



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 004-98-AI/TC
ALCALDE METROPOLITANO DE LIMA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los doce días del mes de agosto de dos mil dos, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los Magistrados Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde Metropolitano de Lima contra la Ley N.º 26922.

ANTECEDENTES

Con fecha treinta y uno de julio del mil novecientos noventa y ocho, don Alberto Andrade Carmona, en su condición de Alcalde Metropolitano de Lima, interpuso acción de inconstitucionalidad, por la forma, contra la totalidad de disposiciones de la Ley N.º 26922 (Ley Marco de Descentralización) y, por el fondo, contra sus artículos 1º; 2º; 3º; 7º, 8º, 9º, 10º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 18º, 19º y sus Disposiciones Complementarias Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta.

En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, el demandante sostiene principalmente que: **a)** la Ley N.º 26922, de fecha 3 de febrero de 1998, no ha sido aprobada, promulgada y publicada conforme lo dispone la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución, cuyo texto establece que las normas de descentralización “son materia de leyes de desarrollo constitucional”; **b)** el concepto de ley de desarrollo constitucional es equivalente al de ley orgánica previsto en el artículo 106º de la Constitución, el cual se refiere a las normas que “regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución”, y cuyo proceso de aprobación es distinto a la ley ordinaria; **c)** en la doctrina nacional se considera, igualmente que las leyes de desarrollo constitucional son en esencia las leyes orgánicas; **d)** las leyes que desarrollan el Capítulo XIV (De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades) del Título IV (De la Estructura del Estado) de la Carta Política de 1993, tienen reserva de ley orgánica, por ello dicha carta, en su artículo 196º declara que la capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano, y las capitales de departamento de ubicación fronteriza, “tienen un régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades”; y en su artículo 198º, establece que “La estructura organizada de las regiones y sus funciones específicas se establecen por ley orgánica”. **e)** sería ilógico que las leyes de desarrollo constitucional, en materia de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

descentralización estén constituidas por una ley aprobada, promulgada o publicada como ley ordinaria y que a su vez, nuestro ordenamiento constitucional prevea una reserva de la ley orgánica para regular la estructura y funcionamiento de las municipalidades y las regiones.

Por lo que se refiere a la inconstitucionalidad por el fondo, el demandante alega que: **a)** la Ley N.º 26922 contraviene el mandato de la Constitución al postergar, sin plazos, el cumplimiento de la Octava Disposición Final y Transitoria de la misma norma fundamental, que establece “que tienen prioridad las normas de descentralización, y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995”; **b)** el órgano legislativo, al aprobar la ley cuestionada, ha incumplido con desarrollar las cláusulas constitucionales que permitan tener nuevas autoridades regionales elegidas por las poblaciones, pese a que la Constitución Política establece, en su artículo 190º, que “Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción. En ambos casos, procede el referéndum, conforme a ley”; **c)** en este contexto y como lo señala la doctrina, se requiere el previo desarrollo legislativo de leyes orgánicas y de desarrollo constitucional que regulen dichas instituciones, sin embargo, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (artículo 7º), expresamente ha dejado para otra ley la regulación de la iniciativa legislativa y el referéndum sobre normas regionales y municipales; **d)** para cumplir con la prioridad asignada por el Poder Constituyente, la Ley N.º 26922 debió incluir expresamente la regulación de la iniciativa para la conformación o modificación de la demarcación regional y el procedimiento de consulta popular mediante referéndum, pues es dentro de dicho contexto legal que recién podrán constituirse las regiones y elegir nuevas autoridades; **e)** a pesar de que el artículo 1º de la Ley N.º 26922 declara que “(...) contiene las normas que ordenan el proceso de descentralización del país, en cumplimiento del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución, a fin de efectuar su implementación gradual (...)”, no desarrolla, las normas que permitan constituir las regiones y viabilizar la libre iniciativa de todos aquellos territorios con derecho a autonomía, sino que, por el contrario, busca restaurar las bases de la departamentalización del país manteniendo y consolidando, sin plazos máximos, los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), a los que les dedica los artículos 12º a 19º; **f)** según el artículo 21.1 de la norma cuestionada, “El proceso de regionalización se constituye sobre el ámbito territorial de los departamentos. Con ese fin (...) créanse los Consejos Transitorios de Administración Regional (...) como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia (...)”, definición que es contradictoria en sí misma y que niega el principio constitucional de la descentralización; **g)** en esa misma dirección hipercentrista, el artículo 14º de la ley establece que el Ministerio de la Presidencia aprueba las metas, estrategias y actividades de los CTAR y evalúa los resultados de su gestión, agregándose, según el inciso 1) del artículo 17º, que la estructura organizativa básica de los CTAR está conformada por el Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico, los cuales ejercen el máximo nivel jerárquico y serán designados por Resolución Suprema refrendada por el Presidente del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Consejo de Ministros y por el Ministro de la Presidencia; **h)** los CTAR no constituyen entidades territoriales descentralizadas con autonomía, sino que son entes meramente autárquicos del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público, sujetos al control y supervisión del Ministerio de la Presidencia; y las normas contenidas de los artículos 12° a 19° no son disposiciones que ordenan el proceso de descentralización del país, sino únicamente el de una desconcentración; **i)** la Ley N.° 26922, en su artículo 2°, inciso **h)** contraviene los artículos 191° y 197° de la Constitución, ya que define el concepto de autonomía como “Potestad para decidir en las materias de su competencia conforme a la Constitución y la Ley”, no obstante que el concepto de autonomía no solo tiene una dimensión administrativa, sino también una dimensión política (capacidad de autonormarse generando un derecho propio); **j)** por otro lado, el artículo 7° de la ley impugnada contraviene el principio de competencia previsto en los artículos 191° y 197° de la Constitución, al establecer que “Las competencias que no sean expresamente asignadas por Ley a las Municipalidades y las Regiones, se entenderán que corresponden al Gobierno Central”, pues supone una cláusula residual de competencia a favor del gobierno en lugar de las municipalidades; **k)** el artículo 9°, inciso d), de la ley cuestionada introduce como criterio de asignación de competencias la revisión del desempeño y capacidad en el ejercicio de la competencia o de la función, lo que es incongruente con un proceso de descentralización del poder, por cuanto supone un tutelaje centralista y de desconfianza en los gobiernos regionales y locales; **l)** el inciso b) del artículo 10.° de la Ley N.° 26922 tergiversa el concepto de competencias compartidas previsto en el inciso b) del artículo 8° de la misma norma impugnada, vaciándolo de contenido y sometiéndolo a una relación de tutela y control normativo ajeno a las autonomía prevista en los artículos 191°, 192° y 197° de la Constitución; **ll)** finalmente, el inciso c) del artículo 10° de la ley vacía de contenido el principio de competencia y vulnera el proceso de descentralización reconocido en los artículos 188° y 189° de la Constitución, al establecer la prevalencia del principio de eficacia sobre el principio de subsidiariedad previsto en el inciso c) del artículo 9° de la ley, por el cual se prioriza a la entidad territorial más cercana a la población como la idónea para ejercer la competencia o función en su localidad.

Habiéndose admitido la demanda, se corrió el traslado correspondiente al Congreso, sin que este cumpla con absolverla. Realizada la vista de la causa el 12 de agosto de 2002, con una nueva conformación de Magistrados Constitucionales, el estado del presente proceso es el de expedir sentencia.

FUNDAMENTOS

- I. Conforme aparece en el petitorio de la demanda interpuesta, el presente proceso constitucional se dirige a que se declare la inconstitucionalidad, tanto por la forma cuanto por el fondo, de la Ley N.° 26922, por considerar que la misma fue aprobada sin observarse el procedimiento establecido por la Constitución, y porque el contenido de diversos de sus artículos se contraponen al texto expreso de la Carta Política de 1993.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2. Merituando el contexto normativo actualmente existente, este Colegiado considera que, en el presente caso, resulta innecesario emitir pronunciamiento alguno sobre la materia constitucional demandada, habida cuenta de que: **a)** los artículos constitucionales objeto de invocación y, más aún, el Título IV, Capítulo XIV de la Constitución Política, concerniente al Régimen de Descentralización, Regiones y Municipalidades ha sido objeto de sustitución mediante la Ley de Reforma Constitucional N.º 27680, publicada el 7 de marzo de 2002, lo que supone que el parámetro de control normativo no es el mismo que el originalmente invocado; **b)** la propia Ley N.º 26922, originalmente impugnada mediante el presente proceso, ha sido derogada en su integridad por la Segunda Disposición Final de la Ley N.º 27783 o Ley de Bases de la Descentralización, publicada con fecha 20 de julio de 2002.

- 3. Por consiguiente, y habiéndose producido la sustracción de la materia justiciable, la presente demanda carece de objeto.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando que carece de objeto pronunciarse sobre la inconstitucionalidad, tanto por la forma cuanto por el fondo, de las disposiciones contenidas en la Ley N.º 26922 o Ley Marco de Descentralización. Dispone la notificación a las partes y su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

SS

- AGUIRRE ROCA
- REY TERRY
- REVOREDO MARSANO
- ALVA ORLANDINI
- BARDELLI LARTIRIGOYEN
- GONZALES OJEDA
- GARCÍA TOMA

[Handwritten signatures in blue ink]

Ed. Estrella Roca

[Signature]

[Signature]

[Signature]

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR