



ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Johnny Mállap Rivera*

¿Qué debe entenderse por el principio de subsidiariedad? Si bien las leyes pilares de la descentralización¹, lo definen como un principio guía para las transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia; tal definición no basta para su aplicación en un caso concreto. Es necesario interpretarlo en conexión con otros principios y normas de descentralización, en el marco de los objetivos trazados por la Constitución Política.

Un primer elemento de conexión con la subsidiariedad, parte de la relación Estado y descentralización. En términos generales, el fin esencial de la descentralización es conectar a la sociedad en la toma de decisiones, por lo que se transfiere (o devuelve) autonomías a los órganos subnacionales, recortando la influencia totalizadora del gobierno central. Tal reconocimiento, sin embargo, no debe romper las características que a este mismo Estado le otorga la Constitución del país. El artículo 43° de la Constitución señala “(...) El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes”; en concordancia, el artículo 189°, modificado por la Ley N° 27680, prescribe: “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establecen la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación”. La unidad se configura así en el fundamento de la organización del Estado, por lo que atribución de autonomías y competencias no puede efectuarse al margen de este sentido esencial de nuestra organización. Por ello, se debe tener en cuenta al momento de aplicar la subsidiariedad, que el objeto de la descentralización es, además de sus fines administrativos y económicos, preservar la unidad del Estado. Ninguna competencia o función, bajo el amparo del principio de subsidiariedad, puede ser reclamada o asumida si se quiebra el elemental concepto de unidad estatal.

¹ Ley 27783. Artículo 4°. Principios generales. La descentralización se sustenta y rige por los siguientes principios: f) Es subsidiaria: Las actividades del gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad. Artículo 14°: 14.1. Las competencias de cada nivel de gobierno, nacional, regional y local, se rigen por la Constitución y la presente Ley Orgánica. 14.2. La asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios: a) Criterio de subsidiariedad. El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones. Ley 27867. Art. 8°. Principios rectores de las políticas y la gestión regional. La gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios: 10. Subsidiariedad. El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutados eficientemente por los Gobiernos Locales, evitando la duplicidad de funciones. Ley 27972. Artículo V. Estado Democrático, Descentralizado y Desconcentrado. La estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión del Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país. En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; por consiguiente, el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales.



Un segundo elemento es el de la eficiencia, designado como criterio de selectividad y proporcionalidad por la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783, art. 14.2. b), conforme al cual para determinar al órgano encargado de asumir una competencia concreta, es necesario realizar una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada en base a criterios técnicos y objetivos. Prima aquí el criterio de beneficio concreto de la población respecto del órgano que ejecutará la acción: el más cercano a la población primará en el caso de varios órganos con idéntica capacidad de gestión, pero puede ser soslayado cuando el mayor beneficio -cualitativo o cuantitativo- esté del lado del órgano inmediatamente superior. El Tribunal Constitucional ha establecido (Exp. N° 002-2005-PI/TC, §2, 50) que una materia solamente podrá ser asignada al gobierno más próximo si a partir del análisis de la competencia discutida, esta concesión favorece a la población en un triple sentido: a) el propósito de la asignación debe ser congruente con los fines de la Constitución, adecuándose la solución concreta a los principios básicos de la descentralización, b) la solución arribada deber ser la más efectiva y adecuada admisible, pues tal prescindibilidad significa elegir entre las medidas posibles, la más `benigna`, y c) racionalmente, tal determinación de contenidos no debe afectar el funcionamiento de alguno de los gobiernos existentes, por lo que se buscará la conveniencia constitucional del resultado al cual se llegue.

Un tercer elemento es la participación civil, entendido en el sentido que la asignación de competencias debe favorecerla. Si en la eficiencia se pone el peso, mayormente, en los beneficios económicos; en la participación se buscará que la medida aliente la democracia participativa, cumpliendo así con los objetivos políticos de la descentralización (Ley N° 27783, art. 6). Muchos elementos más podrán advertirse frente a los problemas concretos que se presenten al momento de aplicar el principio de subsidiariedad. Sin embargo, hemos querido anotar aquellos que conllevan una naturaleza permanente.

El principio de subsidiariedad entendido exclusivamente como criterio de cercanía del órgano con la población, debe ser superado. Por el contrario, aplicado en conjunción con los elementos de unidad del Estado, eficiencia y participación --dentro de los parámetros de la Constitución y las normas de desarrollo de la descentralización— el principio de subsidiariedad cumplirá su función democratizadora del Estado, generando una mayor participación de la sociedad civil.

* Abogado, especialista en Derecho Municipal. Presidente del Instituto de Descentralización y Gobernabilidad (IDG). Miembro de Pro Soluciones-Consultores Asociados, S.A.C.