



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
Expediente N.º 00034-2009-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Poder Ejecutivo contra la
Municipalidad Provincial de Huaraz

Sentencia del 12 de octubre de 2010

Síntesis:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de Justicia en representación del Poder Ejecutivo contra la Municipalidad Provincial de Huaraz, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 029-GPH, del 28 de octubre de 2003, que dispone el cambio de denominación de Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz.

Magistrados presentes:

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de octubre de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Beaumont Callirgos, Vicepresidente; Vergara Gotelli, Calle Hayen, Eto Cruz, Álvarez Miranda y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el Ministerio de Justicia en representación del Poder Ejecutivo, contra el artículo 1º de la Ordenanza Municipal N.º 029-GPH que dispone el cambio de denominación de Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz.

II. DATOS GENERALES

- Tipo de proceso** : Proceso de inconstitucionalidad.
- Demandante** : Poder Ejecutivo representado por el Ministro de Justicia
- Norma sometida a control** : Artículo 1º de la Ordenanza Municipal Nº 029-GPH
- Bienes demandados** : Forma de gobierno y organización política del Estado (artículos 189º y 194º de la Constitución).
- Petitorio** : Se declare la inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ordenanza Municipal Nº 029-GPH que dispone el cambio de denominación de la Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz.

III. NORMA SUJETA A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Artículo 1º de la Ordenanza Municipal Nº 029-GPH del 28 de octubre de 2003, cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 1º.**- Dispóngase el cambio de denominación que caracteriza al gobierno local de la Provincia de Huaraz, de Municipalidad Provincial de Huaraz, a la de Gobierno Provincial de Huaraz, título con el cual se dará a conocer oficialmente a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

partir de la fecha, en todo acto interno y público, así como en todas sus comunicaciones e instrumentos administrativos y normativos, sin excepción alguna, preservando su anterior denominación, como sinónimo del que es establecido y sólo para efectos presupuestarios o registrales, en tanto no se modifiquen en las instancias externas correspondientes a tales registros”.

IV. ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 27 de octubre de 2009, el Ministerio de Justicia, en representación del Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1º de la Ordenanza Municipal N° 029-GPH de fecha 28 de octubre de 2003 que dispone el cambio de denominación de Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz, alegando que es incompatible con lo dispuesto por los artículos 106º, 109º, 189º y 194º de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, por los siguientes fundamentos: **i)** porque la denominación de una Municipalidad Provincial sólo puede ser modificada mediante una Ley Orgánica, aprobada por el Congreso de la República, y no mediante una ordenanza municipal, como ocurre en el presente caso, expedida por una Municipalidad Provincial, **ii)** porque las municipalidades provinciales y distritales sólo constituyen órganos del gobierno local y no un gobierno local en estricto. Enfatiza, que el gobierno local es un ente abstracto y constituye un nivel de la descentralización del poder estatal, mientras que, la municipalidad provincial o distrital forma la parte del gobierno local, es decir, es aquella entidad concreta que personifica al gobierno; **iii)** porque se ha modificado la naturaleza jurídica de la Municipalidad Provincial (órgano de gobierno) para convertirlo en algo distinto a ella (gobierno provincial), lo que, es contrario a los principios de unidad estatal y lealtad constitucional; y, **iv)** porque la ordenanza municipal en cuestión no ha sido publicada conforme a la normatividad vigente, y por tanto, no puede servir de fundamento válido para el cambio de denominación y naturaleza jurídica de la Municipalidad Provincial de Huaraz.

Contestación de la Demanda

Con fecha 19 de enero de 2010, la Municipalidad Provincial de Huaraz, representada por el Alcalde don Gelacio Lombardo Mautino Angeles contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada en todos sus extremos, por los siguientes fundamentos: **i)** porque el cambio de la denominación con preservación de la anterior denominación no supone la creación o el origen de una nueva municipalidad, sino que sólo se trata del uso indistinto de dos términos: Municipalidad Provincial y/o Gobierno Provincial, **ii)** porque al tratarse sólo de una adecuación de la denominación a los términos que la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades señalan no se requiere de una Ley Orgánica sino que las municipalidades



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

basadas en su autonomía pueden aprobar su propia organización interna, entre ellos, el cambio de su denominación con preservación de la anterior denominación, iii) porque no se desconoce la unidad e indivisibilidad del Estado y menos la descentralización, ésta última, precisamente materializado en el gobierno local, y anterior denominación; y, iv) porque la ordenanza en cuestión si ha sido publicada conforme a la normatividad vigente el día viernes 12 de diciembre de 2003.

III. FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Aunque la demanda no sea lo suficientemente precisa en determinar cuál o cuáles serían las disposiciones constitucionales que se consideran vulneradas por la Ordenanza Municipal N° 029-GPH, del tenor de la misma, es posible deducir que serían el artículo 189° de la Constitución que establece los niveles de gobierno, así como el artículo 194° de la Norma Fundamental que señala la naturaleza jurídica de las municipalidades provinciales. Asimismo, señala que la referida ordenanza provincial en cuestión no ha sido debidamente publicada, por lo que, la misma carece de efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico.
2. Consecuentemente, en el presente caso, ha de analizarse, en *primer lugar*, la alegada inconstitucionalidad formal de la norma cuestionada, la que estaría materializada en la no publicación de la misma; y en *segundo lugar*, los alcances de los niveles de gobierno y la naturaleza jurídica de las municipalidades provinciales.

La publicación de la Ordenanza Municipal N° 029-GPH, del 28 de octubre de 2003

3. El demandante no sólo ha cuestionado la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 029-GPH desde un punto vista material, sino también desde uno formal, alegando que la norma cuestionada no fue publicada conforme a ley, afirmación que es rechazada por la emplazada en su contestación de la demanda.
4. Al respecto, debe precisarse que el inciso 2) del artículo 44° de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades vigente al momento de expedirse la Ordenanza Municipal N° 029-GPH, del 28 de octubre de 2003, señala que las ordenanzas municipales deben ser publicadas: "*En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.*"



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC

LIMA

PODER EJECUTIVO

5. En autos se advierte de manera objetiva que la Ordenanza Municipal en cuestión fue publicada conforme a Ley en el diario encargado de las publicaciones, sección "AVISOS", con fecha viernes 12 de diciembre de 2003. Por tanto, la norma cuestionada no es inconstitucional por la forma al haber sido publicada conforme al procedimiento establecido, por lo que, la demanda en este extremo debe ser desestimada.

El principio de unidad del Estado y los niveles del gobierno unitario, representativo y descentralizado

6. El principio de unidad del Estado se encuentra consagrado tanto en el artículo 43º de la Constitución, que señala: "La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. **Su gobierno es unitario, representativo, descentralizado** y se organiza según el principio de separación de poderes"; como en el artículo 189º, modificado por la Ley N.º 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, que reza: "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" (*resaltado agregado*).
7. Este Tribunal en el Exp. N.º 0020-2005-PI/TC FJ 38 (acumulado) ha precisado que un Estado "unitario descentralizado" es meramente un Estado unitario complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, más no en un ámbito político. En dichos Estados, las entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía, pues, si bien tienen importantes potestades reglamentarias y ejecutivas, éstas, finalmente, reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales. Sin embargo, nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regional y local) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191º de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículo 192.6º y 200.4º de la Constitución).
8. Ahora bien, todo Estado requiere y necesita de un gobierno. El gobierno alude a un conjunto de órganos e instituciones que bajo la dirección de los representantes elegidos o designados ejercen el poder estatal en sus distintas funciones (ejecutiva, judicial y legislativa). El gobierno es la existencia de la forma específica de la organización del poder político determinado en la Constitución. En ese sentido, la opción adoptada por la Constitución al asumir la forma de Estado propio del Estado unitario y descentralizado incide no sólo en el carácter de Estado de corte descentralista, excluyendo la posibilidad de que sea concebido como un Estado unitario "centralizado", en decir, aquél en el que las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC

LIMA

PODER EJECUTIVO

actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único, sino que también se proyecta a la organización del gobierno en tres niveles: nacional, regional y local, cuyos órganos se encuentran dotados de autonomía política, económica y administrativa.

9. El poder estatal es uno e indivisible. La división de funciones no determina de manera alguna la fragmentación del poder, sino que constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado. En ese sentido, según la Constitución, la función ejecutiva del poder estatal en su dimensión vertical está distribuida en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, en el que el Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional y las Municipalidades son los órganos o elementos del gobierno mediante los cuales se ejerce efectivamente dicho poder estatal, y en los que, el Presidente de la República, la Presidencia Regional y la Alcaldía, son los jefes o los responsables de la conducción del gobierno nacional, regional y local, respectivamente. Las funciones de los órganos estatales se expresan a través de la puesta en práctica de las acciones y las decisiones de las autoridades estatales.
10. Así las cosas, el artículo 189º de la Constitución claramente ha establecido que son sólo tres los niveles de gobierno del Estado unitario y descentralizado. El gobierno nacional en el ámbito de todo el territorio de la República; el gobierno regional en el ámbito de las regiones y los departamentos y el gobierno local en el ámbito de las provincias, distritos y centros poblados. En tal virtud, se entiende que la Constitución no admite ni acepta otro nivel de gobierno como lo sería por ejemplo, un gobierno provincial u otro, cualquiera sea su naturaleza o denominación.

La organización territorial del Estado y la naturaleza jurídica de las Municipalidades Provinciales

11. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones de los tres últimos se organizan las municipalidades que constituyen los órganos del Estado y el gobierno a nivel local, conforme a sus competencias y autonomías propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la Nación. Sobre el particular, el artículo 194º de la Constitución, señala que "*Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*".
12. El gobierno local en tanto nivel de gobierno del Estado unitario y descentralizado es un ente abstracto que se diferencia de sus órganos administrativos y/o ejecutivos, pues, estos son los encargados de concretizar el ejercicio del poder estatal. Tal es la determinación por la que precisamente ha optado la Constitución al señalar que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno a nivel local, y no en estricto un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

gobierno local. Y ello, es así porque la municipalidad provincial o distrital es un componente del gobierno local, esto es, es aquella entidad concreta que personifica al gobierno local.

13. De otro lado, las municipalidades forman parte de la estructura básica del Estado y se organizan en la respectiva demarcación territorial. En ese sentido, el artículo 3º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las municipalidades se clasifican en función de su jurisdicción y en función del régimen especial. En cuanto se refiere a la jurisdicción, señala que existen: **i)** La municipalidad *provincial*, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado, **ii)** La *municipalidad distrital*, sobre el territorio del distrito; y **iii)** La *municipalidad de centro poblado*, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

Análisis del caso materia de controversia constitucional

14. El cambio de denominación de la Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz mediante el artículo 1º de la Ordenanza Municipal N° 029-GPH no constituye un cambio formal, sino material. Ello se deduce a partir de los considerandos de la referida ordenanza municipal que señala que *“el Concejo Municipal de Huaraz ha acordado la identificación de este organismo de Gobierno Local, con la denominación de GOBIERNO PROVINCIAL DE HUARAZ, en sustitución de su clásica denominación de Municipalidad Provincial de Huaraz, cambio que no sólo constituye una simple variación literal, adoptada de los mismos términos utilizados para su identificación por la Constitución y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, sino el punto de partida de una nueva concepción en la conducción, gestión y promoción del desarrollo local, satisfaciendo las justas expectativas de la población huaracina”*.
15. Sobre esta base, el artículo 1º de la Ordenanza Municipal N° 029-GPH que dispone el cambio de denominación de la Municipalidad Provincial de Huaraz a la de Gobierno Provincial de Huaraz resulta manifiestamente incompatible con el artículo 189º de la Constitución por cuanto instituye y/o establece otro nivel de gobierno, denominado “Gobierno Provincial” de Huaraz, el mismo que no se encuentra señalado en la Norma Fundamental (gobierno nacional, regional y local). Existe pues, una trasgresión a uno de los principios esenciales que confieren identidad a la característica de Estado unitario y descentralizado y el establecimiento del gobierno en sus tres niveles.
16. De modo similar, el artículo 1º de la ordenanza municipal en cuestión contraviene el artículo 194º de la Norma Fundamental, por cuanto modifica la naturaleza jurídica de la Municipalidad Provincial de Huaraz como órgano del gobierno local para convertirlo en algo distinto a ella, esto es, como un gobierno local o un “gobierno provincial”, lo cual, es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00034-2009-PI/TC
LIMA
PODER EJECUTIVO

contrario a los principios de unidad estatal y lealtad constitucional. Por lo demás, tal modificación en la práctica supone la supresión de la Municipalidad Provincial de Huaraz, lo cual, afecta la organización territorial del Estado.

17. Por último, cabe señalar que, si bien, los órganos del gobierno regional o local poseen autonomía política, económica y administrativa no debe olvidarse que éstos forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, de modo que, sus relaciones deben respetar las reglas inherentes al principio de «lealtad constitucional», que impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias, teniendo en cuenta los efectos que sus decisiones pueden ocasionar en otros niveles constitucionales.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda, y en consecuencia, inconstitucional el artículo 1º de la Ordenanza Municipal N.º 029-GPH, de fecha 28 de octubre de 2003.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

SECRETARÍA GENERAL