

EL OBJETO DEL PROCESO DE CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES¹

FILIPPO SCELZI

ASISTENTE EN LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE S. CUORE

Traducción y notas al pie por:

Iván Oré Chávez²

I

No se puede intentar atribuir características propias al objeto³ del proceso constitucional sobre los conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones, sin antes realizar algunas observaciones preliminares.

Es conocido que los órganos de la jurisdicción ordinaria⁴ tienen la obligación de aplicar la norma del ordenamiento jurídico a relaciones singulares o situaciones jurídicas concretas, o a actos que tienen relación con derechos e intereses legítimos. Distinto alcance y naturaleza tienen, por el contrario, - como sucede de aquí en adelante en la mayor parte de los países con importancia- las funciones, de las cuales nuestra Corte Constitucional⁵ está investida. Por lo que a aquello se refiere, el artículo 134° inciso 2 de la Constitución⁶ y el artículo 39° de la ley del 11 de marzo

¹ Artículo publicado en la revista JUS. Nueva Serie Año X Marzo de 1959; páginas del 113-118.

² Abogado. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Marcos. Premio de I Concurso de Investigación Jurídica de la Convención Nacional de Derecho Constitucional (CONADEC 2003). Primer lugar del Premio de Investigación VII Taller "La Investigación Jurídica: un reto para la Universidad moderna". Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM en categoría tesis (2004). Miembro de la nómina de colaboradores de la REVISTA CRITICA DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS "Nómadas" de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología - Universidad Complutense de Madrid (UCM). Investigador del Instituto Peruano de Derecho Internacional y Derechos Humanos (IPDHI). Miembro Honorario del Taller de Derecho Procesal Constitucional de la Facultad de Derecho (TDPC-UNMSM)

³ En el original se utiliza la palabra *oggetto*, la palabra objeto tiene las mismas variedades de connotaciones en el derecho procesal constitucional tanto español como italiano debido a la poca profundización en el estudio de las instituciones de esta disciplina lo cual hace que se tome por su significado literal. En efecto objeto significa "todo lo que puede ser materia de conocimiento o sensibilidad de parte del sujeto"; "Fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación" o "Materia o asunto de que se ocupa una ciencia o estudio".. Muchas veces se refiere al acto impugnado, al bien jurídico tutelado o la controversia conocida pero aquí se toma como sinónimo de finalidad, fin, objetivo.

⁴ El autor usa la palabra *normale* el cual significa en el entendimiento de nuestra realidad jurídica lo que conocemos como *ordinario*.

⁵ El sitio web de esta institución es <http://www.cortecostituzionale.it> desde aquí puede descargar las leyes que se mencionan en el escrito

⁶ El texto es el siguiente: *sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni*. [sobre conflictos de atribuciones entre

de 1953⁷, número 87, muestran directamente las peculiares características del proceso constitucional que tiene por objeto los conflictos entre Estado y regiones. Este proceso, en efecto, aparece orientado a tutelar las atribuciones constitucionales de cada una de las Entidades en conflicto; y, en consecuencia, el ordenamiento constitucional mismo, del cual derivan todas las atribuciones.

Queda justificado, de esta manera, el motivo por el cual la Corte puede tomar en conocimiento todos los conflictos entre el Estado y las Regiones, sólo bajo el perfil de los intereses que las dos Entidades tienen respecto a las normas constitucionales reguladoras de sus respectivas competencias; independientemente de las que puedan ser los intereses de los individuos particulares, destinatarios del acto que ha provocado la controversia, a la conservación o remoción de estos actos.

II

Sobre la base de consideraciones análogas a lo anterior, se ha sostenido – recientemente- que el objeto del proceso sobre los conflictos de atribuciones entre el Estado y las Regiones, esta caracterizado por una particular duplicidad.

Tiene, a saber, una finalidad “principal” del proceso, constituida por la regulación de la competencia constitucional (mas bien por el examen y la preservación de esta, en los intereses del Estado y las Regiones) y una finalidad “secundaria”, consistente en el examen de la validez o invalidez desde el punto de vista de la competencia constitucional, del acto administrativo que ha dado ocasión al conflicto (1).

Esta singular construcción de la finalidad del proceso se encuentra estipulada en las formulaciones literales de los artículos 38° de la ley número 87 de 1953, reproducido en el artículo 41 de la misma. Más no es posible estar de acuerdo.

Al lado de la extrañeza de la contemporánea coexistencia de las dos finalidades – aunque uno sea principal en la confrontación con el acto jurídico. En un mismo juicio,

poderes del Estado y también entre el Estado y las Regiones, y entre las Regiones]

El sitio web desde el cual puede descargar esta norma es: http://www.cortecostituzionale.it/ita/testinormativi/costituzionedellarepubblica/costituzione_parte_ii.asp

⁷ Este artículo tiene el texto siguiente:

Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato...

[Si la Región invade con un acto suyo la esfera de competencia asignada por la Constitución al Estado o bien de otra Región, el Estado o la Región respectivamente interesada pueden interponer un recurso en la Corte constitucional para la regulación de la competencia. Igualmente puede interponer un recurso la Región cuya esfera de competencia constitucional sea invadida por un acto del Estado...]

El sitio web desde el cual puede descargar esta norma es http://www.cortecostituzionale.it/ita/testinormativi/fontididisciplina/legge_53_87.asp

una profunda interpretación del artículo 38⁸ en cuestión y del siguiente artículo 39^o puede eliminar la aceptabilidad de la opinión doctrinal referida.

Si comenzamos con la reflexión al hecho que el artículo 38^o ha estado –como es obvio- dictado en relación a la hipótesis de los conflictos de atribuciones “entre poderes del Estado” y de aquí, por la norma⁹ del artículo 41^o, va adecuadamente adaptado a los juicios sobre conflicto entre Estado y Regiones. En esta necesaria aplicación, desaparece –de esta manera- el carácter de eventualidad que parece presentar la segunda parte de artículo en examen: “...y, donde haya sido emanado un acto viciado e incompetencia, (la Corte) lo anula”. Es tal expresión, en efecto, la que hace presuponer la posibilidad de los conflictos de carácter negativo que además de su carácter virtual¹⁰, mal se concilian – si se toman al pie de la letra- con la figura de conflictos entre Estado y Regiones, delineado en el artículo 39, y reforzada sobre la necesaria preexistencia de un acto que ha (o que se pretende que había) lesionado una esfera de competencia ajena. De aquí aparece como, en nuestro caso, no sea posible considerar separadamente las dos partes del artículo 38^o, entendiendo por ello las dos finalidades del proceso, al separar claramente las dos “operaciones”, - si así es lícito expresarse-, para concluir por parte de la Corte, en los fines de la resolución el conflicto: la declaración de la competencia y el examen de la validez del acto (2).

Se trata, por el contrario, de dos “operaciones” estrechamente coligadas e interdependientes, desde el momento que las declaraciones están relacionadas a la competencia que emana propiamente de “aquel” determinado acto y, por otra parte, la anulación del acto no puede pronunciarse si la entidad que la ha emitido no resulta en base al proceso mismo, incompetente.

No es por ello justificado sostener que el poder de anulación del acto atribuido a la Corte, se realiza por medio de una “extensión de la finalidad del proceso” sobre el conflicto entre Estado y Regiones, es decir que la eliminación del acto viciado deriva “de las resoluciones de la controversia principal” (3) es decir, de las delimitaciones de la respectiva esfera de competencia de las –entidades en litigio (4).

III

⁸ El texto es el siguiente: *La Corte costituzionale risolve il conflitto sottoposto al suo esame dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla.* [la Corte Constitucional resuelve el conflicto sujetandose a su examen que declara el poder al cual compete la atribución en cuestionamiento y, donde se ha emanado un acto viciado de incompetencia, lo anula]

⁹ El autor usa la expresión *richiamo operato* que expresa la idea *lo que se entiende de la cita en un texto*, la cita textual es el precepto, por lo tanto aquello que se entiende de ella y le da sentido es la norma jurídica.

¹⁰ El autor usa el vocablo *virtuale*, el cual significa *virtual*, el cual a su vez se usa como sinónimo de implícito, es decir aquello *incluido en otra cosa sin que esta lo exprese*. Se está refiriendo a que no es necesario manifestar expresamente la anulación de los actos que originan la controversia, esto es casorio al examen de atribución constitucional de la competencia.

Surge la duda sobre si todas estas afirmaciones habían influido - además de las interpretaciones estrictamente literales del artículo 38°- en otro elemento de capital importancia para las definiciones de las cuestiones en examen. Nos estamos refiriendo a la expresión “regulación de competencia” usada en el artículo 39° por el legislador ordinario para indicar el fin al que está dirigido el recurso introductorio del proceso ante la Corte. Una expresión de este género es perfectamente idónea para generar equívocos, especialmente si se encuentra en relación con lo previsto en el artículo 38° se puede en otras palabras, tener a primera vista la impresión que los procesos de conflictos entre Estado y Regiones sean esencialmente y especialmente extendidos a la delimitaciones de sus respectivas esferas de atribuciones, cuyo orden – constitucionalmente fijado- ha sido perturbado por una actividad irregular. De esta manera el ente recurrente pretende más que el otro la solemne afirmación por parte de la Corte de la propia competencia en la materia, finalidad del proceso que ha ocasionado el conflicto con la otra Entidad.

Pero aunque efectivamente, es sea el aspecto – nos referimos a la declaración de competencia- que no podría haber interesado más a los estudiosos¹¹, por el hecho de constituir el objetivo de la solución del conflicto; también debe tenerse en cuenta que en el mismo recurso, la parte recurrente no sólo se limita a demandar la declaración de competencia, sino que también y sobretodo pretende la anulación del acto viciado.

Conocemos bien que ninguna anulación de un acto es posible si falta una sentencia constitutiva del magistrado. Es este un principio que no admite excepción. La eliminación del acto viciado, previsto en el artículo 38° no podrá por eso ser un efecto meramente consecencial del pronunciamiento sobre la competencia.

Por eso mismo, si la anulación del acto administrativo no deriva *ipso jure* de esta última, regresamos a que la finalidad secundaria, al cual está referido, - por los motivos anteriormente examinados – necesita ver como y a que título está encuadrado con la finalidad del proceso sobre el conflicto entre Estado y Regiones. En efecto, no se puede negar que, -para obtener un pronunciamiento de anulación de un acto – es indispensable que el examen sobre la validez o invalidez de ello deba ser incluido propiamente en la finalidad del proceso, instaurado con el fin de eliminar la medida anulable.

La verdad es – a nuestro modo de ver- que la “regulación de competencia”, prevista en el artículo 39° de la ley número 87 de 1953, es esencial en un proceso sobre la invalidez del acto, al cual se le atribuye la violación de las normas constitucionales sobre competencia. Si el legislador ordinario ha querido llamar a este mismo fenómeno¹² jurídico “regulación de competencia” lo ha hecho si duda para acentuar la particular especialidad de ella en las controversias de los procesos sobre los demás tipos de conflictos constitucionales. Pero a la regulación verdadera y propia no se podrá llegar si no es por medio de la calificación de la legitimidad – sobre el

¹¹ El autor usa la frase *che non poteva non interessare maggiormente gli studiosi*, es una frase cuyo sentido es que ya ha sido lo suficientemente estudiada. Quiere decir que la declaración de competencia ha recibido mucha atención, pero no así el otro aspecto que constituye la anulación del acto viciado.

¹² El autor usa el vocablo *siffato*, el cual no se halla como tal en la lengua italiana, pero disgregándolo nos encontramos con que deriva de *si-fatto* el cual connota la idea de algo que está manifestado, es decir un fenómeno.

específico aspecto de la competencia constitucional- del acto administrativo que ha dado lugar al conflicto.

Es este entonces, el objeto del proceso sobre los conflictos de atribuciones entre Estado y Regiones: la calificación y la interpretación de las normas constitucionales, reguladoras de las respectivas competencias de dos Entidades en la materia relativa al acto impugnado, de cuya calificación resultara la validez o no de la medida “concreta” en cuestionamiento.

Para demostrar esta afirmación debemos de recordar que, aun cuando, para la norma del mismo artículo 39°, lo que se impugna con el recurso ante la Corte sea el propio acto específico que ha originado el conflicto; no se impugna, al contrario, la potestad, como la base (o mejor dicho, la ausencia) de la cual ha sido emanado el acto. Si esto es así (y no podría ser de otra manera) no esta bien claro porque los autores que se encuentran tan ocupados en los conflictos entre Estado y Regiones, han casi exclusivamente puesto en énfasis la importancia de las decisiones de la Corte en este ámbito, sólo desde el punto de vista de la regulación y de las definiciones de la competencia reciproca de las dos entidades en capacidad para obrar. Obviando que la Corte Constitucional ha estado investida, además, con el artículo 38 de la ley numero 87 de 1953, del poder de anular un acto administrativo, que ha efectivamente provocado aquella lesión, frente a la cual se ha erigido el conflicto.

IV

Con este propósito, nos parece que no ha sido suficientemente puesta en consideración la relación que emana entre los procesos sobre conflicto de atribuciones y por otro lado la legitimidad constitucional, propuesto en vía procesal por el Estado y las Regiones.

Es conocido como las cuestiones de legitimidad constitucional, promovidos en vía de acción directa por el Estado y las Regiones, presentan una particular fisonomía que las diferencia de la propuesta en vía de excepción. Esto en efecto, contiene un verdadero y propio conflicto de atribuciones entre las Entidades de las cuales se trata, como esta demostrado por el hecho de que este particular género de controversias puede ser erigido por el Estado o las Regiones hasta llegar a ser “una invasión de la esfera de competencia legislativa”, constitucionalmente reservadas a cada uno de ellos. Con la consecuencia que la controversia sobre la legitimidad constitucional del acto legislativo impugnado queda circunscrita a los elementos del conflicto y viene deliberado solo en los límites y fines de la resolución del conflicto mismo (5). Resulta claramente, ahora, como el objeto del proceso de legitimidad constitucional promovido en vía principal no puede consistir en la calificación de la legitimidad desde el punto de vista de la competencia constitucional, de la ley o del acto – ambos con fuerza de ley – impugnados.

Aun cuando, de esta manera, la Entidad recurrente, demanda ante la corte la declaración de legitimidad constitucional del acto legislativo, puede tener la finalidad de demandar al mismo tiempo e implícitamente una “regulación” de la competencia legislativa con la otra Entidad , en el momento en que la declaración invocada se dirige a dirimir propiamente un conflicto existente entre estos.

Hemos llegado al punto fundamental de nuestro discurso. No se puede dudar que sea un perfecto paralelismo –teniendo en cuenta las inevitables diferencias en

conflicto- entre controversias de constitucionalidad en vía principal y conflicto de atribuciones, promovido por el Estado y Regiones en la Corte Constitucional. Estos dos institutos constituyen conjuntamente los mejores puntos que el constituyente ha puesto para sostener aquella delicada construcción, la cual se presenta como un Estado de autonomías regionales, lo cual implica necesariamente garantizar el respeto a las esferas respectivas de competencias, sea legislativa o administrativa contra el Estado y las Regiones. En efecto, con el primer instituto (acción de legitimidad constitucional promovido en vía directa) la constitución ha querido predisponer un acto instrumental para resolver los conflictos de atribuciones legislativa entre el Estado y las Regiones autonomías, con el segundo (establecimiento del conflicto de atribuciones) ha preparado el instrumento para componer la controversia constitucional de competencia relativas a la materia administrativa.

Es más fácil, así comprender porque en los dos tipos de proceso constitucional que de allí derivan, el objeto de ella sea sustancialmente idéntico en el sentido que consista siempre en la calificación de la legitimidad constitucional – bajo el perfil de la competencia- de los actos, a su vez, impugnados. Concretamente, de allí se discierne que las decisiones de la Corte, en los dos casos, no se dirijan solamente a las confrontaciones del acto _ legislativo o administrativo-, el cual ha originado la controversia, aun cuando contemporáneamente se dirija a la regulación de las atribuciones en proceso entre las dos Entidades.

V

La particular naturaleza de los actos examinados en los procesos de legitimidad constitucional (es decir leyes y actos con fuerza de ley), justifica plenamente el motivo por el cual la constitución había construido la jurisdicción, ejercida en este ámbito por la Corte, como jurisdicción declarativa. Aquí los efectos, y las consecuencias que derivan de la calificación de la ilegitimidad constitucional declarándolo directamente *ex lege*, o mejor dicho se producen automáticamente “*ope constitutionis*”¹³ (artículo 136 de la Constitución)¹⁴. El constituyente, queriendo

¹³ Esta frase latina significa “por la única y exclusiva fuerza del texto constitucional” aplicable in necesidad de que las leyes o normas de desarrollo constitucional u otro rango delimiten, concreten o definan su ejercicio; en otras palabras lo que podríamos designar como un “derecho subjetivo constitucional directo”.

¹⁴ El texto es el que sigue: Quando la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione...

[Cuando la Corte declara la ilegitimidad constitucional de una norma legal o de un acto con fuerza de ley, la norma cesa de tener eficacia desde el día siguiente a la publicación de su decisión...]

Este texto debe entender teniendo en cuenta. art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87. cuyo texto es el que sigue:

... Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

[...la norma declarada inconstitucional no puede ser aplicada al día siguiente de publicada la sentencia]

respetar el principio de la “separación de poderes” y de la autonomía de la Asamblea representativa, no ha en efecto admitido la posibilidad de una intervención directa del órgano de garantías constitucionales en las controversias de las manifestaciones de voluntad emanadas de la Asamblea misma (6).

Pero, mientras que la exigencia de respetar estos principios venidos a menos, a saber en los procesos constitucionales sobre conflictos de atribuciones, los cuales – como siempre ha sido – están calificados para tener como objeto medidas que no estén dirigidas a la colectividad de los ciudadanos, la eliminación del acto administrativo, viciados de incompetencia, no puede darse sino por medio el ejercicio de una jurisdicción constitutiva de anulaciones. En este sentido, por eso, aparece del todo oportuna, legítima las atribuciones de la Corte, elaborado por el legislador ordinario de 1953, de un poder de anulación de los actos inválidos, a causa de las cuales surge el conflicto. Y no parecen, por el contrario, insostenibles las opiniones de quienes han dudado de la conformidad de las disposiciones, contenidas en la segunda parte del artículo 38° de la ley número 87 de 1953, con el artículo 134° de la Constitución (7). Por lo que, si es verdad que la constitución ha confiado a la Corte la competencia de resolver y definir los conflictos de atribuciones entre el Estado y las Regiones, no se ve como tales competencias puedan ser enteramente absuelta, no teniendo la posibilidad de tomar medidas, una vez recibido el recurso que ha introducido al proceso, sobre el acto viciado de incompetencia.

Pero, sobre este último punto, mejor podría decirse tratando específicamente de la naturaleza de las decisiones de la corte sobre los conflictos entre el Estado y las Regiones.

Aquello que, en esta página importaba subrayar es el hecho de que el objeto del proceso sobre conflicto entre Estado y Regiones deba ser considerado unitariamente y no puede ignorar la cuestión de la invalidez o no del acto administrativo impugnado, sobre el perfil de la competencia constitucional con la consecuencia de la necesaria configuración de la jurisdicción, ejercida en este ámbito por la Corte, como jurisdicción constitutiva de anulación (en las controversias sobre el acto viciado).

- (1) SELVAGGI, Los conflictos de atribuciones entre Estado Y Regiones, en “Foro it”, 1956, IV, 135ss.
- (2) El desacuerdo es en cuestión conocido, al contrario de que, si es posible que la Corte (en caso por ejemplo de conflicto virtual) pueda ser solamente recurrida a “declarar a la Entidad a la cual concierne la atribución en conflicto” sin tener la obligación de considerar ningún acto administrativo concreto. Pero sabemos que tal hipótesis no es configurable.
- (3) SELVAGGI, Los conflictos de atribuciones entre Estado Y Regiones, cit., 136.
- (4) Esperamos que la misma Corte Constitucional parezca compartir este orden de ideas, por lo que deseamos no interpretamos mal su pensamiento. En una sentencia ha afirmado, en efecto, que “el pronunciamiento en torno a la validez del acto es considerado por la ley sólo como consecuencia eventual de las declaraciones de competencia” (Sentencia 26-I-1957 n II, en “Jurisprudencia Constitucional”, 1957 p82)¹⁵

¹⁵ El autor comete una leve imprecisión que no varía para nada el sentido del texto si se está atento al planteamiento de su lectura, en efecto la sentencia dice: “la pronunzia intorno alla validità dell'atto è considerata dalla legge soltanto come

- (5) AUSIELLO ORLANDO, Estudios sobre el ordenamiento y la legislación regional. Milán, 1954 p 111.
- (6) PIERANDREI, Las decisiones de los órganos de la justicia constitucional, en "Rev it. per le scienze giur.", 1954, p. 134.
- (7) También: MORARTE, Instituciones de derecho publico, Padova, 1955, p. 655.

conseguenza eventuale della dichiarazione di competenza" el autor coloca la palabra "solo" como adjetivo, más no como adverbio que es tal como parece en el texto oficial del Tribunal Constitucional.

También puede verse esta sentencia en la pagina oficial de la Corte Constitucional Italiana:

<http://www.cortecostituzionale.it/esl/attivitacorte/pronunceemassime/pronunce/schedaDec.asp?Comando=RIC&bVar=true&TrmD=&TrmDF=&TrmDD=&TrmM=&iPagEl=1&iPag=11>