



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
00028-2007-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaraz (demandante) c. Congreso de la
República (demandado)**

Sentencia del 4 de mayo de 2009

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035, que autoriza un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de junio de 2007.

Magistrados presentes:

**VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00028-2007-PI/TC
LIMA
ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD
PROVINCIAL DE HUARAZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes mayo de 2009, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, integrado por los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035, que autoriza un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

ANTECEDENTES

a. Argumentos de la demanda

Con fecha 11 de septiembre de 2007 el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaraz interpone demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035, por presunta infracción a los artículos 194º, 195º y 196º de la Constitución y al artículo II de la Ley N.º 27972.

Sostiene que el artículo de la ley impugnada al disponer que los recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras de los gobiernos locales se depositarán y administrarán en el Banco de la Nación está infringiendo los artículos 194º, 195º y 196º de la Constitución, debido a que está quebrantado la autonomía administrativa y económica de los gobiernos locales al no poder administrar sus propios recursos. Refiere que mediante el artículo de la ley impugnada el Gobierno Central pretende centralizar la administración de los recursos propios de los gobiernos locales por intermedio de la Dirección Nacional del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco de la Nación.

De otra parte, alega que por conexión también deben declararse inconstitucionales los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Supremo N.º 082-2007-EF, debido a que también limitan la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales al disponer que sus recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras se depositarán y administrarán en el Banco de la Nación. A su entender, los artículos referidos limitan el derecho constitucional de los gobiernos locales de administrar libremente sus caudales económicos y patrimoniales, y sus facultades de predisposición y disposición de sus recursos financieros, así como la rentabilidad dentro del mercado financiero, pues el Gobierno Central no les va a permitir administrar sus propios recursos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Contestación de la demanda

Con fecha 31 de enero de 2008, el apoderado del Congreso de la República contesta la demanda señalando que el artículo de la ley impugnada no contraviene por el fondo ni por la forma la Constitución, ya que la autonomía de los gobiernos locales no es una garantía institucional ilimitada sino que debe ser ejercida conforme al principio de unidad del Estado que impone que las actividades de los gobiernos locales no pueden desvincularse parcial o totalmente del ordenamiento jurídico, y porque se fundamenta en los principios constitucionales de buena administración, de unidad presupuestaria, de transparencia presupuestal y de proscripción de la corrupción, pues tiene como finalidad la seguridad, transparencia y eficiencia en el manejo de los fondos públicos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras en cumplimiento del artículo 44° de la Constitución, toda vez que dichos recursos conforme al artículo 77° de la Constitución son destinados a la satisfacción de las necesidades básicas.

Añade que el artículo de la ley impugnada no limita el ejercicio de la autonomía de los gobiernos locales para que puedan administrar sus bienes e ingresos, ya que reconoce expresamente que éstos mantendrán el derecho irrestricto de disponer de dichos fondos de acuerdo a ley. Asimismo, refiere que el artículo de la ley impugnada guarda coherencia normativa con las normas y principios que componen el Sistema Nacional de Control, como es el principio de unidad de caja, pues tiene como finalidad el seguimiento y control efectivo de los fondos públicos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras, como la fiscalización administrativa-financiera por parte de la Contraloría de la República.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio y de la controversia constitucional

1. La presente demanda de inconstitucionalidad tiene por objeto el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035 cuyo texto dispone que:

“Las nuevas transferencias y los recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras de los gobiernos regionales y locales, y universidades se depositarán y administrarán en el Banco de la Nación. Las entidades mantendrán el derecho irrestricto a disponer de dichos fondos de acuerdo a ley.”

2. El Alcalde demandante considera que el artículo transcrito vulnera la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales reconocida en el artículo 194° de la Constitución y en el artículo II de la Ley N.° 27972, debido a que los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras serán depositados y administrados en el Banco de la Nación, lo cual a su consideración, les impide a los gobiernos locales administrar sus propios recursos, ya que éstos serán administrados de manera centralizada por el Gobierno Central.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Finalmente, alega que por conexión con el artículo de la ley impugnada los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto Supremo N.° 082-2007-EF también serían inconstitucionales, pues limitan el ejercicio del derecho constitucional de los gobiernos locales a administrar libremente sus caudales económicos y patrimoniales, así como sus facultades de predisposición y disposición de sus recursos financieros.

