

# La justificación constitucional del conflicto competencial. Aproximaciones desde los principios y la jurisprudencia constitucional

## The constitutional justification of the jurisdictional conflict. Approaches from the principles and constitutional jurisprudence

✉ HUGO FERNANDO DELGADO ALVIZURI<sup>1</sup>

### *Resumen*

El presente artículo trata de desarrollar las razones jurídico-constitucionales a partir de las cuales el proceso competencial o conflicto de atribuciones competenciales encuentra sustento en una serie de principios y valores contenidos en la Constitución Política del Estado y que, como proceso constitucional, tiene como fin el garantizar el correcto funcionamiento de los entes estatales.

700

### *Palabras clave*

Proceso Competencial, Tribunal Constitucional, Constitución Política del Perú, valores constitucionales

### *Abstract*

This article aims to develop the legal-constitutional reasons on the basis of which the competency process or conflict of competency attributions

---

<sup>1</sup> Hugo Fernando Delgado Alvizuri. Abogado egresado de la Universidad San Martín de Porres, con estudios de Magister en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Curso de Post grado en derechos fundamentales en la Universidad Castilla la Mancha España, docente universitario

is based on a series of principles and values contained in the Political Constitution of the State and, as a constitutional process, its purpose is to guarantee the proper functioning of the state entities.

### ***Keywords***

Competential Process, Constitutional Court, Political Constitution of Peru, constitutional values

### ***Sumilla***

---

I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. NATURALEZA DE LOS PROCESOS ORGÁNICOS EN NUESTRA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. III. SOBRE LA PRESENCIA E IMPLICANCIA DE PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES EN EL PROCESO COMPETENCIAL. IV. SOBRE LA JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCESO COMPETENCIAL ALGUNAS REFLEXIONES. SOBRE EL TEST DE COMPETENCIA V. SOBRE EL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA. ALGUNAS REFLEXIONES. VI. NOTAS DISTINTIVAS DE LA ACTIVIDAD COMPETENCIAL. VII. SOBRE EL TEST DE COMPETENCIA

---

701

## **I. CONSIDERACIONES PREVIAS**

**L**a Carta Política como norma de carácter suprema ordena a los ciudadanos y a los entes estatales sujeción a su ordenamiento como consecuencia de la vigencia de un Estado de derecho constitucional. La misma carta a efectos de garantizar la suprallegalidad y la supremacía debe establecer y regular como así están previsto un conjunto de mecanismos procesales extraordinarios dirigidos a garantizar la supremacía, jerarquía y coherencia de la Constitución.

Para la defensa de ese fin supremo se han establecido instrumentos jurídicos procesales a fin de garantizar, por un lado, la vigencia de la constitución y, de otro lado, la defensa efectiva de los derechos fundamentales y libertades públicas en materias conocidas como la jurisdicción orgánica y la jurisdicción de la libertad, respectivamente. Por de pronto nos dedicaremos a la primera de las nombradas por estar directamente vinculado a la materia que es objeto de este breve estudio.

## **II. NATURALEZA DE LOS PROCESOS ORGÁNICOS EN NUESTRA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.**

La jurisdicción constitucional orgánica se encuentra contenida en el artículo 200 de la Carta Política y esta comprende dos procesos constitucionales, la acción de inconstitucionalidad y el proceso competencial, y su función en el caso de la acción de inconstitucionalidad resulta siendo una acción extraordinaria que implica un examen de compatibilidad en abstracto de normas rango de ley teniendo como parámetro la Constitución Política, concluyendo que de ser estimativo el pronunciamiento provoca la expulsión de la norma del sistema jurídico y, de otro lado, el proceso competencial, que es objeto del presente ensayo, que está destinado a resolver las contiendas o conflictos de competencias entre los distintos órganos que integran el poder del Estado, y entre las autoridades centrales y locales, como se puede apreciar no persigue pues una protección o debida tutela de derechos y de libertades al menos directamente, sin embargo, por el solo hecho de garantizar la jerarquía de la Constitución y el correcto funcionamiento de los poderes públicos esta labor incide indirectamente en la esfera subjetiva de los derechos fundamentales, por ello garantizar el normal y correcto funcionamiento incide en el sistema jurídico, claro está que la labor desplegada al final de cuentas culmina sometiendo al sistema normativo en su totalidad, con ello los preceptos que se originan como consecuencia de este proceso vinculan a todos los poderes públicos.

702

Es menester precisar que los procesos constitucionales orgánicos responden a una faz subjetiva, en el entendido que son fines de los procesos constitucionales garantizar la primacía y vigencia de la Constitución y la vigencia plena de los derechos Constitucionales, de conformidad con lo establecido en el actual Código Procesal Constitucional que sigue la misma línea del código anterior (Ley N° 28237), mientras que la objetiva, como señalamos, responde a un juicio de compatibilidad en abstracto entre dos normas de distinta jerarquía.

### **III. SOBRE LA PRESENCIA E IMPLICANCIA DE PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES EN EL PROCESO COMPETENCIAL.**

#### **El artículo 43 de la Constitución Política del Estado y sus distintos contenidos**

Conforme lo habíamos anticipado en la presentación y resumen, no es nuestra intención desarrollar los diversos ámbitos procesales y efectuar un amplio análisis jurisprudencial del proceso en cuestión, sino más bien identificar cuáles son los valores y principios constitucionales que se vinculan y le dan sustento al proceso competencial.

En esa labor, uno de los artículos de obligada lectura y desarrollo es sin duda alguna el artículo 43 de nuestra carta política.<sup>2</sup> Del citado artículo se desprenden una serie de principios fundamentales básicos esenciales de viejo cuño del derecho constitucional clásico y que representan el núcleo esencial de nuestra constitución y fundamento político, que gobiernan las relaciones entre los poderes públicos y las relaciones entre los gobernantes y gobernados.

Ciertamente, son sumamente amplios y complejos los principios que emanan del citado artículo, dentro de los cuales encontramos una república democrática, social; la conformación de un estado único e indivisible; gobierno unitario, representativo y descentralizado; y que se organiza según el principio de la separación de poderes.

703

En la labor de resolución de conflictos constitucionales, tratándose de un proceso competencial, estos diversos principios resultan de obligatoria aplicación además de resultar un parámetro de interpretación que en términos procesales responde al llamado Test de Unidad aplicable a los procesos competenciales, tema este que veremos más adelante.

La naturaleza y su directa aplicación en los procesos competenciales se pone de manifiesto cuando el Tribunal Constitucional ha precisado en la

---

<sup>2</sup> Artículo 43°. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.  
Constitución: Arts. 90, 110, 138, 188, 189 Constitución de 1933: Arts. 1 y 2. Constitución de 1979: Art. 79.

sentencia del Exp. 00156-2012-HC, F.J. 11 y 12, algunos alcances del principio de taxatividad y legalidad que informan las relaciones entre gobernantes y gobernados:

“Estos principios, que constituyen el núcleo esencial de nuestra Constitución y fundamento político de las relaciones entre gobernantes y gobernados, inspiran también como componente obligatorio, las relaciones entre quienes, según los procedimientos establecidos en la Constitución, son los llamados a gobernar. En esa perspectiva, no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el principio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa)”.

### **Sobre el principio de separación de poderes**

704

Con relación al principio de separación de poderes contenido en el artículo 43, ciertamente existe un importante contenido, sin embargo, por cuestiones de espacio me limitaré a precisar las razones de la justificación en la existencia del conflicto competencial que encuentra su razón de ser en nuestro ordenamiento constitucional como un mecanismo ordenador de las funciones de los poderes públicos, garantizando su armónico y correcto funcionamiento. En ese orden de ideas, la **teoría de la separación de los poderes del Estado**, planteada por Montesquieu quien sostiene que la distribución jurídica de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial sólo podrá limitar el uso arbitrario del poder y salvaguardar la libertad y los derechos de los ciudadanos, si se combina con otro principio basado en su distribución social.<sup>3</sup> Por tanto, esta garantiza que el sistema jurídico se

---

<sup>3</sup> Fuentes, C. (2011). *Montesquieu: Teoría de la distribución social del Poder*. En: *Revista de ciencia política*, 31 (1). pp. 47-61. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100003>.

distribuya como poder del Estado en tres órganos u órdenes: el Legislativo, ejecutivo y judicial.

El principio de distribución jurídica por tanto fija que las funciones del poder político en esta visión tripartita deben distribuirse entre instituciones autónomas, ahí incluimos a los órganos autónomos constitucionales que cuenten con las facultades necesarias para intervenir en el cumplimiento de las funciones asignadas en un ordenamiento positivo.

Frente a esa clara distribución de funciones que en apariencia podría entenderse como estancos cerrados, cabe precisar que el equilibrio y separación de poderes nos es tan o no debería ser tan férreo independiente y autónomo como pareciera, sino más bien todo lo contrario con la labor de compartir y colaborar. Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la sentencia del Exp. 00028-2010-AI/TC, F.J. 2 y 3:

“(El) Principio de división de poderes debe ser entendido como un equilibrio entre ellos y no como una separación férrea. Como este Colegiado ha señalado, es un lugar común reconocer, dentro de la teoría constitucional, que el principio de la división de poderes (reconocido en el tercer párrafo del artículo 43° de la Constitución) no se condice más con una tesis monovalente de las funciones correspondientes a cada uno de los poderes del Estado, según la cual, a cada uno de ellos corresponde una función específica no susceptible de ser ejercida por los demás, bajo cargo de quebrantar el principio de independencia y autonomía de los poderes estatales que sirve de garantía contra la instauración del Estado absoluto. En efecto, hoy se reconoce que esta garantía no supone una férrea impenetrabilidad entre los poderes estatales, sino un equilibrio entre los mismos, expresado en la mutua fiscalización y colaboración”.

705

Finalmente, en esta parte encontramos que el principio de separación de poderes busca que los poderes constituidos puedan desarrollar sus competencias en concordancia con el principio de corrección funcional, que busca que los órganos y poderes públicos desarrollen una labor de colaboración entre ellos, conforme se ha precisado en la sentencia del Exp. 00005-2006-AI/TC, FJ de 12 a 15:

“El principio de separación de poderes persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, 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, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°). Por lo tanto, queda claro que el principio de separación de poderes no sólo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que, de acuerdo con su evolución, actualmente también implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones".

### **Con relación al principio democrático**

Con relación al principio democrático, este plantea que no se agota en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, ni tampoco en la representación de la voluntad popular, este resulta siendo una constante de la vida social del estado. Dicho principio ha sido configurado por nuestra jurisprudencia constitucional en una sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. 00013-2009-AI. FJ de 61 a 67), que precisa que:

706

“El principio democrático, inherente al Estado Constitucional, alude no solo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, según reconoce y exige el artículo 2°, 17 de la Constitución prosigue.

La participación del pueblo –y del Parlamento– en el gobierno en un Estado Constitucional exige que tal participación sea realizada respetando fundamentalmente los derechos constitucionales y el control y el balance entre los poderes del Estado”.

Otro aspecto y siguiendo la misma temática de ubicar los diversos principios contenidos en el artículo 43 tiene que ver con que el Estado peruano es unitario pero descentralizado, por tanto, en la resolución de un conflicto

competencial resulta plenamente justificada la aplicación de este principio en la medida de precisar una de las muchas características del Estado, nos referimos a la descentralización vinculada a un estado unitario.

### **Sobre un estado descentralizado**

Es esa misma línea, los procesos competenciales contienen una suerte de *vindicatio populis* en su pretensión, es decir, buscan un reconocimiento a través de un proceso de reconocer determinada función o competencia de tal forma que el marco normativo en general nos lleve necesariamente a un Estado descentralizado o regionalizado en la asignación de competencias y funciones.

Para ello cabe recordar que el proceso de descentralización en un proceso permanente, irreversible e integral, que tiene por finalidad establecer un nuevo régimen de competencia al interior de los niveles de gobierno central, regional y municipal, con incidencia en la labor del gobierno central, de tal forma que establece un distinto régimen jurídico de asignación de funciones del Estado y sus dependencias públicas conforme lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la STC 0013-2003-PI/TC.

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”.

Por ello, el proceso competencial, en la medida de determinar las labores correctas y precisas de los órganos y entes constitucionales a nivel regional o distrital, debe contemplar también el espectro del proceso de descentralización en términos de la carta política y respetando las leyes constitucionales dadas al respecto, por ello el reconocimiento del estado unitario pasa necesariamente por reconocer una conformación descentralizada distribuida territorialmente en regiones, provincias y distritos. Este aspecto resulta medular. No solo los actos que emiten estas entidades dentro su función deben someterse escrupulosamente a sus competencias y de acuerdo a sus leyes orgánicas respectivas, sino también al marco constitucional, es por

tal razón que el Tribunal Constitucional ha establecido en el Exp. 00021-2007-AI, FJ de 6 a 8:

“De conformidad con el artículo 43° de la Norma Fundamental, el Estado peruano es unitario, pero descentralizado. Es una república distribuida territorialmente en regiones, departamentos, provincias y distritos, y gubernativamente en los niveles nacional, regional y local (artículo 189° de la Constitución), circunstancia que da lugar a la existencia, junto al ordenamiento jurídico nacional, de ordenamientos jurídicos regionales y locales y, consecuentemente, a la potencial incompatibilidad entre fuentes normativas (v.g. la ley y la ordenanza regional) que, por ostentar idéntico rango (artículo 200° inciso 4 de la Constitución), no puede ser resuelta apelando al principio de jerarquía normativa, sino al de competencia. Cabe afirmar, sin embargo, que el principio de competencia es tributario del de jerarquía, pues si una entidad estatal puede incurrir en la expedición de una norma inválida por invadir esferas competenciales previstas como ajenas por otra norma de su mismo rango, es porque la Norma Normarum (Constitución), fuente normativa jerárquicamente superior a cualquier otra, reservó a ésta la capacidad de regular la distribución competencial”.

708

La descentralización como proceso político entendido como un medio y no un fin para alcanzar mayores y efectivos niveles de autonomía y asignando funciones no está exento de canalizar el ejercicio y el equilibrio del poder conforme se ha precisado en “El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)”<sup>4</sup>.

La descentralización supone el equilibrado ejercicio del poder en tres niveles de gobierno, siempre en beneficio de la población, para procurar el desarrollo económico-social del país (desarrollo integral y equilibrado de la nación), 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 Estado.

---

<sup>4</sup> *El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)*, Centro de Estudios Constitucionales, p. 23.

Más que numerosos han sido los casos en lo que el fundamento de la descentralización ha servido para resolver controversias en torno a las competencias sobre las facultades de gobiernos locales y regionales en el reconocimiento de sus atribuciones como gobiernos regional o municipal, solo recordar el caso de la Municipalidad Distrital de Huarochirí en el proceso signado con el Exp N° 001-00-CC/TC, en que la Municipalidad de Lima, vía un proceso competencial, solicitó se determine la titularidad de la atribución por parte de dicha comuna, para otorgar autorizaciones a empresas que prestan servicios de transporte público urbano e interurbano, dentro de su jurisdicción, y, como consecuencia de ello, se declaren nulos los actos administrativos emitidos por la Municipalidad Provincial de Huarochirí, que autorizaron la prestación de dichos servicios en la jurisdicción de la municipalidad demandante.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional utiliza como parámetro de resolución del conflicto la Ley Orgánica de Municipalidades y precisa en su fallo que los actos de la Municipalidad de Huarochirí violan la autonomía que la constitución reconoce, consecuentemente, la Municipalidad Provincial de Huarochirí ha interferido las atribuciones que la Ley Orgánica de Municipalidades le asigna a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de su circunscripción territorial.

#### **IV. SOBRE LA JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCESO COMPETENCIAL. ALGUNAS REFLEXIONES.**

Consideramos en primer término que el hecho de reconocer el principio de separación de poderes y su plena eficacia en un estado constitucional de derecho como un mecanismo de legitimación de actuación estatal, ello implica que se establezcan límites de actuación entre ellos, en primer término, los poderes del estado (léase ejecutivo, legislativo y judicial) y, entre estos, los órganos que detentan el poder, para ello se hace indispensable establecer mecanismo de control y balance lo que se conoce como *checks and balances of powers* –pesos y contrapesos- ello requiere la creación de mecanismos de control que garanticen de manera regular el correcto ejercicio basado en el uso regular de sus funciones sin entorpecer ni invadir las esferas de los otros órganos o poderes del estado. Para el esclarecimiento de este tipo de controversias el constituyente ha creado el proceso orgánico del conflicto competencial procurando con ello que se persiga un uso correcto del ejercicio del poder.

De tal forma que, en el convencimiento que se trata de una controversia en términos de competencias y su uso regular en pleno respeto del principio de separación de poderes, resulta pues que la misma sea resuelta por un órgano de decisión de control con facultades últimas y definitivas teniendo como parámetro en este caso a la norma constitucional y la observancia de los principios contenidos en ella.

Se trata pues en puridad de un proceso corrector de conductas o actividades que se manifiestan por exceder el marco normativo de sus funciones o que se reconozca para el órgano o poder público determinada actividad. Ello en atención de la tipología desarrollada en la jurisprudencia constitucional.

La labor de mediación que ejerce en este caso el órgano de control se aprecia claramente en el sentido de resolver la controversia dentro de la esfera de la competencia dentro de un orden establecido, ya sea por la norma fundamental o la ley orgánica que le corresponde, garantizando con ello la tutela del orden constitucional objetivo.

710

## **V. SOBRE EL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA. ALGUNAS REFLEXIONES.**

Hablar de autonomía de los poderes públicos y de los entes autónomos constitucionales es ciertamente una característica común y general, y se concibe como la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, sin dejar de formar parte del estado y siempre perteneciendo a él dentro de la estructura jurídica definida. Por ello, afirmamos que ningún órgano nacional o sub nacional regional o municipal pudiera considerarse como autárquico o desligado de la concepción de un gobierno unitario, todo lo contrario, estos tienen el deber de colaboración entre ellos, solo entendiendo esa dinámica seremos capaces de comprender el termino autonomía entendida también como ‘garantía institucional’. La Constitución como norma atribuidora y/o mediadora de los conflictos constitucionales establece pues claras competencias y con ello la autonomía normativa funcional reconocida entre los poderes del Estado. Léase ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos autónomos constitucionales, como la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras, la Junta Nacional de

Justicia -antes Consejo Nacional de la Magistratura-, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional. Añadiremos a esta relación cerrada de poderes y órganos autónomos, los gobiernos regionales y gobiernos locales, lo que se denomina distribución vertical del poder.

Ahondando un tanto en la autonomía como una característica esencial en el desarrollo de los poderes públicos y órganos autónomos, el Tribunal Constitucional ha establecido en materia de la autonomía municipal como criterio aplicable a todos los entes estatales lo siguiente en la sentencia recaída en el Expediente No 0007-2001-AA/TC:

“mediante la autonomía municipal se garantiza a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos. Es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno. Sin embargo, autonomía no debe confundirse con autarquía. No supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político”

711

Más adelante, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional desarrolla la autonomía desde la óptica de una garantía institucional y la considera como un contenido esencial de nuestro ordenamiento jurídico:

“A través del concepto de garantía institucional, la doctrina y jurisprudencia comparadas aluden a la constitucionalización de ciertas instituciones que se consideran componentes esenciales del ordenamiento jurídico. Es el caso de la autonomía municipal, por medio de la cual se busca proteger la esfera propia de actuación de los gobiernos locales de cara a la actuación de otros órganos del Estado”

De otro lado, la garantía institucional que representa la autonomía contiene elementos que lo conforman. Así lo ha expresado la sentencia No 0013-2003-AI/TC.

"(...). Es del caso precisar que el Tribunal Constitucional ha señalado (Cfr. Sentencia recaída en el Expediente No 0013-2003-AI/TC) que, frente a la diversidad de significados y contenidos que reviste la garantía institucional de

la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente, los siguientes elementos:

- a) contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades;
- b) contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local;
- y
- c) contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones.”

La autonomía otorgada a los componentes que integran el gobierno y estado en todos sus niveles les permite desenvolverse libremente en asuntos de su competencia administrativa, económica y política, no debe considerarse como labores aisladas unas de otras desvinculadas en su ejercicio, ni mucho menos entenderse como una, “autarquía funcional” que faculte a una suerte de desvinculación del orden jurídico.

712

Este proceso orgánico extraordinario pretende garantizar y velar por el respeto de la distribución de las competencias estatales previstas en la Constitución, garantizando con ello y conforme los fines de la norma constitucional la vigencia del principio de supremacía constitucional en un estado de derecho constitucional.

## **VI. NOTAS DISTINTIVAS DE LA ACTIVIDAD COMPETENCIAL**

Una pieza jurisprudencial que merece ser comentada y compartida es aquella contenida en la sentencia 0013-2003-CC/TC. La demanda sobre conflicto de competencias interpuesta por la Municipalidad Distrital de Pachacámac contra la Municipalidad Provincial de Huarochirí. En esta decisión lo relevante consideramos es que, para determinar la competencia en un asunto, la entidad demandante solicitó en su petitorio que se declare la nulidad de una Ordenanza Municipal y, por extensión, los Acuerdos de Concejo N° 009-2000-MDSOLO, de la Municipalidad Distrital de Santo Domingo de los Olleros, en virtud de los cuales se aprueba el plano perimétrico y la memoria descriptiva de los referidos territorios; por considerar que, en el fondo, mediante dicha ordenanza, se pretendía delimitar la demarcación territorial de la provincia de Huarochirí, función que corresponde únicamente al Poder Legislativo.

La competencia, precisa la sentencia en el fundamento jurídico 10, hace referencia a un poder conferido por la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad para generar un acto estatal. La competencia deviene en la atribución de autoridad otorgada para generar una manifestación de poder. Su otorgamiento no sólo comprende el ejercicio de disposición.

La competencia para realizar actos estatales involucra una serie de principios de rango constitucional, desarrollado en la decisión y que representan parámetros de interpretación en el conflicto competencial como son la taxatividad, la razonabilidad y la proporcionalidad definidas así en la citada decisión (fundamento jurídico 10.6.):

#### Su taxatividad

El ejercicio de la competencia constitucional está limitado o reducido a lo expresamente conferido. Esta competencia no puede ser ampliada o extendida en modo alguno. Más aún, las facultades conferidas a las autoridades de los órganos u organismos estatales son objeto de interpretación restrictiva. En el ámbito del derecho constitucional opera el apotegma jurídico que dice que "sólo le está permitido al Estado aquello que expresamente le ha sido conferido", ello a diferencia de lo dispuesto para la ciudadanía, la que se rige por el principio de que "aquello que no está prohibido, está permitido".

713

#### Su razonabilidad

El acto estatal debe encontrar su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que lo generan. En ese sentido, la doctrina exige que exista una consonancia entre el hecho antecedente "creador" o "motivador" del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquel. En consecuencia, la razonabilidad implica una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado. La razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa. La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. 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, etc.

#### Su proporcionalidad

El acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que los origina y el efecto buscado. En ese sentido, existe la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquel. La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y sólo si guardan armonía y sindéresis con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes. a proporcionalidad exige la existencia indubitable de conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal.

714

Resulta claro que la presencia de diversos principios como son la taxatividad, razonabilidad y proporcionalidad brindan una justificación a la existencia del conflicto competencial convirtiéndolo en una vía idónea para cautelar el orden constitucional objetivo.

## VII. SOBRE EL TEST DE COMPETENCIA

La aplicación recurrente de los denominados test se han hecho frecuentes en la jurisprudencia constitucional, en tal sentido, se han convertido en herramientas argumentativas en determinado orden, sobre la base de premisas en términos negativos y positivos que se constituyen en métodos de resolución de conflictos. El test de igualdad, la proporcionalidad *in strictu sensu*, se han convertido en poderosas herramientas de la justicia constitucional en materia de los procesos orgánicos, en el caso específico del conflicto competencial se utiliza el llamado test de competencia para determinar, en el caso en concreto, la titularidad de las competencias en la configuración del estado. Para ello resulta necesario brevemente comentar los distintos criterios que conforman el referido test.

El test en cuestión 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 competencia.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional se ha referido a la naturaleza del referido test en los siguientes términos en la sentencia recaída en el Exp. N° 00003-2007-PC/TC, P, ff. jj. 46 y 47:

Corresponde a este Tribunal [Constitucional] definir a quién corresponde el ejercicio de las competencias constitucionales demandadas en este Conflicto Competencial, y para efectos de que el conflicto planteado sea resuelto, es necesario realizar una labor de interpretación constitucional y delimitar así la titularidad de las competencias. [Debe procederse] a la aplicación del Test de Competencia (...) [E]n materia del Test de Competencia (...), en primer lugar se debe analizar el principio de unidad. Luego, se debe ingresar propiamente en el análisis del principio de competencia, relacionado con la lista de materias pormenorizada previstas en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad. (STC Exp. N° 00003-2007-PC/TC, P, ff. jj. 46 y 47).

#### Principio de unidad

715

Con relación al principio de unidad debo reiterar, como lo hice en la parte inicial del presente estudio, que este deriva del artículo 43 de la Constitución, que establece que si bien el gobierno del Perú es descentralizado, su Estado es uno e indivisible y basado en la separación de poderes, de lo que se coligue que cada nivel de gobierno nacional, regional, municipal tiene la obligación de ejercer constitucionalmente las labores asignadas. Asimismo, se ha precisado que el test de unidad debe estar orientado a corregir y encausar las competencias en su correspondiente nivel de gobierno.

Lima, octubre de 2022

#### REFERENCIAS

Fuentes, C. (2011). *Montesquieu: Teoría de la distribución social del Poder*. En: Revista de ciencia política, 31 (1). pp. 47-61. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100003>.

Tribunal Constitucional. (2016). *El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)*, Centro de Estudios Constitucionales.