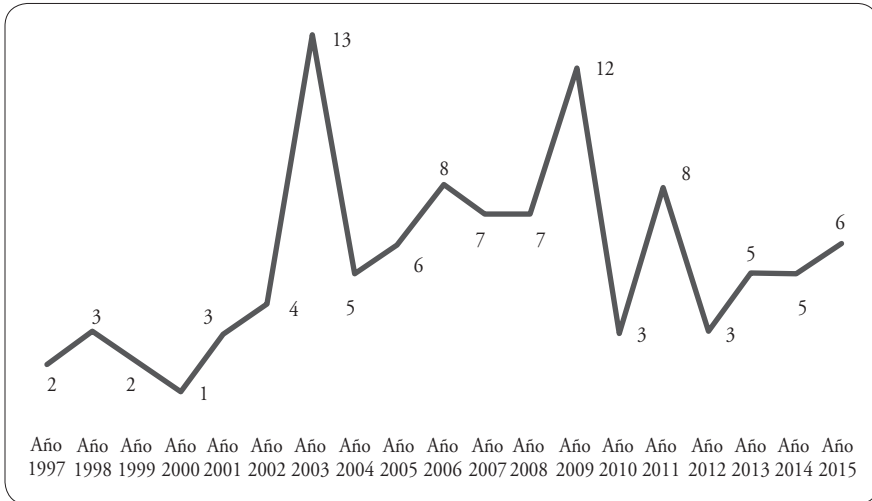
60

Habiéndose definido a qué nos referimos cuando hablamos de proceso competencial, se presenta a continuación una revisión de un dato general sobre este proceso. Se analiza descriptivamente una disparidad en la utilización de este proceso en el país por parte de los legitimados activos, tomando en cuenta las 103 demandas ingresadas desde 1997, año en que se presentó la primera demanda, hasta el año 2015.

¹⁷⁰ Fundamento 1 de la ATC(A) 0001-2002-CC/TC; fundamento 2 de la STC 0005-2009-PCC/TC; en directa correlación con la STC 0003-2006-PI/TC.

¹⁷¹ Fundamento 10.4 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC.

Gráfico 1. Demandas de procesos competenciales ingresadas por año



Elaboración: Propia

En promedio se han presentado un aproximado de 5,4 demandas por año. Salvo dos casos puntuales (años 2009 y 2013), en los últimos años el número de demandas presentadas ha oscilado entre tres y ocho, lo cual demuestra el uso no difundido de este proceso constitucional entre los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

CAPÍTULO SEGUNDO: PROCEDIBILIDAD DE LA DEMANDA (I) PRETENSION Y OBJETO DE CONFLICTO

El Tribunal Constitucional conoce los conflictos de competencia que opongan al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o locales; a dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales o a estos entre sí¹⁷².

En este capítulo se analizarán los dos primeros temas referidos a la procedibilidad de la demanda, como son las pretensiones y las decisiones objeto de control.

63

1. PRETENSION

La existencia de un conflicto competencial no se desarrolla en abstracto sino que está asociada necesariamente a una decisión concreta comisiva u omisiva. Es la naturaleza y los caracteres que asume la denuncia de incompetencia del acto u omisión lo que determina la clase de conflicto competencial y el tipo de pronunciamiento que el Tribunal pueda expedir¹⁷³.

En ese sentido, es condición necesaria para la procedencia del proceso competencial que existan una o más actuaciones estatales que adolezcan de vicios competenciales¹⁷⁴.

¹⁷² Artículo 109 del Código Procesal Constitucional, recalcado, entre otros, en el fundamento 3 de la ATC(P) 0004-2005-PCC/TC; fundamento 2 de la ATC(P) 0001-2008-PCC/TC.

¹⁷³ Fundamento 3 de la ATC(a) 0005-2009-PCC/TC; fundamento 3 de la STC 0011-2009-PCC/TC.

¹⁷⁴ Fundamento 5 de la STC 0001-2010-PCC/TC.

1.1. *Causa petendi*: Existencia de un conflicto de competencia

Como el proceso competencial implica un examen de las competencias o atribuciones de las entidades reconocidas constitucionalmente, es preciso determinar en la demanda la existencia de un conflicto de competencia; es decir, de qué forma una de aquellas entidades ha afectado las competencias o atribuciones de otra, ya sea por omisión o comisión.

1.1.1. Competencias de rango o relevancia constitucional

Para disponer la procedibilidad de una demanda competencial es preciso que ésta verse sobre un conflicto de atribuciones o de competencias entre los órganos reconocidos en la Constitución (poderes del Estado, órganos constitucionales y gobiernos regionales o municipales), según competencias estipuladas en la propia Constitución o en el bloque de constitucionalidad

Ahora bien, a través del desarrollo jurisprudencial se ha distinguido el conflicto constitucional de competencias del conflicto constitucional de atribuciones¹⁷⁵.

64

1.1.1.1. *Conflicto de atribuciones*

El conflicto de atribuciones tendrá lugar cuando exista la necesidad de determinar las posibilidades jurídicas de actuación que la Constitución y las normas que la desarrollan confieren a los poderes del Estado y a los órganos constitucionales; es decir, se trata de un conflicto a un nivel horizontal de alcance nacional¹⁷⁶.

La Constitución establece una reserva en virtud de la cual la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución se regula mediante leyes orgánicas, entendiéndose como tales a las leyes expedidas con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de congresistas, que verse sobre el funcionamiento de una entidad estatal independientemente de si expresamente se le denomina como tal¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Fundamento 10.4 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC, reiterado en fundamento 5 de la ATC(A) 0005-2006-PCC/TC; fundamento 10 de la STC 0006-2006-PCC/TC.

¹⁷⁶ Fundamento 10.4 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC, reiterado en fundamento 5 de la RCT(A) 0005-2006-PCC/TC.

¹⁷⁷ Fundamentos 5, 7 y 8 de la STC 0002-2011-PCC/TC, sobre la base del artículo 106 de la Constitución.

Dependiendo del grado de precisión con el que dicha normativa desarrolla el ejercicio de las competencias estatales, se advierten¹⁷⁸:

- De un lado, la *competencia estatal reglada*, que predetermina en forma concreta la conducta que el operador o agente político debe ejecutar, así como las condiciones, formas y procedimientos que deberán seguirse. Ello permite al ciudadano conocer de antemano la decisión que adoptará el Estado, bastándole para ello situar el supuesto de un hecho dentro del marco de la norma, principio o práctica constitucional aplicable.
- De otro lado, la *competencia estatal discrecional*, donde se enuncia el ejercicio de una facultad política, dejando en libertad al operador o agente para elegir el curso del acto estatal; de tal forma que, el modo, la oportunidad, conveniencia o inconveniencia de su realización quedan sujetos al criterio político de quien ejerce la competencia. Por este motivo, los actos objeto de esta competencia no son justiciables, salvo el caso en que los órganos jurisdiccionales encargados del control y la defensa de la constitucionalidad se pronuncien sobre la existencia, a favor de sí mismas, de una competencia jurisdiccional sobre la materia.

Asimismo, el poder conferido por una competencia reconocida a un órgano determinado se manifiesta en el ejercicio de alguna función estatal, sea ésta normar, llevar a cabo o ejecutar un acto administrativo, dirimir conflictos o incertidumbres jurídicas, o controlar. En tal sentido, el vicio competencial susceptible de ser conocido en un proceso competencial se presenta cuando un órgano constitucionalmente reconocido se subroga inconstitucionalmente o afecta a otro en el ejercicio de alguna de estas funciones¹⁷⁹.

1.1.1.2. Conflicto de competencias propiamente dicho

El conflicto de competencias propiamente dicho se presenta cuando el conflicto, en clave vertical, versa sobre competencias asignadas al gobierno nacional o a los gobiernos regionales o locales¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Fundamento 10.5 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC.

¹⁷⁹ Fundamento 7 de la STC 0001-2010-PCC/TC.

¹⁸⁰ Fundamento 5 de la RCT(A) 0005-2006-PCC/TC; fundamento 10.4 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC, artículos 191, 192 y 197 de la Constitución; también, en el caso de gobiernos subnacionales,

Esta distribución funcional tiene relación directa con una de las manifestaciones de la competencia –como lo es el ámbito territorial– que fluye de la Constitución y del bloque de constitucionalidad, referido al marco espacial de validez del acto estatal, el cual puede tener un alcance nacional, regional, departamental o local¹⁸¹.

Esta repartición de competencias parte de la premisa de que la distribución existente para realizar actos estatales tiene como un carácter válido su *indelegabilidad*, dado que la competencia para realizar actos estatales no puede ser objeto de transferencia, cesión o encargo, pues obliga inexcusablemente a que la atribución conferida sea ejercitada directa y exclusivamente por la autoridad titular del órgano u organismo a la que se le ha otorgado¹⁸².

1.1.2. Formulación de conflicto

En términos generales, el conflicto de competencias o atribuciones se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales reconocidos en la Constitución adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro¹⁸³.

Así, se ha establecido que los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos –positivos o negativos– o atípicos –por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión en cumplimiento de acto obligatorio–, catálogo que, por supuesto, no agota las formas en las que puede manifestarse un conflicto constitucional¹⁸⁴.

Ley 27783, de Bases de la Descentralización; Ley 27972, Orgánica de Municipalidades; Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales.

¹⁸¹ Fundamento 10.5 de la ATC (A) 0013-2003-CC/TC.

¹⁸² Fundamento 10.6 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC.

¹⁸³ Artículo 110 del Código Procesal Constitucional.

¹⁸⁴ Fundamento 23 de la STC 0005-2005-PCC/TC; fundamentos 17 y 18 de la STC 0006-2006-PCC/TC; fundamento 4 de la STC 0005-2009-PCC/TC; fundamento 2 de la STC 0001-2010-PCC/TC; fundamento 19 de la STC 0006-2006-PCC/TC.

Cuadro 2. Demandas presentadas según formulación de conflicto.

Positivo	57
Clásico	43
Menoscabo de atribuciones	14
Negativo	1
Clásico	1
Omisión de cumplimiento	0

Elaboración: Propia

1.1.1.1. Conflicto positivo

El denominado conflicto positivo ocurre cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución, o cuando en el ejercicio de una competencia o atribución se afecta la competencia o atribución de otro¹⁸⁵.

Este tipo de conflicto puede ser de dos tipos:

- *Clásico*, que se presenta cuando más de un órgano constitucional reclama la titularidad de una competencia o atribución ejercida por otro como propia.
- *Por menoscabo de atribuciones*, que se presenta cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias. No se discute la titularidad de una competencia determinada sino la forma en la que ésta se ejerce material o sustancialmente¹⁸⁶.

Este tipo de conflicto competencial se clasifica, a su vez, en¹⁸⁷:

¹⁸⁵ Fundamento 18 de la STC 0005-2005-PCC/TC; fundamento 17 de la STC 0006-2006-PCC/TC.

¹⁸⁶ Fundamento 21 y 23 de la STC 0006-2006-PCC/TC; fundamento 9 de la ATC(A) 0011-2009-PCC/TC.

¹⁸⁷ Fundamento 22 de la STC 0006-2006-PCC/TC; fundamento 12 de la STC 0003-2007-PCC/TC; fundamento 3 de la STC 0001-2010-PCC/TC.

- *Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto*, que se produce cuando, a pesar de estar perfectamente delimitadas las competencias de las entidades estatales intervinientes, una de éstas las ejerce de manera inadecuada o prohibida impidiendo así a las demás ejercer las suyas a cabalidad.
- *Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia*, que se produce cuando las competencias de dos o más entidades están relacionadas entre sí hasta el punto en que una de éstas no puede ejercer las suyas sin que la otra realice determinadas actuaciones.

1.1.1.2. *Conflicto negativo*

El conflicto negativo se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otro órgano del Estado, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otro¹⁸⁸.

68

Puede ser de dos tipos¹⁸⁹:

- *Clásico*, que se presenta cuando más de un órgano constitucional se considera incompetente para llevar a cabo un determinado acto estatal.
- *Por omisión en cumplimiento de acto obligatorio o por menoscabo de omisión*, que no concuerda plenamente con la definición clásica del conflicto negativo, sino que por no cumplir una entidad estatal con alguna actuación determinada, se termina impidiendo que otra actúe conforme a sus competencias¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Fundamento 2 de la ATC(A) 0003-2004-CC/TC.

¹⁸⁹ Fundamento 23 de la STC 0005-2005-PCC/TC; fundamentos 17 y 18 de la STC 0006-2006-PCC/TC.

¹⁹⁰ Si bien en un primer momento se reconoció un conflicto constitucional por menoscabo de omisión, el mismo que se produciría cuando, al omitir una entidad determinada actuación de acuerdo a sus competencias, otra se ve estorbada o dificultada el ejercicio de las suyas, aunque tal omisión no es condición indispensable para el ejercicio de la competencia o atribución del otro

1.2. *Petitum*

En la mayoría de los casos, el proceso competencial está orientado a recuperar o defender determinada atribución o competencia asignada a una entidad pública por el ordenamiento constitucional. Pero no es la única forma existente de plantear el *petitum*. Así, se pueden encontrar tres opciones:

1.2.1. *Vindicatio potestatis directa*

En el caso del conflicto positivo, la *vindicatio* o reivindicación de la competencia o atribución será directa en tanto que procede ante la auto-adjudicación impropia de esa competencia o atribución por otra entidad estatal¹⁹¹.

Es así como se materializa en una pretensión de reivindicación de una competencia o atribución propia indebidamente ejercida por una autoridad distinta¹⁹².

1.2.2. *Vindicatio potestatis indirecta*

En los conflictos por omisión en cumplimiento de acto obligatorio o con menoscabo de atribuciones, la *vindicatio* o reivindicación de la competencia o atribución será indirecta en tanto que está orientada únicamente a cuestionar las actuaciones que interfieren o dificultan el ejercicio de las competencias o atribuciones propias. No tiene por objeto recuperar o defender una determinada competencia o atribución¹⁹³.

69

1.2.3. Mera determinación de competencias

Cuando se trata de un conflicto negativo, el demandante sólo busca que se determine o identifique el órgano al que le corresponde el ejercicio de una determinada competencia o atribución¹⁹⁴.

órgano constitucional (fundamento 22 de la STC 0006-2006-PCC/TC); con posterioridad se alteró tal criterio, y se precisó que, en puridad, no hay mérito para diferenciar constitucionalmente el conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio y el conflicto competencial por menoscabo de omisión, puesto que los dos subtipos serían sustancialmente idénticos (fundamento 4 de la STC 0001-2010-PCC/TC).

¹⁹¹ Fundamento 5 de la STC 0005-2009-PCC/TC.

¹⁹² Fundamento 5 de la STC 0001-2000-CC/TC; fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2004-CC/TC.

¹⁹³ Fundamento 5 de la STC 0005-2009-PCC/TC.

¹⁹⁴ Fundamento 4 de la STC 0005-2009-PCC/TC.

También debe tomarse en cuenta que si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal Constitucional debe declarar que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad¹⁹⁵.

2. DECISIONES OBJETO DE CONFLICTO

El proceso competencial procede, entre otros casos, cuando las decisiones que adopte algún órgano constitucional afectan las facultades que la Constitución o las leyes orgánicas asignan a otro. Se ha interpretado que dentro del término *decisiones* deben considerarse incluidas las resoluciones y los demás actos administrativos¹⁹⁶.

Si bien en principio, no cabe plantearse una demanda contra un decreto supremo –u otra norma con rango reglamentario– que se considera viciada de incompetencia –dado que la vía correspondiente sería el proceso popular–, posteriormente se ha variado el criterio y se ha llegado a admitir a trámite demandas dirigidas contra normas reglamentarias e incluso se ha dispuesto su anulación por haber sido consideradas viciadas de incompetencia¹⁹⁷.

70

No cabe la discusión en un proceso de conflicto competencial en determinados supuestos:

- Cuando se cuestionen las *atribuciones asignadas al propio Tribunal Constitucional* por la referida ley orgánica o por la Constitución¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Artículo 110 del Código Procesal Constitucional, criterio aplicado en fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2001-CC/TC, donde pese a tratarse de un proceso competencial se solicitaba la declaración de invalidez de una ley, por lo que se rechazó la demanda por ser la vía adecuada la acción de inconstitucionalidad y también por haber superado el correspondiente plazo prescriptorio respecto de la norma cuya nulidad se pretendía.

¹⁹⁶ Fundamento 1 de la STC 0001-2000-CC/TC, analizando el artículo 47 de la Ley 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional, ya derogada, semejante al actual artículo 110 del vigente Código Procesal Constitucional. Este criterio ha sido reiterado en fundamento 2 de la STC 001-2001-CC/TC.

¹⁹⁷ *Vid.*, por ejemplo, punto 4 de la parte resolutive de la STC 0002-2011-PCC/TC, recientemente reiterado en fundamento 6 de la ATC(A) 0002-2014-PCC/TC. Asimismo, la STC 0001-2014-PCC/TC, emitida por el nuevo Pleno del Tribunal Constitucional, trata sobre un conflicto de competencias originado por la modificación de un reglamento, aunque la demanda fue declarada infundada. Sobre la postura anterior, fundamento 8 de la STC 0001-2000-CC/TC.

¹⁹⁸ Fundamento 2 de la ATC(A) 0004-2003-CC/TC, siguiendo lo establecido en el artículo 3 de la Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional. Las sentencias del Tribunal Constitucional no

- En caso de discutirse la asignación de una competencia determinada a través de una *norma con rango de ley*, la demanda debe rechazarse (en algunos casos fue declarada inadmisibile), salvo que pueda reconducirse a una demanda de inconstitucionalidad; es decir, si cumple con los requisitos de procedibilidad y admisibilidad para que sea admitida, comenzando por analizar si fue interpuesta por un legitimado activo para la inconstitucionalidad¹⁹⁹.
- Controversias sobre demarcación territorial, al tratarse de una competencia compartida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso que debe ejercerse conforme a los mecanismos previstos legalmente²⁰⁰. Así, el Tribunal Constitucional no es competente para fijar la demarcación territorial del país en regiones, departamentos, provincias o distritos, correspondiendo esa facultad, de forma exclusiva, al Congreso²⁰¹.

interfieren en las competencias que la Constitución reconoce a cada poder del Estado, sino que por el contrario, deben ser asumidas en el marco del compromiso compartido que corresponde a los poderes públicos y, de manera especial, al Tribunal respecto de la consolidación de un modelo de Estado que, como anuncia la Constitución en su artículo 1, pone al ser humano y su dignidad en el centro de atención de la sociedad y del Estado (fundamento 15 de la STC 2598-2010-PA/TC).

¹⁹⁹ *Vid.*, entre otros, fundamentos 2 y 3 de la ATC(P) 0001-2007-PCC/TC; ATC(P) 0002-2007-PCC/TC; ATC(O) 0011-2003-CC/TC; fundamento 3 de la ATC(A) 0007-2003-CC/TC, sobre la base del artículo 110 del Código Procesal Constitucional -antes, del artículo 48 de la derogada Ley 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional-, sólo si se cumple con los requisitos exigidos por el artículo 203 de la Constitución y los artículos 99 y ss. del Código Procesal Constitucional, referido a la inconstitucionalidad. En este último caso se declaró improcedente además la pretensión de que se suspendan los efectos de la norma cuestionada (norma con rango de ley).

²⁰⁰ Punto resolutivo 1 de la STC 0001-1999-CC/TC; punto resolutivo 1 de la STC 001-2001-CC/TC; fundamentos 4 y 5 de la STC 0002-2004-CC/TC; fundamento 3 de la STC 0005-2003-CC/TC; fundamento 4 de la STC 0022-2003-AI/TC; fundamento 2 de la STC 0007-2004-AI/TC; fundamento 4 de la STC 0025-2004-AI/TC; fundamento 5 de la ATC(P) 0009-2009-PCC/TC; fundamento 4 de la ATC(P) 0004-2013-PCC/TC; entre otras, basándose en lo establecido en la Ley 27795, de Demarcación y Organización Territorial.

²⁰¹ Fundamento 7 de la STC 0004-2009-PCC/TC, fundamentos 7 y 11 de la ATC(A) 0006-2009-PCC/TC entre otros. A pesar de ello, en un caso, se pasó a analizar el fondo de una controversia en la que se discutían los límites entre los distritos de San Martín de Porres e Independencia, tomando en consideración para tal fin un informe emitido por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el contexto del proceso de demarcación territorial (fundamentos 17 y ss. de la STC 0003-2008-PCC/TC).

- Tampoco es competente el Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre un posible doble régimen tributario que podría generarse como consecuencia de la falta de delimitación territorial entre dos circunscripciones²⁰².
- No es objeto de un proceso competencial declarar que determinados actos administrativos, como las resoluciones de alcaldía, son válidos o que ya no se encuentran en vigencia, o determinar de alguna forma su eficacia temporal, pues existen vías específicas claramente delimitadas para la discusión de tales pretensiones. Entre tanto los actos administrativos no sean declarados nulos por el propio órgano de la Administración o judicialmente se declare su invalidez, tales actos gozan de la presunción de validez y, por ende, son de cumplimiento obligatorio²⁰³.
- Tampoco existe en nuestro ordenamiento procesal constitucional, una acción de ‘falta de competencia’ de alguno de los poderes o entidades constitucionalmente reconocidos²⁰⁴.
- De otro lado, en cuanto a la nulidad de resoluciones judiciales, en un primer momento el Tribunal Constitucional entendió que dicha pretensión no podría ser materia de un conflicto competencial, en tanto se trata de resoluciones con calidad de cosa juzgada, cuyas principales características son la inimpugnabilidad, la inmutabilidad

²⁰² Fundamento 14 de la STC 0004-2009-PCC/TC. El caso se resolvió de acuerdo con las normas contenidas en la Ley 27072, Orgánica de Municipalidades, y según el precedente vinculante del Tribunal Fiscal (Resolución 09531-5-2009).

²⁰³ Fundamento 5 de la STC 001-2002-CC/TC, reiterado en fundamento 2 de la ATC (A) 0008-2003-CC/TC. De esta forma en el fundamento 8 de la STC 0001-2003-CC/TC, el Tribunal establece que si la accionante considera que la accionada se ha excedido en el ejercicio de sus atribuciones, privando de recursos económicos a otras corporaciones municipales, dichos actos pueden ser cuestionados en la vía ordinaria a través del contencioso-administrativo. Este criterio también fue aplicado en fundamento 8 de la ATC(A) 0003-2012-PCC/TC, frente al incumplimiento de una ordenanza municipal de carácter provincial mediante un acto administrativo expedido por un gobierno local de carácter distrital, declarándose improcedente la demanda.

²⁰⁴ Fundamento 1 de la ATC(A) 0004-2002-CC/TC. A propósito de una demanda planteada por el Colegio de Abogados del Cusco, donde se solicita que se declare la falta de competencia del Congreso para aprobar nueva Constitución.

y la coercibilidad²⁰⁵. Posteriormente, sin embargo, dicha postura fue modificada²⁰⁶ y luego matizada²⁰⁷.

- No es posible controlar a través de un proceso competencial la concordancia de un acto impugnado con el contenido sustantivo de la Constitución, si es que éste cumple con las condiciones formales y materiales de competencia²⁰⁸.

²⁰⁵ Fundamento 1 de la ATC(N) 0010-2003-CC/TC; fundamento 9 de la STC 0001-2000-CC/TC, de conformidad con el artículo 139. 2 de la Constitución.

²⁰⁶ STC 0006-2006-PCC/TC. Además, fundamentos 13 y 15 de la ATC(a') 0006-2006-PCC/TC, donde se precisa que la nulidad a que hace referencia el artículo 113 del Código Procesal Constitucional no se restringe a los actos administrativos, sino que se extiende a todo tipo de actos jurisdiccionales y administrativos. En tal sentido, una resolución judicial que es inconstitucional e ilegal, no puede generar cosa juzgada; no mientras sea inconforme con la Constitución y con los derechos fundamentales. De ahí que se haya previsto categorías como la nulidad de la cosa juzgada fraudulenta (artículo 178 del Código Procesal Civil).

²⁰⁷ STC 0001-2014-PCC/TC, fundamentos 13 y 14, donde se señala expresamente el apartamiento del criterio establecido en la STC 0006-2006-PCC/TC, y se precisa que “en ningún caso la alegación de la existencia de un vicio de validez constitucional sustantivo en el acto de un órgano constitucional puede dar lugar a la procedencia de una demanda de conflicto competencial” (criterio reiterado en la STC 0002-2013-PCC/TC, fundamentos 4 y 5). En el caso de la STC 0006-2006-PCC/TC, fue la existencia de un vicio de validez sustantivo y no competencial, el que llevó al Tribunal a estimar dicha demanda. Al respecto, en el fundamento 17 de la STC 0001-2014-PCC/TC se establece que vía conflicto competencial se puede realizar el control de la validez constitucional de resoluciones que adolezcan de vicios competenciales, mas no sustantivos. No obstante ello, dicha sentencia (que establece la nulidad de diversas resoluciones judiciales) fue resuelta en atención al incumplimiento del precedente vinculante contenido en la STC 5961-2009-PA/TC.

²⁰⁸ Y es que mientras la validez competencial incide en el ejercicio de la competencia, la validez sustantiva lo hace en el contenido sustantivo del acto a través del cual se manifiesta. Ello debería dilucidarse en el marco de los procesos constitucionales de control de actos, como son el hábeas corpus, acción de amparo y hábeas data. En un Estado constitucional, para que un acto sea válido, debe cumplir, esencialmente, tres condiciones formales: haber sido emitido por el órgano competente (competencia formal), haberse circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (competencia material), y haberse observado el procedimiento preestablecido para su dictado (condición de procedimiento); y una condición sustantiva, que el contenido del acto (lo que ordena, prohíbe o permite), resulte conforme con los derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución. Ahora bien, a la luz de lo previsto en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, cuando se cuestionan actos de los órganos constitucionales, el proceso competencial tiene como condición necesaria de procedencia la existencia de un vicio competencial (formal o material) en dichos actos. También puede controlarse que no se afecte la ejecución de actos por parte de otros órganos constitucionales en el marco de sus competencias constitucionales formales y materiales. Ello no impide que adicionalmente pueda emitirse algún juicio contingente relacionado con la validez formal procedimental o con la validez sustancial del acto controlado.

- Asimismo, resulta ajeno a la naturaleza del proceso competencial pretender usarlo como mecanismo para impugnar resoluciones judiciales que, por ser contradictorias entre sí, podrían ser idóneas para vulnerar los derechos constitucionales del demandante²⁰⁹.
- Finalmente, no es posible solicitar, vía proceso competencial, la nulidad de resoluciones judiciales de amparo, puesto que ello debe dilucidarse a través del proceso de amparo contra amparo²¹⁰.

Pese a tales limitaciones temáticas, en las diversas resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional se han tratado materias de distinta naturaleza, tal como se pasa a exponer a continuación.

Cuadro 3. Tópicos desarrollados en las resoluciones y sentencias de procesos competenciales

74

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0001-1997-CC/TC	Sistema Electoral	- Verificación de requisitos formales para ejercer los derechos de participación y control ciudadanos
0002-1997-CC/TC	Tasas por licencias de construcción	<i>Improcedente</i>
0368-1998-CC/TC	Ley de Tributación Municipal y otras	<i>Inadmisible</i>
0370-1998-CC/TC	Ley de Tributación Municipal y otras	<i>Inadmisible</i>
01402-1998-CC/TC	(No aparece en web)	

Empero, es un vicio competencial de validez el requisito determinante para la procedencia del proceso competencial. No se sostiene que los vicios de validez sustantiva en los que puedan incurrir los actos de poder no puedan ser controlados por la jurisdicción constitucional, sino que dicho control, dada la naturaleza y finalidad del proceso competencial, no puede manifestarse en su seno (cuando menos no como núcleo del análisis), debiendo ventilarse en el marco de los procesos constitucionales de control de actos (amparo, hábeas corpus y hábeas data). *Vid.* STC 0001-2010-PCC/TC citada en la nota anterior.

²⁰⁹ Fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2002-CC/TC.

²¹⁰ Fundamento 5 de la STC 0004-2007-PCC/TC, conforme al precedente vinculante contenido en la STC 4853-2004-AA/TC.

El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0001-1999-CC/TC	Demarcación territorial 1	- Titularidad de la competencia de los distintos órganos constitucionales que intervienen en la función de demarcación territorial (Congreso y Ejecutivo)
0002-1999-CC/TC	Creación de centro poblado	- Análisis de puro derecho: derogatoria de una ley por otra se produce en su texto íntegro
0001-2000-CC/TC	Servicio de transporte público	- Competencia de gobiernos locales sobre transporte público dentro de su jurisdicción - Improcedencia de pedido de inejecutabilidad de resoluciones judiciales
0001-2001-CC/TC	Demarcación territorial 2	- Titularidad de la competencia de los distintos órganos constitucionales que intervienen en la función de demarcación territorial (Congreso y Ejecutivo)
0002-2001-CC/TC	Competencia sobre conflictos laborales	- División de competencias entre Ministerio de Trabajo y Poder Judicial en materia de conflictos laborales
0003-2001-CC/TC	Nulidad de Acuerdo de Concejo Municipal	<i>Inadmissible</i>
0001-2002-CC/TC	Servicio de transporte público	<i>Inadmissible</i>
0002-2002-CC/TC	(No aparece en web)	
0003-2002-CC/TC	Conflicto entre órganos jurisdiccionales	<i>Inadmissible</i>
0004-2002-CC/TC	Competencia del Congreso para nueva Constitución	<i>Inadmissible</i>
0001-2003-CC/TC	Delegación de servicios públicos	- Intervención de terceros (excluyente principal) - Facultad de municipalidades provinciales, no distritales, para crear municipalidades de centros poblados menores - Facultad de municipalidades provinciales, no distritales, para delegar los servicios públicos locales administrables por ellos
0002-2003-CC/TC	Concurso público de concesiones forestales	- Progresividad en la transferencia de competencias a los gobiernos regionales - Obligación compartida de los poderes públicos en la preservación del medio ambiente (Inrena y gobiernos regionales) - Competencias de gobiernos regionales sobre el medio ambiente - Concesiones forestales como competencia aún no transferida al Gobierno Regional de Madre de Dios
0003-2003-CC/TC	Negativa a ejecutar una sentencia judicial	<i>Inadmissible</i>

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0004-2003-CC/TC	Reincorporación de magistrados-Ley 27433	<i>Inadmisible</i>
0005-2003-CC/TC	Demarcación territorial 3	- Competencia en asuntos de demarcación territorial - Certificado de jurisdicción
0006-2003-CC/TC	Demarcación territorial 4	Inadmisible
0007-2003-CC/TC	Ordenanza Municipal 03-MDM-2003	- Admisión a trámite de la demanda como proceso de inconstitucionalidad - Intervención de terceros
0008-2003-CC/TC	Inaplicación de resoluciones de alcaldía	<i>Inadmisible</i>
0009-2003-CC/TC	Nulidad de Acuerdo de Concejo Municipal	<i>No ha lugar</i>
0010-2003-CC/TC	Nulidad de sentencia 1	<i>No ha lugar</i>
0011-2003-CC/TC	Demarcación territorial 5	- Admisión a trámite como proceso de inconstitucionalidad
0012-2003-CC/TC	Administración de parques zonales ¹	- Situación especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la estructura descentralizada del Estado (competencias especiales) - Aplicación de criterios hermenéuticos para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales - Principios que inspiran el proceso de descentralización para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales - Aplicación ponderada del principio de subsidiariedad y de los principios de selectividad y eficacia - Principio de solidaridad y colaboración
0013-2003-CC/TC	Nulidad de ordenanza municipal y otros actos administrativos	- Pedido de aclaración procedente en parte <i>Inadmisible</i> - Elementos del conflicto de competencias: Sujetos legitimados; materia; objeto del proceso - Competencia y acto estatal constitucional - Notas condicionantes de la competencia del acto estatal - Debate procesal en una sentencia y dilucidación de competencia o actos viciados de incompetencia

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0001-2004-CC/TC	Administración de parques zonales 2	<ul style="list-style-type: none"> - Situación especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la estructura descentralizada del Estado (competencias especiales) - Aplicación de criterios hermenéuticos para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales - Principios que inspiran el proceso de descentralización para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales - Administración de bienes de dominio público
0002-2004-CC/TC	Demarcación territorial 6	<ul style="list-style-type: none"> - Titularidad de la competencia de los distintos órganos constitucionales que intervienen en la función de demarcación territorial (Congreso y Ejecutivo)
0003-2004-CC/TC	Responsabilidades disciplinarias de fiscales supremos	<i>Inadmisible</i>
		<i>Infundada solicitud de medida cautelar</i>
0004-2004-CC/TC	Pliego presupuestal del Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> - Tipología y efectos de la jurisprudencia constitucional: sentencias de especie y de principio; sentencias estimativas y desestimativas. - Naturaleza de la Ley Anual de Presupuesto - Principios constitucionales presupuestarios - Características del presupuesto - El artículo 145 de la Constitución y la competencia en controversia - Principios de separación y colaboración de poderes en la participación de los poderes del Estado en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto - Participación del Poder Judicial en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto - Límites que impone la Constitución a la actuación de poderes del Estado para elaborar Ley de Presupuesto
		<i>Infundado pedido de ejecución.</i>
		<ul style="list-style-type: none"> - Puesta en conocimiento del Congreso para el respectivo cumplimiento de la STC
0005-2004-CC/TC	Nulidad de sentencia 2	<i>Improcedente</i>
0001-2005-PCC/TC	Ordenanza Municipal 020-2004-MDV-ALC	<i>Improcedente</i>
0002-2005-PCC/TC	Municipalidad de Chivay	<i>Inadmisible</i>

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0003-2005-PCC/TC	Licencia de Edegel	<i>Improcedente</i> - Fuente normativa de donde provienen competencias discutibles en un proceso competencial
0004-2005-PCC/TC	Áreas de conservación ambiental	<i>Improcedente</i>
0005-2005-PCC/TC	Transformación de la sucursal de empresa del sistema financiero	- Cuestiones de forma: Representación procesal y petitorio del demandante; bloque de constitucionalidad - Cuestiones de fondo: Relevancia constitucional de la litis. - BCR y competencial emitir una opinión previa en los procedimientos de transformación de la sucursal de una empresa del sistema financiero del exterior en una empresa constituida en el Perú - Efectos de la sentencia
0006-2005-PCC/TC	Gobernador de Magdalena	<i>Improcedente</i> - Carácter limitado de legitimados activos
0001-2006-PCC/TC	Demarcación territorial 7	<i>Improcedente</i> - Proceso competencial no útil para analizar situaciones creadas por trámites o reclamos administrativos entre órganos, o en base a suposiciones subjetivas en torno a hechos no sustentados, improbables e inciertos
0002-2006-PCC/TC	SBS-BCRP	<i>Desistimiento</i> - Proceso concluido por Convenio de Coordinación y Supervisión Interinstitucional entre órganos constitucionales
0003-2006-PCC/TC	Procuradora del Minag	<i>Improcedente</i>
0004-2006-PCC/TC	Inaplicabilidad de un decreto de urgencia 1	<i>Inadmisibile la demanda</i> <i>Improcedente solicitud de medida cautelar</i> <i>Improcedente recurso de reposición</i> - Reposición como recurso ordinario impropio - Artículo 121 del Código Procesal Constitucional y alcances de dicho recurso al cuestionar con él no solo decretos sino también autos
0005-2006-PCC/TC	Nombramiento del Jefe del Órgano de Auditoría Interna	- Competencia de la Contraloría General de la República - Nulidad del acto administrativo de reposición en el cargo, pero no de la sentencia que la ordenó

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0006-2006-PCC/TC	Casinos y tragamonedas	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de excepciones propuestas por el demandado (representación defectuosa y litispendencia) - Presupuestos del proceso competencial - Atribuciones constitucionales y ejercicio de la función jurisdiccional - Tipos de conflicto de competencia - Afectación de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las leyes - Afectación de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales - Efectos de la sentencia - Examen de solicitudes presentadas por la Cámara de Operadores de Máquinas de Juego Tragamonedas y otros - Cosa juzgada constitucional: Nulidad de resoluciones judiciales <hr/> <p><i>Improcedente aclaración</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Constitución y ley establecen una relación de integración o jerarquía funcional del Tribunal Constitucional en materia de procesos constitucionales - Legitimidad constitucional de los actos legislativos, jurisdiccionales, administrativos y privados - Cosa juzgada constitucional
0007-2006-PCC/TC	Resolución del JNE	<i>Improcedente</i>
0008-2006-PCC/TC	Inconstitucionalidad de decreto de urgencia	<i>Improcedente</i>
0001-2007-PCC/TC	Inaplicabilidad de decreto de urgencia 2	<i>Improcedente</i>
0002-2007-PCC/TC	Ordenanzas de Pacasmayo	<i>Improcedente</i>

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0003-2007-PCC/TC	Mercado de Surquillo	<ul style="list-style-type: none"> - Pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar - Pronunciamiento sobre las excepciones planteadas por la demandada - Análisis de los presupuestos del conflicto competencial - Conceptos constitucionales relevantes - Territorio como elemento esencial de los gobiernos locales, en tanto delimitador de competencias - Régimen de los bienes públicos - Mercados públicos y privatización - Aplicación del <i>test</i> de competencia
<i>Improcedente aclaración</i>		
0004-2007-PCC/TC	Nulidad de sentencia 3	<i>Inadmisible</i>
0005-2007-PCC/TC	Demarcación territorial 8	<ul style="list-style-type: none"> - Valor jurídico de normas coloniales sobre demarcación territorial en el sistema jurídico peruano. - La competencia para aprobar demarcación de territorios en disputa (Municipalidades Distritales de Pachacámac y Lurín)
0006-2007-PCC/TC	Imposición de multas	<i>Improcedente</i>
0007-2007-PCC/TC	Nulidad de sentencia 4	<i>Improcedente</i>
0001-2008-PCC/TC	Carácter limitado de legitimados pasivos	<i>Improcedente</i>
0002-2008-PCC/TC	Competencia en materia pesquera e industrial	<ul style="list-style-type: none"> - Cuestión procesal previa: Cuestión competencial en proceso de inconstitucionalidad - Competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar legitimidad constitucional de ordenanzas regionales - Juicio de validez constitucional de ordenanzas - Gobiernos Regionales, medio ambiente y recursos hidrobiológicos
0003-2008-PCC/TC	Demarcación territorial 9	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestos procesales específicos del conflicto competencial - Territorio como elemento esencial de los gobiernos locales: delimitador de competencias - Examen de informe emitido por el organismo competente: Concejo de Lima Metropolitana
0004-2008-PCC/TC	Competencias sobre ejecución de laudo	<i>Improcedente</i>
0005-2008-PCC/TC	Traslado de plantas de harina de pescado	Intervención de terceros (tercero coadyuvante) Desarrollo del bloque de constitucionalidad
0006-2008-PCC/TC	Nulidad de sentencia 5	<i>Improcedente</i>
0007-2008-PCC/TC	Nulidad de sentencia 6	<i>Improcedente</i>

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0001-2009-PCC/TC	Municipalidad de La Molina	<i>Improcedente</i>
0002-2009-PCC/TC	Conflicto entre Corte Suprema y CNM	<i>Improcedente</i>
0003-2009-PCC/TC	Reconocimiento de asentamientos humanos	- Autonomía y competencia de gobiernos locales. - Análisis del bloque de constitucionalidad
0004-2009-PCC/TC	Demarcación territorial y beneficios tributarios	- Competencia para aprobar la demarcación de territorios en disputa - Doble régimen tributario: Precedente de observancia obligatoria del Tribunal Fiscal (Resolución 09531-5-2009)
0005-2009-PCC/TC	Uso de bienes públicos	- Rasgos configuradores del conflicto de competencias constitucionales - Análisis del caso: Cese de la condición de 'uso público' de un bien
		<i>Improcedente aclaración</i>
		<i>Improcedente</i>
0006-2009-PCC/TC	Demarcación territorial 10	- Municipalidad de San Isidro y Magdalena deben iniciar procedimiento de demarcación conjuntamente
		<i>Aclaración procedente</i>
		- Integración de fundamento de sentencia en fallo sobre inaplicabilidad de parte de ordenanza cuestionada
		<i>Improcedente</i>
0007-2009-PCC/TC	Demarcación territorial 11	- Competencia para aprobar demarcación territorial
		<i>Procedente pedido de subsanación</i>
		- Integra un fundamento de la sentencia en el fallo, el referido a la declaración de inaplicabilidad de parte de la ordenanza municipal cuestionada
0008-2009-PCC/TC	Ley de Presupuesto 2009	- Admitida a trámite como proceso de inconstitucionalidad
0009-2009-PCC/TC	Demarcación territorial 12	<i>Improcedente</i>
0010-2009-PCC/TC	Demarcación territorial 13	<i>Improcedente</i>
		<i>Improcedente</i>
0011-2009-PCC/TC	Demarcación territorial 14	- Rasgos configuradores del conflicto de competencias constitucionales - Reitera tipología de conflictos desarrollada en STC 0001-2010-PCC/TC.
0012-2009-PCC/TC	Conflicto entre Poder Judicial y JNE	<i>Improcedente</i>
		- Falta de legitimidad para obrar del demandante

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0001-2010-PCC/TC	Regulación del ingreso de vehículos usados	<ul style="list-style-type: none"> - Tipos de conflicto competencial - Vicio competencial de los actos estatales y delimitación del objeto de control en los procesos competenciales - Apartamiento del criterio establecido en la STC 0006-2006-CC (vicio de validez sustantivo/vicio de validez competencial) - Consecuencias del desacato del precedente de la STC 5961-2009-PA/TC - Establecimiento de determinadas reglas con carácter de precedente vinculante (resoluciones judiciales) <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Improcedente pedidos de ejecución y represión de actos homogéneos - Institución de represión de actos lesivos homogéneos sólo resulta aplicable a los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales
0002-2010-PCC/TC	Nulidad de ordenanza regional - Afocat 1	<p><i>Improcedente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza regional
0003-2010-PCC/TC	Contratación de personal docente	<p><i>Improcedente</i></p>
0001-2011-PCC/TC	Nulidad de ordenanza municipal - Afocat 2	<p><i>Improcedente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza municipal
0002-2011-PCC/TC	Franja electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de los artículos 34, 37 y 38 de la Ley de Partidos Políticos y su presunta condición de normas orgánicas - Delimitación constitucional de las competencias del JNE y de la ONPE - Órgano constitucional encargado de la regulación de la franja electoral - JNE y ONPE en la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas - Competencia de la ONPE con fiscalización del JNE
0003-2011-PCC/TC	Nulidad de ordenanza regional - Afocat 3	<p><i>Improcedente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza regional
0004-2011-PCC/TC	Nulidad de ordenanza regional - Afocat 4	<p><i>Improcedente</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza regional

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0005-2011-PCC/TC	Nulidad de ordenanza municipal - Afocat 5	<i>Improcedente</i> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza municipal
0006-2011-PCC/TC	Nulidad de ordenanza regional - Afocat 6	<i>Improcedente</i> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza regional
0007-2011-PCC/TC	Nulidad de ordenanza regional - Afocat 7	<i>Improcedente</i> - Falta de legitimidad para obrar de la SBS para cuestionar constitucionalidad de ordenanza regional
0008-2011-PCC/TC	Persona jurídica	<i>Improcedente</i>
0001-2012-PCC/TC	Administración del residentado médico	<i>Improcedente</i>
0002-2012-PCC/TC	Tribunal Arbitral	<i>Improcedente</i> - Conflicto instaurado por el Congreso de la República en contra de un tribunal arbitral
0003-2012-PCC/TC	Ubicación de anuncios y avisos publicitarios	<i>Improcedente</i> - Incumplimiento de ordenanza municipal provincial por acto administrativo de gobierno local distrital como competencia del proceso contencioso administrativo
0001-2013-PCC/TC	Otorgamiento de licencias de edificación	<i>Sentencia pendiente</i>
0002-2013-PCC/TC	Administración del fondo de reserva de contingencia	<i>Procede en parte la medida cautelar</i> - Suspensión de efectos de resolución administrativa y sentencia ampliatoria - La competencia del Tribunal Constitucional para resolver medidas cautelares - El examen de la apariencia de derecho, peligro en la demora y adecuación de derecho - Cuestión procesal previa: pedidos de incorporación al proceso (litisconsorcio facultativo y partícipe) - Análisis de la competencia controvertida: Corresponde al Ejecutivo administrar la reserva de contingencia - Declara la extinción de la medida cautelar concedida - Se dispone que el Ejecutivo cumpla con incluir el monto requerido para la nivelación total de los jueces en el presupuesto para el ejercicio fiscal 2014
0003-2013-PCC/TC	Transporte terrestre de mercancías	<i>Improcedente</i>

Expediente	Tema	Materias desarrolladas
0004-2013-PCC/TC	Demarcación territorial 15	<i>Improcedente</i>
0005-2013-PCC/TC	Administración de bienes públicos	- Naturaleza de los bienes de dominio público - Competencias municipales
0001-2014-PCC/TC	Transporte terrestre de mercancías	- Distribución y uso de competencias en materia de transporte terrestre de mercancías
0002-2014-PCC/TC	Delimitación territorial	<i>Improcedente</i>
0003-2014-PCC/TC	Incompetencia de órgano jurisdiccional	<i>Improcedente</i>
0004-2014-PCC/TC	Personal natural	<i>Improcedente</i>
0005-2014-PCC/TC	Venta de bien inmueble municipal	<i>Improcedente</i>
0001-2015-PCC/TC	(Pendiente)	
0002-2015-PCC/TC	Persona natural	<i>Improcedente</i>
0003-2015-PCC/TC	(Pendiente)	
0004-2015-PCC/TC	Municipalidad distrital	<i>Improcedente</i>
0005-2015-PCC/TC	(Pendiente)	
0006-2015-PCC/TC	Subasta de predios municipales	<i>Admitido</i>

CAPÍTULO TERCERO: PROCEDIBILIDAD DE LA DEMANDA (II) LEGITIMIDAD ACTIVA Y SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

En este capítulo se continúa con el análisis de procedibilidad de la demanda competencial. El análisis se centrará en el estudio de la legitimidad activa y la sustracción de la materia.

1. LEGITIMACIÓN ACTIVA

El proceso competencial procede cuando los poderes del Estado, los órganos constitucionales o los gobiernos regionales o municipales consideren que las decisiones que adopte otro de ellos afecta las competencias o atribuciones que les ha asignado directamente la Constitución o las leyes orgánicas que delimitan sus ámbitos²¹¹. Vale recordar que el poder del Estado emana del pueblo y quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen²¹². Por tanto, hay mérito para pronunciarse sobre el fondo de un conflicto competencial cuando se cumplan los requisitos especiales de legitimidad previstos²¹³.

El proceso competencial cuenta con las siguientes dimensiones²¹⁴:

- La *vertical*, que deviene del principio de distribución territorial del poder. Ésta se encuentra referida a la competencia que es reclamada por el Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o

²¹¹ Artículo 109 del Código Procesal Constitucional.

²¹² Artículo 45 de la Constitución.

²¹³ Fundamento 2 de la STC 0005-2006-PCC/TC, fundamento 6 de la STC 0003-2008-PCC/TC, fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2004-CC/TC, entre otras.

²¹⁴ Fundamento 5 de la STC 0006-2006-PCC/TC, de conformidad con el artículo 109 del Código Procesal Constitucional.

municipales; uno de estos contra el mencionado poder; o de un gobierno local contra uno regional.

- La *horizontal*, referida al principio de separación de poderes y de órganos constitucionales y que también incluye al conflicto competencial entre gobiernos regionales o municipales entre sí²¹⁵.

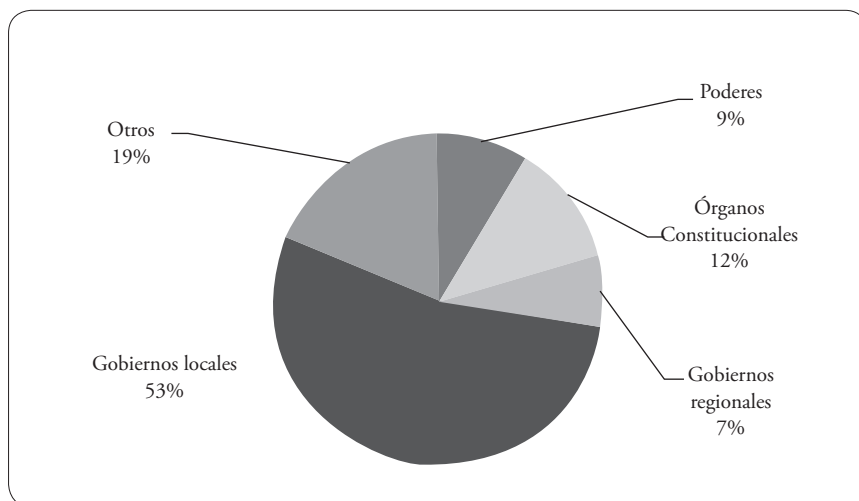
Sobre la base de esta postura, se ha establecido que no pueden presentar demandas de conflictos competenciales los *particulares*, por no estar habilitados en las normas procesales correspondientes²¹⁶.

Tal como se podrá observar a continuación, la Constitución, a través de una lista cerrada, ha reconocido únicamente a un pequeño grupo de órganos como los legitimados activos para interponer la demanda competencial.

²¹⁵ Si bien la Constitución reconoce las funciones básicas del Estado, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, no puede asumirse que éstas sean las únicas; o que existan distinciones nítidas y rígidas entre ellas; o que se encuentren en un rango superior a las funciones de los órganos constitucionales (fundamento 20 de la STC 0005-2007-PI/TC).

²¹⁶ Fundamento de la STC 0004-2005-PCC/TC. En algún momento, se admitió una demanda interpuesta por el Sindicato Único de Trabajadores de Petróleos del Perú Operaciones Oleoducto-Piura dirigida tanto contra el Ministerio de Trabajo y Promoción Social como contra el Poder Judicial, por considerar que ambas instituciones se mostraban renuentes a asumir sus competencias (fundamento 2 de la STC 0002-2001-CC/TC). En ese momento, la normatividad facultaba a cualquier ciudadano perjudicado por la negativa de un organismo estatal de cumplir con sus atribuciones a recurrir por la vía competencial, siempre que ello respondiera a la existencia de un conflicto de competencias negativo y se hubiera agotado la correspondiente vía administrativa (artículo 49 de la derogada Ley 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional). Este criterio es reiterado en el fundamento 1 de la ATC(A) 0003-2003-CC/TC; fundamento 1 de la ATC(A) 0008-2003-CC/TC. Cabe mencionar que se rechazó la demanda interpuesta por don Javier León Eyzaguirre contra el Consejo Nacional de la Magistratura, por responder ésta a la existencia de un conflicto competencial positivo entre la referida institución y el Ministerio Público (fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2004-CC/TC).

Gráfico 2. Demandas presentadas según legitimado activo



Elaboración: Propia (101 casos analizados)

Del cuadro antes presentado se puede reconocer que, ampliamente, son los gobiernos locales los legitimados que más han utilizado el proceso competencial. Por el contrario, los gobiernos regionales han hecho poco uso de esta herramienta que podría ayudar aún más a asentar el proceso de descentralización en el país.

1.1. A nivel nacional

Según la normatividad, el Tribunal Constitucional sólo es competente para analizar las competencias reclamadas por los poderes del Estado o los órganos constitucionales²¹⁷. Por ello, no es posible pronunciarse sobre las competencias de instituciones que no tienen reconocimiento constitucional²¹⁸.

²¹⁷ Artículo 109 del Código Procesal Constitucional.

²¹⁸ Así se señaló con relación a las facultades del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), por no ser éste un órgano constitucional sino una entidad administrativa adscrita al entonces denominado Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (Fundamento 1 de la STC 0002-1997-CC/TC). Tampoco es posible pronunciarse, por la vía de un proceso competencial, sobre las competencias del Instituto Geográfico Nacional, en tanto éste constituye un órgano público descentralizado dependiente del Ministerio de Defensa (fundamento 3 de la ATC(A) 0006-2003-CC/TC).

Debe recordarse que también existe otro tipo de conflicto de competencias para cuestiones relativas a procedimientos administrativos dentro de entidades públicas²¹⁹.

1.1.1. Poderes del Estado

Un poder del Estado puede reclamar competencias a otro o a un órgano constitucional de alcance nacional. El único de los poderes que puede demandar a un gobierno regional o municipal es el Ejecutivo²²⁰.

1.1.1.1. Poder Legislativo

En el país, el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual es unicameral. El Congreso es soberano en sus funciones y cuenta con autonomía normativa, económica, administrativa y política²²¹.

Está compuesto por ciento treinta congresistas, electos cada cinco años, quienes deben ser peruanos de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio²²². Aparte de representar a la nación y no estar sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, los congresistas gozan de inmunidad

²¹⁹ Desarrollado en el Subcapítulo IV, Conflictos de Competencia y Abstención, del Título II, Del Procedimiento Administrativo, de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General. El trámite se inicia a solicitud de un administrado, de oficio, o por disposición de una autoridad superior (artículo 81.1). Ante ello, las autoridades de oficio deben asegurarse de su propia competencia para proseguir con el normal desarrollo del procedimiento, siguiendo los criterios aplicables al caso de la materia, el territorio, el tiempo, el grado o la cuantía (artículo 80). En ningún caso, los niveles inferiores pueden sostener competencia con un supervisor (artículo 81.2). Cabe la posibilidad de que un órgano administrativo decline competencia, y hasta antes que otro asuma, puede adoptar las medidas cautelares necesarias para evitar daños graves e irreparables a la entidad o a los administrados, comunicándolo al órgano competente (artículo 82.2). Pueden existir conflictos negativos y positivos de competencia (artículos 83 y 84). Quien resuelve el conflicto es el superior jerárquico común y, si no lo hubiere, el titular de la entidad (artículo 86.1) y los conflictos de competencia entre autoridades de un mismo sector son resueltos por el responsable de éste, mientras que los conflictos entre otras autoridades del Poder Ejecutivo son resueltos por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante decisión inmotivada, sin que pueda ser llevada por las autoridades en ningún caso a los tribunales (artículo 86.2). Asimismo, la Ley 27444 establece que los conflictos de competencia entre otras entidades se resuelven conforme a lo que disponen la Constitución y las leyes (artículo 86.3).

²²⁰ Artículo 109.1 del Código Procesal Constitucional.

²²¹ Artículo 90 de la Constitución; artículo 3 del Reglamento del Congreso.

²²² Artículo 90 de la Constitución.

parlamentaria de arresto y proceso, y solo podrán ser sometidos a juicio a través de un proceso de acusación constitucional, en caso de haber cometido un delito de función o una infracción constitucional²²³.

Entre sus múltiples atribuciones, las cuales pueden ser objeto de cuestionamiento dentro de un proceso competencial, se encuentran las siguientes²²⁴:

- Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
- Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
- Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.
- Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.
- Ejercer el derecho de amnistía. No son válidas si pretenden impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables²²⁵.
- Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

²²³ Artículos 93, 99 y 100 de la Constitución, seguidos por artículos 16 y 89 del Reglamento del Congreso, analizados por STC 0006-2003-AI/TC; STC 3509-2009-PHC/TC; STC 0013-2009-PI/TC.

²²⁴ Artículos 97 y 102 de la Constitución. Según el artículo 2 del Reglamento del Congreso, genéricamente puede decirse que debe realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución.

²²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia (Fondo) de 14 de marzo de 2001, Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú), Serie C, 75.

- Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.
- Autorizar al Presidente de la República para salir del país.
- Iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

1.1.1.2. Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está compuesto por el Presidente de la República y por el Consejo de Ministros (además de la Presidencia del Consejo de Ministros y los ministerios), así como por las entidades públicas del Poder Ejecutivo²²⁶.

El primero de ellos es el Jefe del Estado, que personifica a la nación, el cual es electo por sufragio directo y debe ser peruano de nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio. Su mandato dura cinco años²²⁷. A su vez, el Consejo de Ministros –en tanto reunión de todos los ministros– está dedicado a la dirección y la gestión de los servicios públicos, y cada ministro a los asuntos que competen a la cartera a su cargo. Los ministros deben refrendar los actos del Presidente de la República para que no sean nulos. Su titular es el Presidente del Consejo²²⁸.

El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas²²⁹:

- Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.
- Ejercer, pudiendo desconcentrar pero no delegar, las funciones y atribuciones inherentes a relaciones exteriores; defensa, seguridad nacional y Fuerzas Armadas; justicia, con excepción de la administración de justicia; orden interno, Policía Nacional del

²²⁶ Artículo 2 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo.

²²⁷ Artículos 110, 111 y 112 de la Constitución.

²²⁸ Artículos 119, 120 y 121 de la Constitución.

²²⁹ Artículo 4 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo.

Perú y de fronteras; administración tributaria de alcance nacional y endeudamiento público nacional; régimen de comercio y aranceles; regulación de la marina mercante y aviación comercial; regulación de los servicios públicos de su responsabilidad; regulación de la infraestructura pública de carácter y alcance nacional; y otras que la señale la ley conforme a la Constitución.

En el caso específico del Presidente de la República, constitucionalmente se ha precisado que cuenta con las siguientes atribuciones, divididas según esté ejerciendo su calidad de jefe de Estado o de gobierno²³⁰:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.
- Representar al Estado, dentro y fuera de la República.
- Dirigir la política general del Gobierno.
- Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.
- Convocar a elecciones para Presidente de la República, representantes a Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley.
- Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.
- Dirigir mensajes al Congreso.
- Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.
- Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales y las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

²³⁰ Artículo 118 de la Constitución; artículo 8 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo.

- Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.
- Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.
- Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones.
- Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.
- Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.
- Administrar la hacienda pública.
- Negociar los empréstitos.
- Dictar decretos de urgencia²³¹.
- Regular las tarifas arancelarias.
- Conceder indultos y conmutar penas.
- Conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros.
- Autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero.
- Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

²³¹ Artículo 11.2 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, desarrollado en fundamentos 58 y ss. de la STC 0008-2003-AI/TC; fundamentos 4 y 5 de la STC 0017-2004-AI/TC; fundamento 12 de la STC 3480-2007-PA/TC; fundamento 9 de la STC 0007-2009-PI/TC; fundamentos 3 y ss. de la STC 0028-2010-PI/TC.

Por su parte, el Consejo de Ministros también cuenta con atribuciones privativas. Entre éstas, se encuentran las siguientes²³²: aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso; aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley; deliberar sobre asuntos de interés público; y las demás que le otorgan la Constitución y la ley.

1.1.1.3. Poder Judicial

La función jurisdiccional es ejercida por el Poder Judicial con exclusividad, siendo autónomo en lo político, administrativo, económico, disciplinario e independiente en lo jurisdiccional²³³. Actúa a través de un presupuesto propio. Éste es presentado al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso²³⁴.

El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la nación, con la Corte Suprema de Justicia en la cúspide, y por órganos que ejercen su gobierno y administración (órganos de gestión y de apoyo). Es dirigido por el presidente de la Corte Suprema²³⁵. Los magistrados actúan con independencia, son inamovibles en sus cargos, tienen derecho a la permanencia en el servicio mientras observen conducta e idoneidad propias de su función, y deben gozar de una remuneración que les asegure un nivel de vida digno. El perfil del juez está constituido por el conjunto de capacidades y cualidades personales que permiten asegurar que, en el ejercicio de sus funciones, los jueces responderán de manera idónea a las demandas de justicia²³⁶.

²³² Artículo 125 de la Constitución; artículo 16 de la Ley 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo.

²³³ Artículos 138 y 139.1 de la Constitución; artículos 1 y 2 del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

²³⁴ Artículo 145 de la Constitución. La STC 0004-2004-CC/TC analiza los alcances de esta facultad presupuestaria del Poder Judicial.

²³⁵ Artículos 143 y 144 de la Constitución; artículos 26, 72 y 113 del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. *Por tal razón*, ningún órgano, organismo o entidad que represente o que sea parte de algún poder estatal distinto al peruano y que, por ende, sea ajeno a la estructura jerarquizada de órganos jurisdiccionales que conforman el Poder Judicial peruano, puede interferir en el ejercicio de sus funciones, o vincular o condicionar la actuación de estos (fundamento 31 de la STC 5761-2009-PHC/TC).

²³⁶ Artículo 147 de la Constitución; artículo 2 de la Ley 29277, de la Carrera Judicial.

El Poder Judicial tiene como potestad básica la de administrar justicia, emanada del pueblo. Por ello, este órgano estatal tiene como principales funciones²³⁷:

- Resolver los conflictos²³⁸.
- Ser el primer garante de los derechos fundamentales. Constituye la garantía inmediata para la protección de la libertad de las personas frente a una actuación arbitraria del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, incluso frente a los particulares²³⁹.
- Ejercer el poder punitivo del Estado, canalizando las demandas sociales de justicia y evitando que éstas se ejerzan fuera del marco legal vigente. Así, la eliminación de toda práctica violenta y autoritaria no sólo debe limitarse a la vida política, sino también abarcar la convivencia social y todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos; por ello, es de suma importancia enfatizar que en nuestro régimen constitucional sólo debe imperar el diálogo y los medios pacíficos para resolver los conflictos²⁴⁰.

94

1.1.2. Órganos constitucionales

Para que un órgano pueda ser considerado de naturaleza constitucional, deben concurrir los siguientes elementos²⁴¹:

- *Necesidad*, lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima transformación de la

²³⁷ Artículo 138 de la Constitución; artículo 1 del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial; fundamentos 31 y 32 de la STC 0004-2004-CC/TC.

²³⁸ Por ello a los jueces debe garantizarse su independencia, idoneidad, permanencia y especialización, optimizando de esta manera el servicio de impartición de justicia (artículo 1 de la Ley 29277, de la Carrera Judicial).

²³⁹ Fundamento 7 de la STC 0023-2003-AI/TC.

²⁴⁰ Fundamento 13 de la STC 1027-2004-AA/TC.

²⁴¹ Fundamentos 4 y ss. de la STC 0029-2008-PI/TC.

estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales.

- *Inmediatez*, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder²⁴².
- *Posición de paridad e independencia* respecto de otros órganos constitucionales, lo que quiere decir que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano ‘autárquico’ ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales o a los poderes del Estado.

De otro lado –y tal como fue enfatizado–, en coherencia con el principio de que ningún órgano puede ser juez y parte, el Tribunal Constitucional no está en capacidad de analizar las atribuciones asignadas a él mismo²⁴³.

1.1.2.1. Banco Central de Reserva

El Banco Central es persona jurídica de derecho público con autonomía en el marco de su Ley Orgánica. Cuenta con patrimonio propio, duración indefinida y se encarga de preservar la estabilidad monetaria en el país²⁴⁴.

φ. Es gobernado por un Directorio de siete miembros, de los cuales, el Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente, mientras que el Congreso ratifica a éste y designa a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

²⁴² Artículo 43 de la Constitución.

²⁴³ Fundamento 2 de la ATC(A) 0004-2003-CC/TC, siguiendo lo establecido en el artículo 3 de la Ley 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional.

²⁴⁴ Artículo 84 de la Constitución; artículo 1 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

Los directores del Banco son nombrados por un periodo de cinco años. No representan a entidad ni interés particular algunos, y el Congreso puede removerlos por falta grave, caso en el que los nuevos directores completan el correspondiente período constitucional.

Artículo 86 de la Constitución; artículo 9 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

φ. Las disposiciones que emita el Banco en el ejercicio de sus funciones son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Sistema Financiero, así como para las demás personas naturales y jurídicas cuando corresponda. En el caso de las disposiciones de carácter general, estas se denominan Circulares y son publicadas en el diario oficial *El Peruano*.

Artículo 4 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

96

φ. Sus funciones son:

Artículos 84 y 85 de la Constitución; artículo 2 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

- Regular la moneda y el crédito del sistema financiero.
- Regular la cantidad de dinero.
- Administrar las reservas internacionales a su cargo, para lo cual puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios. Para tal efecto requiere de la autorización por ley cuando el monto supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta al Congreso.
- Emitir billetes y monedas e informar sobre las finanzas nacionales.
- Las demás funciones que señala su ley orgánica.

El Banco debe informar al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio. Está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario,

de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica²⁴⁵.

De otro lado, el Banco está sujeto al control posterior de la Contraloría General, exclusivamente en lo que concierne a la ejecución presupuestal; mientras que la Superintendencia de Banca y Seguros –dentro de las atribuciones que le reconoce su respectiva Ley Orgánica– supervisará el cumplimiento de la Ley Orgánica, Estatuto y demás disposiciones del Banco²⁴⁶.

1.1.2.2. Consejo Nacional de la Magistratura

El Consejo Nacional de la Magistratura es un órgano independiente encargado de la selección, nombramiento y ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles, salvo cuando provengan de elección popular. Asimismo, está facultado para extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita y aplicar la sanción de destitución cuando corresponda²⁴⁷.

Está compuesto por un representante de la Corte Suprema, elegido en votación secreta en Sala Plena; uno de la Junta de Fiscales Supremos, elegido en votación secreta; uno elegido, en votación secreta, por los miembros de los colegios de abogados del país; dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás colegios profesionales del país; uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales; y, uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares. El número de integrantes puede ser ampliado a dos más, elegidos en votación secreta por el mismo consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial. Todos ellos tienen suplente y son electos por un período de cinco años²⁴⁸.

A los miembros se les exige los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema, gozan de los mismos beneficios y derechos, y están sujetos a

²⁴⁵ Artículo 84 de la Constitución.

²⁴⁶ Artículo 95 y 96 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

²⁴⁷ Artículo 150 de la Constitución; artículos 1 y 2 de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

²⁴⁸ Artículo 155 de la Constitución; artículo 17 y ss. de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

las mismas obligaciones e incompatibilidades. Pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros. No están sujetos a no están sujetos a mandato imperativo de las entidades o gremios que los eligen²⁴⁹.

Son funciones del Consejo Nacional de la Magistratura²⁵⁰:

- Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles, para lo cual se requiere el voto conforme de las dos terceras partes del número legal de los miembros.
- Ratificar a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años. No se admite el carácter subjetivo como forma de actuación en la ratificación, sino que es considerada como una decisión con un alto componente objetivo. El CNM ya no puede determinar, a su libre albedrío, qué juez o fiscal no continúa en el cargo, sino que, para hacerlo, deberá basarse en los parámetros de evaluación antes señalados²⁵¹.
- Aplicar la sanción de destitución a los Vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. Las decisiones de destitución deben estar plenamente motivadas²⁵².
- Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.
- Nombrar al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Nombrar al Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

²⁴⁹ Artículos 156 y 157 de la Constitución; artículos 4 y ss. de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

²⁵⁰ Artículos 154, 182 y 183 de la Constitución; artículo 21 de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

²⁵¹ Fundamento 19 de la STC 3361-2004-AA/TC.

²⁵² Fundamento 13 de la STC 2601-2011-PA/TC; fundamento 11 de la STC 0291-2011-PA/TC.

- Elaborar y aprobar su reglamento interno y los reglamentos especiales que señale su Ley orgánica.
- Establecer las comisiones que considere convenientes.
- Ejercer el derecho de iniciativa legislativa conforme a la Constitución.

Las decisiones que emite en el marco de sus atribuciones no son revisables en sede judicial. Sin embargo, tienen validez constitucional en tanto no contravengan el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución, lo que supone, a *contrario sensu*, que si ellas son ejercidas de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime el control constitucional²⁵³.

1.1.2.3. Contraloría General de la República

Es una entidad descentralizada de Derecho Público que se constituye como el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, y que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como a contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con la ciudadanía para su adecuada participación en el control social²⁵⁴.

El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave. Está prohibido de ejercer actividad lucrativa e intervenir, directa o indirectamente en la dirección y/o gestión de cualquier actividad pública o privada, excepto las de carácter docente²⁵⁵. Su función es la de supervisar la legalidad de la ejecución

²⁵³ Artículo 142 de la Constitución, interpretado por fundamento 5 de la STC 2601-2011-PA/TC.

²⁵⁴ Artículo 82 de la Constitución; artículo 16 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

²⁵⁵ Artículo 82 de la Constitución; artículo 26 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control²⁵⁶.

Dentro de las entidades que se encuentran sujetas a control²⁵⁷ están:

- El gobierno central, sus entidades y órganos que, bajo cualquier denominación, formen parte del Poder Ejecutivo, incluyendo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y sus respectivas instituciones.
- Los gobiernos regionales y locales e instituciones y empresas pertenecientes a los mismos, por los recursos y bienes materia de su participación accionaria.
- Las unidades administrativas del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Los organismos autónomos creados por la Constitución y por ley, e instituciones y personas de derecho público.
- Los organismos reguladores de los servicios públicos y las entidades a cargo de supervisar el cumplimiento de los compromisos de inversión provenientes de contratos de privatización.
- Las empresas del Estado, así como aquellas empresas en las que éste participe en el accionariado, cualquiera sea la forma societaria que adopten, por los recursos y bienes materia de dicha participación.
- Las entidades privadas, las entidades no gubernamentales y las entidades internacionales, exclusivamente por los recursos y bienes del Estado que perciban o administren.

²⁵⁶ Artículo 82 de la Constitución, ampliamente desarrollado en el artículo 22 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que recoge las atribuciones de esta entidad. Asimismo, en su artículo 16 se precisa que la Contraloría no puede ejercer atribuciones o funciones distintas a las establecidas en la Constitución Política, en su Ley orgánica, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones.

²⁵⁷ Artículo 3 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en concordancia con el artículo 199 de la Constitución.

1.1.2.4. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo con la que los órganos públicos están obligados a colaborar cuando aquélla lo requiere²⁵⁸. Su proyecto de presupuesto es presentado ante el Poder Ejecutivo y es sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso²⁵⁹.

Es dirigida por el Defensor del Pueblo, abogado de por lo menos treinta y cinco años de edad, que goce de conocida reputación de integridad e independencia. Es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas. Su cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo, con las mismas incompatibilidades que los vocales supremos²⁶⁰.

Corresponde a la Defensoría del Pueblo²⁶¹:

- Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
- Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.
- Supervisar la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

101

1.1.2.5. Ministerio Público

El Ministerio Público es un órgano autónomo. Cuenta con un presupuesto, aprobado por la Junta de Fiscales Supremos, que se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso²⁶². Dado

²⁵⁸ Artículo 161; artículos 2, 5, 16 y 17 de la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

²⁵⁹ Artículo 162 de la Constitución.

²⁶⁰ Artículo 161 de la Constitución; artículos 2 y 5 de la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

²⁶¹ Artículo 162 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo; fundamento 13 de la STC 0023-2008-PI/TC.

²⁶² Artículo 158 y 160 de la Constitución; artículo 1 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.

que la Constitución no establece la exclusividad de la función fiscal a favor del Ministerio Público, la existencia de un órgano fiscal dentro del Fuero Militar Policial, a efectos de que ejercite la acción penal en el caso de los delitos de función, no es inconstitucional²⁶³.

Es presidido por el Fiscal de la Nación, electo por la Junta de Fiscales Supremos por el lapso de tres años, prorrogable por reelección sólo por otros dos²⁶⁴. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

Tiene como atribuciones²⁶⁵:

- Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos y ciudadanos tutelados por el derecho.
- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
- Representar en los procesos judiciales a la sociedad, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública
- Conducir desde su inicio la investigación del delito, estando la Policía Nacional obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

²⁶³ Fundamento 105 de la STC 0001-2009-PI/TC. Sin embargo, con anterioridad se había señalado que las atribuciones constitucionalmente conferidas a este órgano constitucional no pueden ser ejercidas por ningún otro órgano, toda vez que no existe norma constitucional que habilite un supuesto de excepción (fundamento 73 de la STC 0023-2003-AI/TC).

²⁶⁴ Artículo 158 de la Constitución; artículo 64 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.

²⁶⁵ Artículo 158 de la Constitución; artículo 1 del Decreto Legislativo 52, Ley Orgánica del Ministerio Público.

- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, velando además por la prevención y persecución del delito así como la reparación civil²⁶⁶.
- Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
- Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

1.1.2.6. Jurado Nacional de Elecciones

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo autónomo que integra el Sistema Electoral Nacional, y cuenta con personería jurídica de derecho público. Su fin supremo consiste en velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales.

Ahora bien, las entidades que integran el referido Sistema Electoral, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones²⁶⁷. En concreto, el Jurado Nacional de Elecciones actúa a fin de permitir a los ciudadanos su participación en la vida política del país según los límites establecidos por ley. Asimismo, garantiza que la acción de votar de los ciudadanos se lleve de una manera organizada y pacífica, y que el escrutinio

²⁶⁶ El Fiscal no decide, sino que más bien pide que el órgano jurisdiccional juzgue o, en su caso, que determine la responsabilidad penal del acusado; esto es, que realiza su función persiguiendo el delito con denuncias o acusaciones, pero no juzga ni decide, por lo que, si bien la actividad del Ministerio Público en la investigación preliminar del delito, al formalizar la denuncia o al emitir la acusación fiscal, se encuentra vinculada al principio de interdicción de la arbitrariedad y al debido proceso, dicho órgano autónomo no tiene facultades coercitivas para restringir o limitar la libertad individual, pues sus actuaciones son postulatorias y no decisorias sobre lo que la judicatura resuelva (fundamento 3 de la STC 0065-2009-PHC/TC). Implica la vigencia del principio acusatorio (fundamento 5 de la STC 2005-2006-PHC/TC, siguiendo a STC 1939-2004-HC/TC; STC 3390-2005-PHC/TC).

²⁶⁷ Artículo 177 de la Constitución; artículos 1 y 2 de la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

sea reflejo exacto de la voluntad del elector expresada en las urnas mediante la votación directa²⁶⁸.

El Pleno es la máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones y está compuesto por cinco miembros, elegidos por un período de cuatro años, con renovación alternada cada dos años: uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad, quien lo preside; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad; uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros; uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos; y, uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. Estos integrantes no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta y el cargo es remunerado, de tiempo completo e incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial²⁶⁹.

104

Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes²⁷⁰:

- Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
- Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, a la vez de resolver en instancia última y definitiva sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.

²⁶⁸ Fundamentos 22 a 224 de la STC 5448-2011-PA/TC, en referencia a diversos artículos de la Constitución -entre ellos, el 2.17-.

²⁶⁹ Artículos 179 y 180 de la Constitución; artículos 9 y ss. de la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

²⁷⁰ Artículo 178 de la Constitución; artículo 5 de la Ley 26486, Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones; fundamento 22 de la STC 5448-2011-PA/TC.

- Administrar justicia en materia electoral.
- Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
- Resolver en última instancia las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales.
- Declarar la nulidad de un proceso electoral, de referéndum u otras consultas populares en los casos señalados en la Constitución.
- Tener iniciativa en la formación de las leyes en materia electoral.
- Presentar al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.
- Otras más que señale la ley.

Del ejercicio de sus competencias administrativas supervisoras, a diferencia de lo que ocurre cuando ejerce competencias jurisdiccionales, no deriva la posibilidad de adoptar decisiones coactivas dirigidas hacia el resto de órganos del sistema electoral. No obstante, los otros órganos electorales autónomos tienen la obligación constitucional de adoptar todas las medidas necesarias para que el Jurado Nacional de Elecciones pueda ejercer debidamente las referidas funciones administrativas supervisoras, pues, de lo contrario, menoscabarían el adecuado ejercicio de sus competencias²⁷¹.

Sus decisiones las toma apreciando los hechos con criterio de conciencia y resolviendo con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables pues contra ellas no procede recurso alguno. De hecho es la única entidad competente para,

²⁷¹ Fundamento 35 de la STC 0002-2011-PCC/TC. Asimismo, las competencias administrativas ejecutivas del Jurado Nacional de Elecciones deben ser realizadas sin afectar las competencias ejecutivas de los otros órganos constitucionales del sistema electoral, los cuales, fundamentalmente, ejercen este tipo de funciones.

concluido el proceso electoral, proclamar a los candidatos elegidos y expedir las credenciales correspondientes, sin perjuicio de las demás atribuciones que la Constitución le reconoce²⁷². Sin embargo, la proscripción de modo absoluto de la procedencia de las demandas de amparo contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones resulta manifiestamente restrictiva al respeto de los derechos fundamentales de los afectados²⁷³.

1.1.2.7. Oficina Nacional de Procesos Electorales

La Oficina Nacional de Procesos Electorales también integra el Sistema Electoral Nacional; es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones en materia técnica administrativa, económica y financiera, actuando como la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares²⁷⁴. Su condición de órgano constitucional le dota de independencia estructural y autonomía administrativa, motivo por el cual no tienen superiores jerárquicos a nivel administrativo que pueda conminarlo a adoptar una u otra decisión²⁷⁵.

El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave y está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones²⁷⁶.

Tiene como facultades²⁷⁷:

- Organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular.

²⁷² Artículo 181 de la Constitución; fundamento 24 de la STC 0007-2007-PI/TC.

²⁷³ Fundamento 23 de la STC 2730-2006-PA/TC.

²⁷⁴ Artículo 177 de la Constitución; artículo 1 de la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

²⁷⁵ Fundamento 35 de la STC 0002-2011-PCC/TC.

²⁷⁶ Artículo 182 de la Constitución; artículo 8 de la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

²⁷⁷ Artículo 182 *in fine* y 186 de la Constitución; artículo 5 de la Ley 26487, Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; fundamento 40 de la STC 0002-2011-PCC/TC.

- Definir el presupuesto de dichos procesos.
- Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo en cumplimiento estricto de la normatividad vigente.
- Elaborar y diseñar la cédula de sufragio.
- Entregar las actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados.
- Regular, dentro del marco constitucional y legal, todos los aspectos relacionados con la implementación y ejecución de la franja electoral de todo proceso electoral, sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras, supervisoras y jurisdiccionales que le corresponden al Jurado Nacional de Elecciones²⁷⁸.
- Brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.
- Dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios²⁷⁹.
- Ejercer las demás funciones que la ley le señala.

1.1.2.8. Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

También integra el Sistema Electoral, y su condición de órgano constitucional le dota de independencia estructural y autonomía administrativa, por lo que se acepta superiores jerárquicos a nivel administrativo que pueda obligarlo a adoptar una u otra decisión. Goza de atribuciones en materia registral, técnica, y financiera²⁸⁰.

²⁷⁸ Punto resolutivo 2 de la STC 0002-2011-PCC/TC.

²⁷⁹ Artículo 186 de la Constitución.

²⁸⁰ Fundamento 35 de la STC 0002-2011-PCC/TC; artículo 1 de la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Su jefe es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave y está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. El cargo es incompatible con cualquier otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial²⁸¹.

Entre sus competencias se encuentran las siguientes²⁸²:

- Inscribir los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil.
- Emitir las constancias correspondientes.
- Preparar y mantener actualizado el padrón electoral.
- Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad.
- Ejercer las demás funciones que la ley señala.

108

1.1.2.9. Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones es una institución de derecho público cuya autonomía funcional está reconocida por la Constitución²⁸³.

El Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones por un plazo de cinco años, y el

²⁸¹ Artículo 183 de la Constitución; artículo 10 de la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

²⁸² Artículo 183 de la Constitución; artículos 2 y 7 de la Ley 26497, Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

²⁸³ Artículo 87 de la Constitución.

Congreso lo ratifica, pudiendo ser nombrado para uno o más períodos sucesivos. Continúa en el ejercicio del cargo mientras no se designe a su sucesor, y le está vedado el ejercicio de toda actividad económica remunerada, con excepción de la docencia. Asimismo, debe tratarse de un peruano, mayor de treinta años, que cuente con estudios especializados y experiencia no menor de cinco años en materias económicas, financieras y bancarias, de conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral²⁸⁴.

Su presupuesto es aprobado por el Superintendente de Banca y Seguros, quien tiene a su cargo la administración, la ejecución y el control del mismo. La Contraloría General tendrá a su cargo el control dicho proceso de ejecución presupuestal²⁸⁵.

La Superintendencia ejerce el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones, de las demás que reciben depósitos del público y de aquellas otras que, por realizar operaciones conexas o similares. Así, se encuentra facultada para²⁸⁶:

- Otorgar, denegar, suspender o cancelar la autorización de funcionamiento de las empresas del sistema financiero;
- Adoptar las medidas necesarias para prevenir y/o evitar que cualquier persona no idónea controle o participe, directa o indirectamente, en la dirección, gestión y operación de una empresa del sistema financiero.
- Examinar, controlar o fiscalizar a las empresas del sistema financiero y reglamentar y vigilar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de registro y notificación.

²⁸⁴ Artículo 87 de la Constitución; artículos 363 y 364 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

²⁸⁵ Artículo 373 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

²⁸⁶ Artículo 87 de la Constitución; artículo 381 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Precisamente, en cumplimiento de sus funciones, la Superintendencia deberá proporcionar al Banco Central de Reserva, la información de carácter general o sectorial que éste conceptúe necesaria para el cumplimiento de sus funciones (artículo 97 del Decreto Ley 26123, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú).

- Verificar, mediante exámenes regulares, que las empresas del sistema financiero posean y apliquen los programas de cumplimiento obligatorio.
- Brindar a otras autoridades competentes la información obtenida de empresas del sistema financiero.
- Dictar instructivas o recomendaciones que ayuden a las empresas del sistema financiero a detectar patrones sospechosos en la conducta de sus clientes. Esas pautas se desarrollan tomando en cuenta técnicas modernas y seguras de manejo de activos, y sirven como elemento educativo para el personal de las empresas del sistema financiero.
- Cooperar con otras autoridades competentes y aportarles asistencia técnica, en el marco de investigaciones y procesos referentes a los delitos de tráfico ilícito de drogas o delitos conexos.

110

Finalmente, la Superintendencia deberá prestar una estrecha cooperación con las autoridades competentes de otros Estados en las investigaciones, procesos y actuaciones referentes a los delitos de tráfico ilícito de drogas o delitos conexos²⁸⁷.

1.2. A nivel subnacional

Tomando en cuenta que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, se ha dividido el territorio de la República en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación²⁸⁸.

²⁸⁷ Artículo 381 de la Ley 26702, General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

²⁸⁸ Artículos 188 y 189 de la Constitución. Fundamento 35 de la STC 0020-2005-PI/TC; artículo 3 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

1.2.1. Gobiernos regionales

Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles, iniciándose con la elección de gobiernos en los departamentos²⁸⁹. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Al cumplir sus funciones de fomentar el desarrollo y la economía regional, fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, debe coordinar con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones²⁹⁰.

Está conformado por el Consejo Regional (órgano normativo y fiscalizador), el Presidente (órgano ejecutivo) y el Consejo de Coordinación Regional (órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades)²⁹¹. Como parte de los bienes y rentas de los gobiernos regionales se incluyen a los muebles e inmuebles de su propiedad; las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto; los tributos creados por ley a su favor; los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley; los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley; los recursos asignados por concepto de canon; los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley; y, los demás que determine la ley²⁹².

Los gobiernos regionales son competentes para²⁹³:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.

²⁸⁹ Artículos 189 y 190 de la Constitución.

²⁹⁰ Artículos 191 y 192 de la Constitución; artículo 2 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales.

²⁹¹ Artículo 191 de la Constitución; artículo 11 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales.

²⁹² Artículo 193 de la Constitución; artículos 37 y ss. de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

²⁹³ Artículo 192 de la Constitución; artículos 35 y 36 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización; artículos 9 y 10 de la Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Administrar sus bienes y rentas.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

1.2.2. Gobiernos locales

En vista de que el ámbito del nivel local de gobierno consta de provincias, distritos y centros poblados, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local que cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, y también se pueden crear municipalidades de los centros poblados²⁹⁴. Al respecto, se ha interpretado que las municipalidades de centros poblados sí pueden interponer una demanda competencial siempre que acrediten su legitimidad adjuntando la resolución emitida por la Municipalidad Provincial que dispone su creación²⁹⁵.

²⁹⁴ Artículos 189 y 194 de la Constitución; artículo II del Título Preliminar de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades.

²⁹⁵ Fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2005-PCC/TC.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal (órgano normativo y fiscalizador) y la alcaldía (órgano ejecutivo)²⁹⁶. Son bienes y rentas de las municipalidades los muebles e inmuebles de su propiedad; los tributos creados por ley a su favor; las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley; los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley; los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley; las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto; los recursos asignados por concepto de canon; los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley; y, los demás que determine la ley²⁹⁷.

Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Por ello, son competentes para²⁹⁸:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
- Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

²⁹⁶ Artículo 194 de la Constitución; artículo 4 y ss. de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades.

²⁹⁷ Artículo 196 de la Constitución; artículos 46 y ss. de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

²⁹⁸ Artículos 195 y 197 de la Constitución; artículos 41 al 45 de la Ley 27783, de Bases de Descentralización.

- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
- Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.
- Brindar servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

114

2. SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

Teniendo en cuenta que el procedimiento de conflicto competencial se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede declarar liminarmente la improcedencia de la demanda cuando hubiere desestimado con anterioridad un conflicto de competencias sustancialmente igual en cuanto al fondo²⁹⁹.

En el análisis de la controversia ‘sustancialmente igual’ se examina si la nueva pretensión plantea un asunto que ya constituye la denominada ‘cosa juzgada constitucional’³⁰⁰. El derecho a que se respete una resolución que ha

²⁹⁹ Artículo 112 del Código Procesal Constitucional; artículo 104.2 del Código Procesal Constitucional, criterio seguido fundamento 9 de la ATC(P) 0029-2006-PI/TC. En dos casos se declaró que carecía de objeto emitir pronunciamiento (fundamento 3 de la ATC(P) 0030-2009-PI/TC; fundamento 3 de la ATC(P) 0010-2004-AI/TC).

³⁰⁰ Fundamento 5 de la ATC(A) 0025-2005-PI/TC y *otro*; fundamento 2 de la ATC (P) 0016-2011-PI/TC.

adquirido la autoridad de cosa juzgada posibilita que se garanticen los derechos de todo justiciable en un doble sentido: a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante medios impugnatorios, ya sea porque estos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla; y a que el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó³⁰¹.

En la historia del Tribunal, sólo ha habido un caso en el que se declaró la sustracción de la materia, aunque fue una sustracción parcial.

Tal supuesto particular se presentó en el conflicto competencial instaurado por el Poder Judicial en contra del Poder Ejecutivo por presunta afectación de sus competencias en materia presupuestaria, en la presentación del 'Proyecto de Ley Anual del Presupuesto del Sector Público para el año 2005' al Congreso de la República que excluyó el monto total que presentó el Poder Judicial³⁰². En este caso, el Tribunal Constitucional estableció que aun cuando carecía de objeto pronunciarse sobre algunas de las pretensiones de la parte demandante, por referirse éstas a un proceso de elaboración presupuestaria que ya había culminado –con la aprobación de la respectiva Ley Anual de Presupuesto–, existía mérito para conocer el fondo de la controversia en tanto la demanda interpuesta buscaba cuestionar, con carácter general, la conducta del Poder Ejecutivo frente a la materia tal y como ésta se realiza todos los años³⁰³.

³⁰¹ Fundamento 38 de la STC 4587-2004-AA/TC, seguido en el fundamento 43 de la STC 0005-2007-PI/TC.

³⁰² Conforme al artículo 145 de la Constitución.

³⁰³ Fundamento 13 de la STC 0004-2004-CC/TC.

CAPÍTULO CUARTO: ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA

El segundo examen que debe realizarse de una demanda de conflicto competencial es el de admisibilidad.

Carece de objeto pronunciarse sobre una demanda que no ha cumplido con los correspondientes requisitos de admisibilidad al término del plazo establecido. En tales casos, corresponde declarar su improcedencia por no haberse realizado la subsanación correspondiente, mas no por sustracción de la materia³⁰⁴. El plazo otorgado para subsanar las omisiones de la demanda es igual al del proceso de inconstitucionalidad³⁰⁵.

117

1. IDENTIFICACIÓN DE LOS REPRESENTANTES PROCESALES

En primer lugar, corresponde analizar quiénes, dentro de los legitimados activos, están habilitados normativamente para interponer las demandas competenciales.

1.1. Interposición de demandas a través de titulares

En primer lugar, las demandas pueden ser interpuestas por los titulares de las entidades que tienen legitimidad para presentar las demandas competenciales.

1.1.1. Directamente por titulares

Según la normatividad procesal, los poderes o entidades estatales en conflicto actuarán en el proceso a través de sus titulares³⁰⁶.

³⁰⁴ Fundamento 4 de la ATC(A') 0001-2012-PCC/TC.

³⁰⁵ Artículo 103 *in fine* del Código Procesal Constitucional, aplicado al proceso competencial.

³⁰⁶ Artículo 109 *in fine* del Código Procesal Constitucional.

Sin embargo, vía jurisprudencial, se ha interpretado que ese requisito de admisibilidad tiene por finalidad acreditar la voluntad de los órganos accionantes de dirimir la controversia producida en sede constitucional. Por consiguiente, existiría mérito para no exigir la referida formalidad si es que del análisis de otros hechos sustantivos o procesales se advierte que la voluntad del órgano demandante fuera indubitable³⁰⁷.

1.1.2. Con aprobación del pleno

Se ha señalado en la legislación procesal que tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión de presentar una demanda competencial debe contar con la aprobación del respectivo pleno³⁰⁸.

1.1.2.1. El Presidente de la República

Es necesario que las demandas competenciales interpuestas por el Poder Ejecutivo estén refrendadas por el correspondiente voto aprobatorio del Consejo de Ministros³⁰⁹. Por consiguiente, *contrario sensu*, no serían admisibles aquellas suscritas únicamente por el procurador público adscrito a alguna entidad integrante del Poder Ejecutivo.

En estricto, para admitir a trámite las demandas competenciales interpuestas por el Poder Ejecutivo con la finalidad de cuestionar la validez de normas o actos emitidos por gobiernos regionales y locales, se exige que se acredite el cumplimiento de un procedimiento específico³¹⁰.

³⁰⁷ Fundamento 11 de la STC 0005-2005-PCC/TC.

³⁰⁸ Artículo 109 *in fine* del Código Procesal Constitucional.

³⁰⁹ Fundamentos 4 y 5 de la ATC(A) 0003-2006-PCC/TC, amparándose en el artículo 99 del Código Procesal Constitucional -aplicable de forma supletoria- y en el Decreto Supremo 043-2005-PCM, referido a los procedimientos para utilizar mecanismos constitucionales en situaciones de atribución incorrecta de competencias o quebrantamiento del ordenamiento jurídico.

³¹⁰ Fundamento 6 de la ATC(A) 0002-2008-PCC/TC, siguiendo lo establecido en el Decreto Supremo 60-2006-PCM, que modificó el artículo 1 del Decreto Supremo 043-2005-PCM.

1.1.2.2. De gobiernos regionales

La demanda interpuesta por un gobierno regional debe estar refrendada por el respectivo Consejo Regional³¹¹.

1.1.2.3. De gobiernos locales

Para admitir a trámite una demanda de conflicto competencial interpuesta por una municipalidad distrital se debe adjuntar el Acuerdo de Concejo correspondiente³¹². Si un proceso competencial se interpone adjuntando el referido Acuerdo de Concejo Municipal, debidamente suscrito por el alcalde correspondiente, debe admitirse la demanda a trámite aún si este último no la hubiera firmado³¹³.

En el caso de las demandas interpuestas por una Municipalidad de Centro Poblado, es requisito de admisibilidad adjuntar la resolución de la municipalidad provincial correspondiente, que acredite la creación del gobierno local accionante³¹⁴.

1.2. Interposición de demandas a través de apoderados

Debido a que el proceso competencial se sujeta, en cuanto sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad, es posible que el legitimado activo cuente con un apoderado que asuma el proceso constitucional, cuyo nombre debe constar en la demanda.

2. IDENTIFICACIÓN DEL ABOGADO PATROCINANTE

Si bien con anterioridad se exigía que para la admisibilidad de la demanda, el abogado patrocinante debía cumplir con adjuntar copia de su DNI vigente³¹⁵

³¹¹ Interpretación conforme al artículo 109 del Código Procesal Constitucional aplicable supletoriamente. Sin embargo, en un caso, se requirió el acuerdo del Consejo de Coordinación Regional (fundamentos 3 y 4 de la ATC(A) 0005-2008-PCC/TC).

³¹² Fundamento 3 de la ATC(A) 0005-2003-CC/TC; fundamento 3 de la ATC(A) 0002-2005-PCC/TC, gracias a aplicación supletoria del artículo 109 del Código Procesal Constitucional.

³¹³ Fundamento 6 de la ATC(A) 0001-2009-PCC/TC, en aplicación del principio *pro actione* contenido en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

³¹⁴ Fundamento 3 de la ATC(A) 0003-2005-PCC/TC.

³¹⁵ Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 23 de abril de 2013, aplicado en

y el certificado de encontrarse hábil en el colegio al cual pertenece, toda vez que un abogado sólo puede patrocinar a nivel nacional si está inscrito en cualquier colegio de abogados del país y está debidamente habilitado para el ejercicio de esta función³¹⁶, en mérito al principio de elasticidad³¹⁷, el actual Colegiado en funciones considera necesario prescindir de la exigencia de tales requisitos.

3. DETERMINACIÓN DE LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS

Es preciso que una demanda de conflicto competencial se refiera a actos normativos concretos, o a resoluciones o hechos objetivos que incidan en las competencias o atribuciones de la entidad demandante. Por el contrario, no existiría mérito para admitir a trámite una causa que se sustente exclusivamente en situaciones creadas por trámites o reclamos administrativos entre órganos o en base a suposiciones subjetivas referidas a hechos improbables o inciertos³¹⁸.

La demanda deberá contener cuando menos los fundamentos en que se sustenta la pretensión, y se entiende por cumplido ese requisito no sólo cuando se realiza una narración de los hechos y se identifica los preceptos presuntamente afectados, sino cuando se expresan los argumentos en virtud de los cuales estos habrían sido transgredidos³¹⁹.

fundamento 7 de la RTC(A) 0001-2013-PCC/TC.

³¹⁶ Artículos 285.4 y 286.2 del Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

³¹⁷ Artículo III tercer párrafo del Código Procesal Constitucional.

³¹⁸ Fundamento 3 de la ATC(P) 0001-2006-PCC/TC, en base a una lectura *contrario sensu* del artículo 110 del Código Procesal Constitucional.

³¹⁹ Fundamento 5 de la ATC(A) 0001-2013-PCC/TC, en base a aplicación supletoria del artículo 101.3 del Código Procesal Constitucional.

CAPÍTULO QUINTO: DESARROLLO DEL PROCESO

Admitida la demanda, ésta deberá ser comunicada a la parte accionada para que pueda ejercer su defensa.

En cualquier momento del proceso el Tribunal Constitucional puede disponer la acumulación de procesos cuando estos sean conexos³²⁰. Esta conexidad, atendiendo a criterios de economía procesal, impulso de oficio y búsqueda de efectividad de la tutela constitucional, se configura cuando dos o más demandas recaen sobre la misma atribución o competencia y sustentan su inconstitucionalidad en argumentos -de forma o fondo- también esencialmente idénticos.

121

1. PARTICIPACIÓN DEL LEGITIMADO PASIVO

El trámite del expediente post-admisión se inicia con la notificación del auto correspondiente a la parte demandada.

1.1. Emplazamiento

Para establecer a quién se debe notificar la demanda admitida, corresponde determinar quiénes gozan de legitimación pasiva para luego establecer quiénes, dentro de estas entidades, pueden intervenir dentro del proceso.

El proceso competencial procede contra los poderes del Estado, los órganos constitucionales o los gobiernos regionales o municipales que a través de sus decisiones afectan las competencias o atribuciones de otro que les han asignado directamente la Constitución o las leyes orgánicas que delimitan sus

³²⁰ Artículo 117 del Código Procesal Constitucional.

ámbitos. No puede ser legitimado pasivo aquella entidad que no sea un poder del Estado, un órgano constitucional o un gobierno regional o local³²¹.

Acuden al proceso a través de sus titulares, tal como fue explicado para el caso de la admisibilidad de la demanda. También lo podrían hacer a través de sus procuradores públicos, siempre y cuando estén debidamente autorizados para ello³²².

1.2. Estrategia de defensa

Los titulares de las entidades accionadas pueden seguir una defensa tanto de forma como de fondo.

1.2.1. Defensa de forma

Frente a la decisión positiva en la calificación de la demanda, los legitimados pasivos tienen la posibilidad de, aparte de contestar la demanda, cuestionar el auto de admisibilidad.

122

1.2.1.1. Excepciones

Procede el recurso de reposición no sólo contra decretos sino también contra los autos que emita el Tribunal Constitucional, y resulta posible su interposición ante las resoluciones que dispongan el rechazo liminar de una demanda competencial³²³.

³²¹ Artículo 109 del Código Procesal Constitucional. En el fundamento 4 de la ATC(P) 0002-2012-PCC/TC se expresa que si bien la parte demandante tenía legitimación para ser parte en el proceso, no ocurría lo mismo con la parte demandada. Esta era un tribunal arbitral que como es evidente no tiene la condición de poder del Estado, órgano constitucional o de relevancia constitucional, ni constituye gobierno regional o local.

³²² Artículo 99 y 112 del Código Procesal Constitucional. También en los fundamentos 2 y 5 de la ATC(A) 0005-2008-PCC/TC, se afirma que el Procurador Público del Ministerio de la Producción no ha presentado el poder que específicamente lo autoriza a contestar la presente demanda de conflicto de competencia, razón por la cual se declara inadmisibles la contestación de demanda presentada, dándole el plazo de ley correspondiente.

³²³ Fundamento 2 y 3 de la ATC(R) 0004-2006-PCC/TC, conforme al artículo 121 del Código Procesal Constitucional.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de analizar diversas excepciones formuladas por las partes en el proceso competencial.

Una de las utilizadas ha sido la *excepción de litispendencia*. No habría mérito para admitir una excepción de este tipo si se advirtiera una identidad entre el objeto de una acción de amparo y el de una contienda competencial, toda vez que esta última está orientada a tutelar el orden constitucional objetivo, y al condicionar su resolución a lo que se resuelva a través de una demanda de amparo o cualquier otro proceso judicial o constitucional, se estaría abdicando a su cometido (función de control constitucional)³²⁴.

1.2.1.2. Nulidad

Pese a que no ha sido invocada en caso alguno, siguiendo la jurisprudencia, se podría argüir que un auto de admisibilidad pueda ser objeto de nulidad.

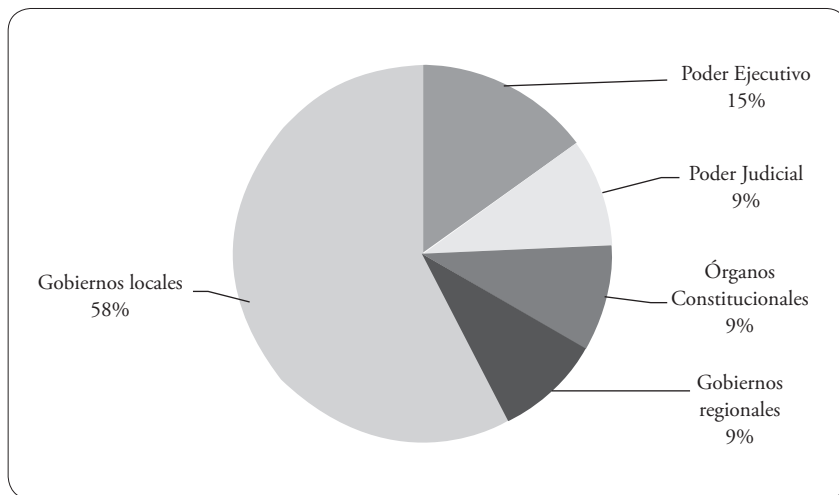
1.2.2. Defensa de fondo: Contestación de demanda

Corresponde contestar la demanda a las entidades accionadas, a fin de exponer una defensa de fondo sobre las cuestiones discutidas en el proceso competencial.

Tal como puede observarse, así como eran quienes más interponían demandas competenciales, también son los gobiernos locales los mayores legitimados pasivos. De otro lado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales, son los entes que menos demandas han recibido en su contra.

³²⁴ Fundamento 5 de la STC 0006-2006-PCC/TC; fundamento 8 de la STC 0003-2007-PCC/TC.

Gráfico 3. Legitimados pasivos en los procesos competenciales (en casos con pronunciamiento de fondo).



124

Elaboración: Propia (33 casos analizados)

2. PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS

Se ha justificado, en principio, la posibilidad de la intervención de terceros en el marco de un proceso competencial afirmando que si bien éste es un proceso *inter partes*, también es cierto que busca determinar qué entidad, dentro del ordenamiento jurídico nacional, es titular de la competencia controvertida³²⁵.

El interviniente debe tener legitimidad activa o pasiva para ser parte en un proceso competencial; ello es así porque en este proceso no está en controversia la violación de un interés o derecho subjetivo, sino determinar el poder al que corresponde la competencia controvertida³²⁶.

³²⁵ Fundamento 3 de la STC 0001-2003-CC/TC.

³²⁶ A través del fundamento 2 de la STC 0002-2013-PCC/TC, el Tribunal rechazó la intervención como litisconsortes facultativos por parte de diversos jueces, debido a que precisamente carecían de legitimidad activa o pasiva para ser parte en un proceso competencial.

En ese sentido, se ha admitido que un tercero formule su pretensión de ser titular del derecho discutido y la oponga tanto al demandante como al demandado, constituyéndose como *interviniente excluyente principal*³²⁷. En otra oportunidad, en cambio, el Tribunal ha rechazado la intervención como partícipe al Congreso por considerar que, en dicho proceso, no está en controversia alguna de sus competencias constitucionales y porque su incorporación no ha sido solicitada por el propio Congreso³²⁸. Asimismo, se ha admitido que sujetos distintos a las partes intervengan, en el marco de un proceso competencial, y soliciten que se tomen en cuenta determinados argumentos, en calidad de terceros con interés en el resultado del proceso³²⁹.

Frente a ello, se ha establecido que no es posible justificar la intervención de otros tipos de terceros:

- No puede existir un *tercero coadyuvante* al proceso de conflicto competencial, puesto que éste implica fundamentalmente un análisis abstracto y objetivo de una norma³³⁰.
- Tampoco es admisible en el proceso de conflicto competencial la figura del *partícipe*, puesto que éste no podría intervenir en defensa de derecho o interés alguno sino meramente para aportar una tesis interpretativa en la correspondiente controversia constitucional³³¹.

125

3. VISTA DE LA CAUSA

Se estima conveniente citar a las partes intervinientes a una audiencia pública, a través de la resolución que admitió la demanda interpuesta a trámite, precisándose lugar, fecha y hora de la respectiva citación³³².

³²⁷ Fundamento 2 de la ATC(A) 0001-2003-CC/TC, a través de la aplicación supletoria del artículo 99 del Código Procesal Civil.

³²⁸ Fundamento 3 de la STC 0002-2013-PCC/TC.

³²⁹ Al respecto ver antecedentes de la STC 0005-2005-PCC/TC.

³³⁰ ATC(O) 0005-2008-PCC/TC, denegando la aplicación supletoria del artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

³³¹ *Vid.* ATC(O) 0005-2008-PCC/TC, a diferencia de lo señalado en la STC 0026-2005-PI/TC y en la STC 0026-2005-PI/TC.

³³² Fundamento 3 de la ATC(A) 0004-2004-CC/TC, sobre la base del artículo 51 de la ya derogada Ley 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional puede solicitar documentación a las partes (por ejemplo copias certificadas que acrediten la existencia de un procedimiento administrativo precedente) en un momento posterior a la contestación de la demanda³³³.

Previa recepción de un escrito enviado por las partes al Tribunal Constitucional, en la que aquéllas manifiestan su intención de no continuar con un proceso competencial, éste puede admitir la terminación anticipada del mismo tomando por desistida a la entidad demandante³³⁴.

³³³ Fundamento 5 de la ATC(A) 0005-2005-PCC/TC, conforme al principio de dirección judicial del proceso, contenido en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

³³⁴ Fundamento 2 de la ATC(O) 0002-2006-PCC/TC, haciendo referencia a una comunicación a través de la cual se anunciaba la suscripción de un Convenio de Cooperación y Supervisión Interinstitucional entre demandante y demandado.

CAPÍTULO SEXTO: SENTENCIA

Se ha establecido una distinción entre las sentencias de especie y las sentencias de principio; se ha precisado, así, que, en las primeras, la labor del juez constitucional es declarativa y se limita a aplicar las normas del ordenamiento constitucional, mientras que, en las segundas, se interpreta el alcance y el sentido de las referidas disposiciones forjándose, así, la jurisprudencia propiamente dicha³³⁵.

1. ESTRUCTURA

127

La sentencia competencial básicamente cuenta con tres partes, tal como puede observarse de la práctica jurisprudencial: cuestiones preliminares, fundamentos y fallo. Según la normatividad procesal, debe estar enumerada en forma correlativa y anualmente³³⁶.

1.1. Cuestiones preliminares

Es la parte reflexiva donde se deja sentado cada uno de los elementos iniciales para poder iniciar el análisis de constitucionalidad de los actos o actuaciones vicios de incompetencia.

1.1.1. Debate constitucional

La sentencia se inicia con la fijación de la relación jurídico-procesal (legitimados activos y pasivos, con sus respectivos representantes procesales) y con la exposición de la posición de las partes del proceso. Todo ello con el objetivo de precisar la pretensión planteada.

³³⁵ Fundamento 2 de la STC 0004-2004-CC/TC.

³³⁶ Artículo 118 del Código Procesal Constitucional.

1.1.2. Puntos constitucionales controvertidos

En un segundo nivel, corresponde también fijar los puntos constitucionales controvertidos, donde a través de preguntas, el Tribunal Constitucional fija su propia competencia en el proceso y señala sobre qué temas va a pronunciarse a lo largo de la sentencia (*petitum* específico).

En este estadio se determina el petitorio específico de la demanda el mismo que será materia de análisis constitucional. En esta parte se identifica el tipo de conflicto competencial que será objeto de análisis.

1.2. Fundamentos

En la práctica jurisprudencial los fundamentos de la sentencia competencial básicamente están referidos a la delimitación del petitorio, el tipo de conflicto, el *test* de competencia, entre otros.

128

Al momento de emitir sentencia en un proceso de competencias, el Tribunal Constitucional no está obligado a aplicar o refutar los criterios interpretativos propuestos por las partes. Por el contrario, sería suficiente que éste tome en consideración los mecanismos de interpretación que considere pertinentes para sustentar una decisión objetiva y suficientemente razonada en derecho³³⁷.

1.2.1. *Test* de competencia

En los procesos competenciales –así como en los procesos de inconstitucionalidad que, materialmente, contienen un conflicto competencial– se debe utilizar el *test* de competencia, en tanto mecanismo idóneo para determinar la titularidad de las competencias controvertidas.

El referido *test* consta de dos pasos sucesivos analizándose, en primer lugar, si las actuaciones u omisiones objeto del proceso concuerdan con el principio de unidad y, luego, si lo hacen propiamente con el principio de competencia³³⁸.

³³⁷ Fundamento 3 de la STC 0012-2003-CC/TC.

³³⁸ Fundamentos 46 y 47 de la STC 0003.2007-PCC/TC.

1.2.1.1. Principio de unidad

Con relación al principio de unidad cabe resaltar que éste deriva del artículo 43 de la Constitución en virtud del cual consta que, si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es uno e indivisible. De ahí que cada nivel de gobierno tiene la obligación de facilitar el cumplimiento de la misión constitucionalmente asignada a los demás y de no dictar normas que se encuentren reñidas con los intereses nacionales, contribuyendo así a que el proceso de descentralización no devenga en una de desintegración³³⁹.

Asimismo, se ha interpretado que el principio de unidad resulta determinante al momento de concluir que, cuando una competencia determinada no ha sido asignada expresamente a ningún nivel de gobierno, ésta corresponderá, residualmente, al gobierno nacional³⁴⁰. Además, cabe precisar que, conforme a la jurisprudencia, la referida cláusula de residualidad deriva de la propia Constitución³⁴¹.

1.2.1.2. Principio de competencia

El principio de competencia, por su parte, se deriva del hecho de que, por ser el Perú un Estado unitario y descentralizado, donde los niveles regionales y locales de gobierno están facultados para crear normas y no sólo para ejecutarlas; la jerarquía no puede ser el único criterio empleado para ordenar las distintas fuentes de derecho que existen en el ordenamiento constitucional.

De ahí que se haya interpretado que las normas de un nivel de gobierno no son jerárquicamente superiores o inferiores a las que emiten los demás vinculándose entre sí; por el contrario, a través del principio de competencia resultan válidas siempre que éstas se hayan emitido dentro de las atribuciones correspondientes, tal y como están contenidas en la Constitución y las leyes orgánicas³⁴².

De otro lado, en el contexto de un proceso competencial, el referido principio de competencia se utiliza para determinar si las actuaciones u omisiones materia del conflicto son admisibles, contrastándolas con un parámetro de con-

³³⁹ Fundamentos 41 y ss. de la STC 0020-2005-PI/TC *y otro*, sobre la base de los artículos 189, 191 y 192 de la Constitución.

³⁴⁰ Fundamento 48 de la STC 0020-2005-PI/TC *y otro*.

³⁴¹ Artículo 192.10 de la Constitución.

³⁴² Fundamento 59 de la STC 0020-2005-PI/TC *y otro*.

trol compuesto con las normas pertinentes –de la Constitución o de las leyes orgánicas– que delimitan y reparten atribuciones entre las distintas entidades estatales³⁴³.

1.2.2. *Ratio decidendi* y *obiter dicta*

Para justificar la decisión a la cual arribe el Tribunal Constitucional hace uso de razones principales (*ratio decidendi*) y subsidiarias, que justifiquen cómo se llegó a la decisión final a partir de la pretensión planteada.

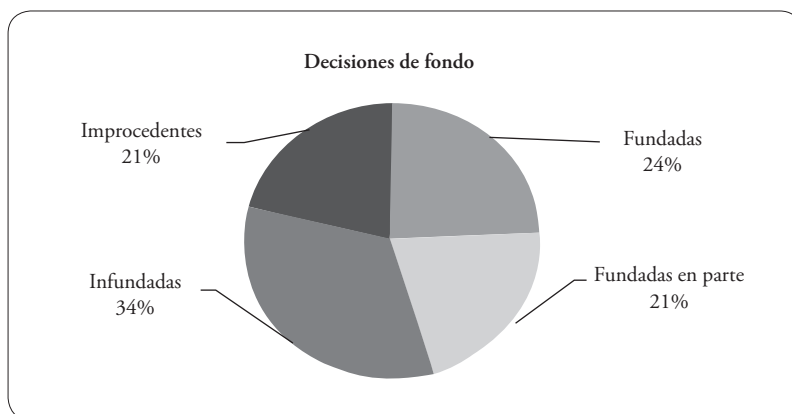
1.3. Fallo

Asimismo, se distingue entre las sentencias estimativas y las sentencias desestimativas, y cada uno de estos sub-tipos con características propias³⁴⁴.

Entre las sentencias estimativas se pueden encontrar algunas que han declarado fundadas en su totalidad, otras fundadas en parte y unas últimas –especialmente entre 1997 y 2004– que declaraban delimitación de competencias sin que se declarase fundada.

130

Gráfico 4. Decisiones de fondo en procesos competenciales.



Elaboración: Propia (33 casos analizados)

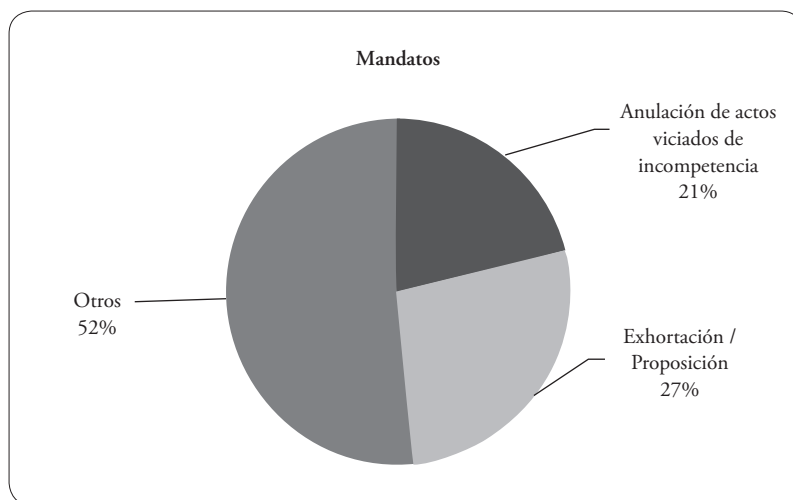
³⁴³ En ese sentido, *Vid.* fundamentos 55 y 56 de la STC 0003-2007-PCC/TC.

³⁴⁴ Fundamentos 3 y 4 de la STC 0004-2004-CC/TC, sobre la base de los criterios aplicables también a las sentencias de inconstitucionalidad.

Frente a las sentencias estimativas, en más de la mitad de las oportunidades se ha fallado en contra del legitimado activo, sea a través de la declaratoria de improcedente en el 21% de los casos y con infundadas en 34%. Con relación a la improcedencia, es bueno recordar que en los primeros años del Tribunal Constitucional no se realizaba calificación previa de la demanda, sino que se corría traslado de ella a la parte accionada para que, con posterioridad, el primer acto procesal del Tribunal se establezca en una sentencia.

De otro lado, declarada fundada la demanda se debe establecer un mandato claro que debe ser cumplido. En la jurisprudencia se puede observar que sólo en algunos casos se ha establecido un mandato que corresponde al establecimiento de competencias o atribuciones.

Gráfico 5. Mandatos en procesos competenciales.



Elaboración: Propia (33 casos analizados)

Pese a que el mandato debería ser la determinación de competencias (positiva o negativa), en muchas oportunidades tan sólo se ha exhortado o propuesto dicha definición y en otras más se ha optado por soluciones tan diversas como realizar recomendaciones u ordenar acciones conjuntas de demandante y demandado. De lo que se concluye, *ergo*, que no existe un único camino posterior a la decisión del Tribunal Constitucional.

2. EFECTOS

Luego de conocerse lo que implica una sentencia competencial, es importante saber qué eficacia tiene y si puede ser modificada tras su emisión.

2.1. Eficacia

En primer término, cabe señalar que los efectos de una sentencia vertida en un proceso competencial se precisan, específicamente que ésta vincula y tiene efectos plenos frente a todos los poderes públicos. Asimismo, en la sentencia se determina a qué entidad —o conjunto de entidades— le corresponde la titularidad de la competencia controvertida y si se anulan las resoluciones, disposiciones o actos viciados de incompetencia, determinándose, por consiguiente, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas correspondientemente³⁴⁵.

Ello implica que los efectos de la sentencia vertida en un proceso competencial, deben modularse tomando en cuenta el principio de previsión de las consecuencias, a efectos de evitar que devenga una inconstitucionalidad mayor a la que pretende solucionar el Tribunal Constitucional a través de la expedición de una sentencia. En ese sentido, la corrección técnico-jurídica no podrá legitimar una sentencia si es que de ella se deriva la inseguridad, la incertidumbre o el caos social³⁴⁶. Si bien el Tribunal está facultado para disponer la nulidad de los actos que estime viciados de incompetencia, ello no debería hacerse indiscriminadamente sin tomar en consideración la posibilidad de que se afecten derechos legítimos de terceros amparados en el principio de la buena fe³⁴⁷.

Asimismo, no es posible disponer la anulación de conjuntos indeterminados de actos administrativos por considerarlos viciados de incompetencia puesto que, en ese supuesto, sería difícil estimar la existencia de derechos de terceros que pudieran vulnerarse. Por consiguiente, las referidas decisiones sólo podrían invalidarse de modo singular y expreso³⁴⁸.

³⁴⁵ Artículo 113 del Código Procesal Constitucional.

³⁴⁶ Fundamento 57 y 58 de la STC 0005-2005-PCC/TC, sobre la base del artículo 45 de la Constitución.

³⁴⁷ Fundamento 7 de la STC 0001-2000-CC/TC.

³⁴⁸ Fundamento 8 de la STC 0001-2001-CC/TC.

Por otro lado, cuando se produce un conflicto constitucional por menoscabo, los efectos de la sentencia que resuelve el proceso de competencias no están orientados a determinar la titularidad de una competencias controvertida sino que buscan, principalmente, declarar la nulidad de aquellos actos que, a pesar de haber sido emitidos por entidades estatales en ejercicio de sus labores, causan un detrimento en las atribuciones constitucionales de otras entidades estatales³⁴⁹.

Así, por más que la controversia principal sea justamente el litigio de competencias o de atribuciones, ello no excluye un pronunciamiento sobre el acto en el cual se origina, salvo que el mismo esté basado en norma con rango legal, pues, caso contrario, carecería de sentido que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la titularidad de competencia, dejando vigentes los actos que hubiese emitido el órgano, poder, gobierno regional o municipal, pese a que carece de atribuciones o legitimidad competencial. En consecuencia, si bien la disposición, resolución u acto que motiva la interposición de un conflicto de competencia no es el objeto del proceso por sí mismo, sí merece un pronunciamiento accesorio³⁵⁰.

133

2.2. Pedidos

Pese a los efectos que tienen las sentencias en los procesos competenciales se ha admitido dos tipos de pedidos. Una es la aclaración y la otra es la subsanación

2.2.1. Aclaración

Solamente las partes de un proceso competencial están legitimadas para interponer el correspondiente pedido de aclaración. Por consiguiente, puede concluirse, en sentido contrario, que las personas naturales así como las entidades del Estado que no participaron del proceso no están facultadas para solicitar al referido Colegiado que precise los alcances de sus resoluciones³⁵¹.

³⁴⁹ Fundamento 58 de la STC 0006-2006-PCC/TC.

³⁵⁰ Fundamento 10.7 de la ATC(A) 0013-2003-CC/TC, de conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 52 de la anterior Ley 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional.

³⁵¹ Artículo 121 del Código Procesal Constitucional; fundamentos 1 y 2 de la ATC(a³) 0006-2006-PCC/TC.

No obstante, también se puede proceder a aclarar de oficio sus resoluciones o bien a subsanar un error material en el que hubiese incurrido en caso lo considerase necesario³⁵². Asimismo, cabe resaltar que, en determinados casos, se ha optado por realizar algunas precisiones sobre sus resoluciones a pesar de haber declarado improcedente el correspondiente pedido de aclaración precisando, además, que ello no implica una variación de su criterio o un nuevo pronunciamiento sobre el fondo³⁵³.

Asimismo, en ningún caso, podrá plantearse, a través de un pedido de aclaración, la alteración sustancial de una sentencia recaída en un proceso competencial o la reconsideración de su fallo puesto que ello atentaría contra la inimpugnabilidad de las resoluciones del Tribunal Constitucional³⁵⁴. Además, puesto que el Tribunal Constitucional no es un órgano consultivo, no hay mérito para solicitar, a través de un recurso de aclaración, que se pronuncie sobre un supuesto ajeno a lo controvertido³⁵⁵.

134

2.2.2. Subsanación

Cabe recalcar que, en diversas oportunidades, el Tribunal Constitucional ha admitido pedidos de subsanación orientados a que éste integre al fallo de una sentencia, conceptos desarrollados a través de sus distintos fundamentos³⁵⁶.

3. EJECUCIÓN

A pesar de que el Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, no puede sustituir la exclusiva competencia legislativa presupuestal del Congreso, y atribuirse para sí, la asignación de recursos a las diferentes entidades estatales, ni siquiera para dar cumplimiento a sus resoluciones³⁵⁷.

³⁵² Al respecto, *Vid.* ATC(aⁿ) 0003-2007-PCC/TC.

³⁵³ Fundamento 3 de la ATC(a) 0003-2007-PCC/TC.

³⁵⁴ Artículo 121 del Código procesal Constitucional, explicado en fundamento 4 de la ATC(a) 0003-2008-PCC/TC.

³⁵⁵ Fundamento 8 de la ATC(a) 0005-2009-PCC/TC.

³⁵⁶ Entre muchas, ATC(P) 0007-2009-PCC/TC; ATC(a) 0006-2009-PCC/TC.

³⁵⁷ Fundamento 10 de la ATC(O') 0004-2004-CC/TC.

Asimismo, se ha establecido que la institución de la represión de actos lesivos homogéneos solo resulta aplicable a los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales, mas no a los procesos competenciales, de inconstitucionalidad y de acción popular³⁵⁸.

De lo que se puede observar de los pedidos de ejecución, hasta ahora de los dos planteados ninguno de ellos ha tenido éxito.

³⁵⁸ *Vid.* al respecto el fundamento 4 de la ATC(E) 0001-2010-PCC/TC, siguiendo lo establecido en STC 4878-2008-PA/TC y en STC 5287-2008-PA/TC.

CAPÍTULO SÉPTIMO: MEDIDA CAUTELAR

A diferencia de lo que ocurre con el proceso de inconstitucionalidad, en el de conflicto competencial sí puede plantearse medida cautelar, y es además la única oportunidad en que el Tribunal Constitucional resuelve una medida de este tipo³⁵⁹.

1. SOLICITUD

La función de la medida cautelar en el contexto de un proceso constitucional consiste en contribuir a la realización de sus fines contenidos en él; dicha medida tiene un carácter eminentemente instrumental e interdependiente³⁶⁰.

137

En un proceso de conflicto competencial, la parte demandante puede interponer medida cautelar solicitando que se suspenda la eficacia de la resolución, disposición o acto materia del conflicto o bien la continuación de un proceso ante cualquier juez hasta que el Tribunal Constitucional emita la resolución correspondiente³⁶¹.

2. DECISIÓN

Para admitir una medida cautelar en un proceso competencial, es necesario que ésta cumpla con los presupuestos establecidos por el Tribunal Constitucional, superando, así, exámenes sucesivos de apariencia de buen derecho, peligro en la demora y adecuación³⁶².

³⁵⁹ Artículo 111 del Código Procesal Constitucional

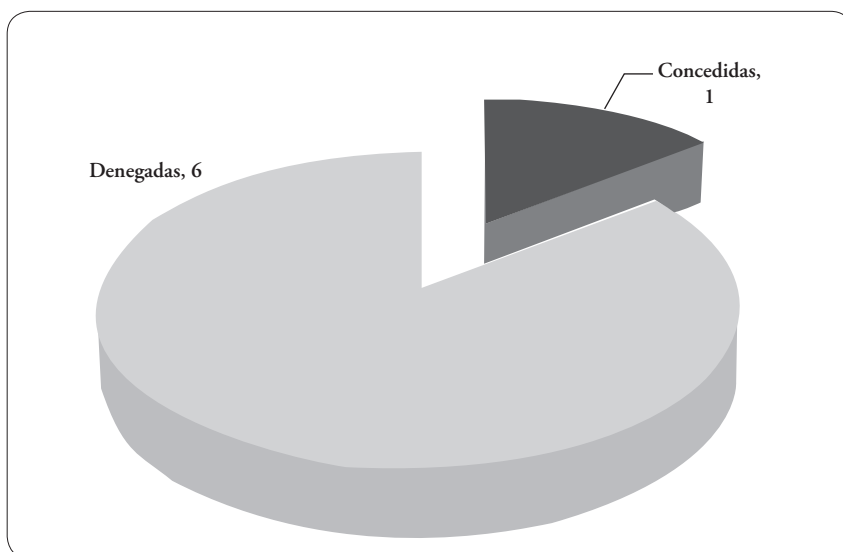
³⁶⁰ Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

³⁶¹ Fundamento 4 de la ATC(O) 0002-2013-PCC/TC, en mérito del artículo 111 del Código Procesal Constitucional.

³⁶² Fundamento 5 de la ATC(O) 0002-2013-PCC/TC, haciendo referencia a la STC 0023-2005-PI/TC.

En la historia jurisprudencial del Tribunal Constitucional, pese a haberse formulado siete pedidos, solo se ha admitido uno, que es el solicitado más recientemente.

Gráfico 6. Decisiones sobre medidas cautelares en procesos competenciales.



Elaboración: Propia

2.1. Apariencia de buen derecho

La pretensión cautelar para ser estimada requiere *a priori* la definición de a quién (demandante o demandado) corresponde ejercer las competencias o atribuciones constitucionales cuya titularidad se reclama³⁶³.

³⁶³ Fundamento 2 de la STC 0003-2007-PCC/TC. También en el fundamento 10 de la ATC(O) 0002-2013-PCC/TC, el Tribunal concluyó que existía cierta verosimilitud de que el ejercicio de competencias en materia presupuestaria, específicamente aquella que incide sobre la 'reserva de contingencia' que es un crédito presupuestario global del presupuesto del MEF, le corresponde al Poder Ejecutivo.

2.2. Peligro en la demora

Hay mérito para emitir una medida cautelar en el contexto de un conflicto de competencias si es que el hecho de no hacerlo constituye un impedimento para el ejercicio de las competencias o atribuciones controvertidas³⁶⁴.

2.3. Adecuación

El elemento de la adecuación implica que la pretensión cautelar debe ser adecuada a los fines perseguidos con la demanda competencial³⁶⁵.

3. CUESTIONAMIENTO

Sólo las partes del proceso competencial pueden solicitar la aclaración o subsanación de la decisión que concede la medida cautelar. No obstante, el Tribunal Constitucional también puede aclarar de oficio sus resoluciones o bien a subsanar un error material en el que hubiese incurrido en caso lo considerase necesario³⁶⁶.

De otro lado, no es posible solicitar la alteración sustancial, modificación o nulidad de la decisión que concede la medida cautelar, pues ello atentaría contra la inimpugnabilidad de las resoluciones del Tribunal Constitucional³⁶⁷.

³⁶⁴ Fundamento 3 de la STC 0003-2007-PCC/TC. En los fundamentos 12 y 14 de la ATC(O) 0002-2013-PCC/TC, el Tribunal expuso que en caso de no dictarse la medida cautelar podrían presentarse situaciones irreversibles, pues la aludida reserva de contingencia sirve para la atención de situaciones imprevisibles, tales como son los desastres naturales. Por tanto, las resoluciones emitidas por el Poder Judicial, supuestamente sin competencia, podría poner en riesgo la protección de las personas ante situaciones imprevisibles, más allá de afectar el equilibrio financiero del presupuesto de la República.

³⁶⁵ Fundamento 4 de la STC 0003-2007-CC/TC. En los fundamentos 15 y 16 de la ATC(O) 0002-2013-PCC/TC, el Tribunal sostuvo que, para el caso, la medida cautelar adecuada solicitada por el Poder Ejecutivo es aquella que establezca la suspensión temporal de determinados extremos de la disposición o del acto cuestionados en la demanda competencial.

³⁶⁶ Al respecto, *Vid.*, ATC 0003-2007-PCC/TC, sobre la base del artículo 121 del Código Procesal Constitucional

³⁶⁷ En el fundamento 17 de la STC 0002-2013-PCC/TC, el Tribunal sólo precisó que corresponde declarar la extinción de la medida cautelar concedida, porque no se estimó la pretensión de declarar la nulidad de la resolución administrativa supuestamente viciada de incompetencia.

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2016, en las instalaciones de la imprenta Servicios Gráficos JMD S. R. L., por encargo del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