3. Por su parte, el apoderado del Congreso de la República sostiene que el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035 no contraviene la autonomía de los gobiernos locales reconocida en la Constitución, ya que la previsión normativa consistente en que los recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras de los gobiernos regionales y locales se depositen y administren en el Banco de la Nación se sustenta en los principios constitucionales de buena administración, de unidad presupuestaria, de transparencia presupuestal y de proscripción de la corrupción, ya que tiene por finalidad la seguridad, transparencia, eficiencia, control y fiscalización en el manejo de los fondos públicos provenientes del canon, sobrecanon y regalías mineras.
4. Delimitados los alegatos de constitucionalidad e inconstitucionalidad, este Tribunal estima que el juicio de constitucionalidad se circunscribe en determinar si el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035 contraviene, o no, la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales reconocida en el artículo 194° de la Constitución, o si ha sido dictado conforme a los principios constitucionales de buena administración, de unidad presupuestaria, de transparencia presupuestal y de proscripción de la corrupción. En igual sentido, corresponde determinar si 13.1 de la Ley N.° 29035 contraviene los artículos 195° y 196° de la Constitución.

§2. La autonomía de los gobiernos locales

5. La autonomía de los gobiernos locales se encuentra reconocida en el artículo 194° de la Constitución, y constituye una garantía institucional que, les permite desenvolverse con plena libertad en los asuntos asignados por la Constitución misma o por la ley. Como garantía impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, es decir, protege la autonomía de los gobiernos locales de los excesos que por acción u omisión pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa.
6. No obstante ello, la autonomía de los gobiernos locales no impide que el legislador pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, no sujete o condicione las capacidades de autogobierno y autogestión plenas de los gobiernos locales a limitaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables. Ello quiere decir que la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta sino por el contrario relativa, por cuanto su actuación tiene que enmarcarse dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley, es decir, que es una autonomía que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

encuentra subordinada a la Constitución y a la ley, con el fin de evitar una situación de autarquía institucional.

7. Y es que por su propia naturaleza la autonomía hace referencia a un poder limitado, en el que se ejercita un conjunto de atribuciones y competencias, pero respetando el principio de unidad del Estado, al que se refieren los artículos 43° y 189° de la Constitución, que opera como un primer límite para evaluar el ejercicio regular de la autonomía de los gobiernos locales.
8. Pues bien, teniendo presente que el demandante ha alegado que el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035 vulnera la autonomía administrativa, económica y política de los gobiernos locales, corresponde delimitar el ámbito de acción de cada una de estas dimensiones de la autonomía, para concluir si el artículo de la ley impugnada contraviene o no, alguna de ellas. Así se tiene que:
 - a) La autonomía política consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes.
 - b) La autonomía administrativa consiste en la facultad de organizarse internamente, así como de determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
 - c) La autonomía económica consiste en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como de aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
9. A la luz de lo anterior, este Tribunal considera que la autonomía política de los gobiernos locales reconocida en el artículo 194° de la Constitución no se ve contravenida por el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035, pues la disposición contenida en el artículo referido no les impide ni les despoja a los gobiernos locales la facultad de adoptar, aprobar o expedir políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, ni la de desarrollar las funciones que les son inherentes.

Ello porque el artículo de la ley impugnada no ha dispuesto que el Banco de la Nación asuma la facultad de autogestión de los gobiernos locales, es decir, que asuma la capacidad para elaborar las políticas públicas de los gobiernos locales en las materias de su competencia, lo cual si resultaría inconstitucional. Por esta razón, el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035 es conforme a la autonomía política de los gobiernos locales reconocida en la Constitución.

10. De otra parte este Tribunal también considera que el artículo 13.1 de la Ley N.° 29035 no contraviene la autonomía administrativa de los gobiernos locales reconocida en el artículo 194° de la Constitución, porque no le confiere al Banco de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Nación la facultad de normar y fijar la estructura interna de los gobiernos locales ni le transfiere la capacidad de determinar y reglamentar los servicios públicos que son de su responsabilidad, lo cual si resultaría inconstitucional. Por este motivo, el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 es conforme a la autonomía administrativa de los gobiernos locales reconocida en la Constitución.

11. En cuanto a la autonomía económica el demandante alega que el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 contraviene el inciso 3) del artículo 195º de la Constitución, cuyo texto señala que los gobiernos locales son competentes para “administrar sus bienes y rentas”, así como los incisos 5), 6), 7), 8) y 9) del artículo 196º de la Constitución, que señalan que son bienes y rentas de los gobiernos locales: a) los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal, b) las transferencias específicas que le asigne la Ley Anual del Presupuesto, c) los recursos provenientes del canon, d) los recursos provenientes de sus operaciones financieras, y e) los demás que determine la ley.

Por todo ello, el Alcalde demandante considera que el Gobierno Central no les permite ni les permitirá administrar sus propios bienes. Asimismo sostiene que mediante el artículo de la ley impugnada el Gobierno Central por intermedio de la Dirección Nacional de Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco de la Nación pretende centralizar la administración de los bienes y recursos de los gobiernos locales.

12. En este contexto corresponde señalar que la autonomía económica de los gobiernos locales consiste en la facultad de elaborar, aprobar y ejecutar sus propios presupuestos, lo que entraña su competencia para decidir la estructura y distribución de sus gastos y la ejecución de los correspondientes proyectos, con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos (directos o por transferencia) que conformar su presupuesto.

Asimismo, la autonomía económica de los gobiernos locales implica la facultad de plena disponibilidad de los recursos sin condicionamientos indebidos o irrazonables, para poder ejercer las competencias que constitucional y legalmente le han sido encomendadas.

13. Teniendo presente el contenido de la autonomía económica, este Tribunal considera que el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 no contraviene el inciso 3) del artículo 195º ni los incisos 5), 6), 7), 8) y 9) del artículo 196º de la Constitución, pues por intermedio de este artículo al Banco de la Nación no se le está cediendo o transfiriendo la competencia de elaborar, aprobar y ejecutar los presupuestos de los gobiernos locales ni menos se le está otorgando la facultad de plena disposición de los recursos financieros de los gobiernos locales, ya que tan sólo prevé que en el Banco de la Nación se depositarán y administrarán los recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras de los gobiernos locales. Es más, la constitucionalidad del artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 queda reafirmada porque no les establece a los gobiernos locales condicionamientos indebidos e irrazonables



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

para la plena disposición de sus recursos financieros, ya que este artículo prevé de manera expresa que los gobiernos locales “mantendrán el derecho irrestricto a disponer de dichos fondos de acuerdo a ley”.

Por esta razón, este Tribunal considera que el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 tampoco contraviene la autonomía económica de los gobiernos locales reconocida en la Constitución, motivo por el cual también resulta desestimable la supuesta inconstitucionalidad por conexión de los artículos 1º, 2º y 3º del Decreto Supremo N.º 082-2007-EF.

14. De otra parte resulta oportuno precisar que la previsión normativa contenida en el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 persigue una legítima finalidad constitucional, como es el respeto: a) al principio constitucional presupuestario de unidad, cuyo objetivo consiste en señalar que la unidad acrecienta la eficiencia y la eficacia para el control del gasto público, y, b) al principio de transparencia en la medida que la previsión normativa impugnada está dirigida a coadyuvar al manejo eficiente y transparente de los recursos públicos.

Ello porque los recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras no son recursos propios de los gobiernos locales sino recursos transferidos del Gobierno Central, debido a que los ingresos y rentas obtenidas son producto de la utilización y explotación de los recursos naturales que según el artículo 66º de la Constitución son patrimonio de la Nación.

Por estas razones debe considerarse que el artículo 13.1 de la Ley N.º 29035 es constitucional, ya que el depósito y administración de los recursos correspondientes al canon, sobrecanon y regalías mineras en el Banco de la Nación, busca establecer un mecanismo de mayor control sobre la ejecución del presupuesto de los gobiernos locales.

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:


Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR