



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 9 de noviembre de 2011

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

751 ciudadanos contra la Ordenanza Municipal N.º 11-2007-MPCH

Síntesis:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 751 ciudadanos contra la Ordenanza Municipal N.º 11-2007-MPCH de la Municipalidad Provincial de Chepén.

Magistrados firmantes:

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de noviembre de 2011, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por 751 ciudadanos contra la Ordenanza Municipal N° 11-2007-MPCH de la Municipalidad Provincial de Chepén, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 30 de septiembre de 2010.

II. ANTECEDENTES

Argumentos de la demanda

Con fecha 18 de marzo de 2011, 751 ciudadanos vecinos del distrito de Pueblo Nuevo, provincia de Chepén, departamento y región de La Libertad, representados por don Segundo Alberto Aguirre Calderón y don Jorge Augusto Vera Salcedo, interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N° 11-2007-MPCH de la Municipalidad Provincial de Chepén, que dispone la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa Rosa (distrito de Pueblo Nuevo) a la Ley N° 27972 (en adelante, Ley Orgánica de Municipalidades).

Señalan los demandantes que la ordenanza impugnada "*entró en vigor de facto (sic), produciendo efectos inmediatos en el Centro Poblado de Santa Rosa*", pues no fue publicada sino hasta el 30 de septiembre de 2010, no obstante haber venido siendo aplicada desde su fecha de aprobación, el 16 de agosto de 2007.

Indican que la ordenanza impugnada no se ha dictado con sujeción al ordenamiento jurídico nacional, pues la jurisdicción del centro poblado la determina el concejo provincial a propuesta del concejo distrital, por lo que para la adecuación del Centro Poblado Santa Rosa se debió contar previamente con la opinión favorable del Concejo de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 11 de agosto de 2011, la emplazada contesta la demanda expresando que la impugnada Ordenanza Municipal N° 011-2007-MPCH se ha emitido en cumplimiento de la Ley N° 28458, la misma que indicaba el procedimiento de adecuación de las municipalidades de centros poblados y señalaba quién podía solicitar esta adecuación, y que, en el caso de autos, fue el mismo Alcalde del Centro Poblado de Santa Rosa quien solicitó tal adecuación, dándole la Municipalidad Provincial de Chepén el apoyo técnico correspondiente, en cumplimiento del artículo 2° de la mencionada Ley N° 28458, por lo que no se ha infringido norma constitucional alguna.

Sobre la afirmación de los demandantes de que indebidamente no se ha contado con la opinión favorable del Concejo Distrital de Pueblo Nuevo, la emplazada aduce que existe un error de apreciación e interpretación, pues la propuesta del concejo distrital se exige cuando se trate de municipalidades de centros poblados nuevos, pero no para las municipalidades de centros poblados existentes antes de la vigente Ley Orgánica de Municipalidades (como el Centro Poblado de Santa Rosa), donde lo que corresponde es sólo su adecuación a dicha ley orgánica.

Respecto a la publicación de la ordenanza impugnada, indica la emplazada que ésta se ha publicado, si bien con retraso, surtiendo efectos luego de su publicación.

III. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. Siendo el proceso de inconstitucionalidad un proceso destinado al control de normas con rango de ley que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (artículo 200°, inciso 4, de la Constitución), este Tribunal sólo puede analizar las alegaciones hechas en la demanda respecto a las contravenciones a la Constitución y —de conformidad con el artículo 79° del Código Procesal Constitucional— a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), pues esta última forma parte del denominado Bloque de Constitucionalidad y, por tanto, constituye un parámetro que puede y debe ser utilizado cuando se trate de realizar un control de constitucionalidad, por lo que si la ordenanza impugnada transgrede alguna norma contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades, estaría afectando el Bloque de Constitucionalidad e, indirectamente, la Constitución (cfr. STC 0046-2004-PI/TC, fundamentos 10 y 11).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

2. Desde esta perspectiva, corresponde analizar las imputaciones de inconstitucionalidad que hacen los demandantes a la ordenanza impugnada respecto: *a)* la supuesta infracción a la publicidad de las normas del Estado, en contravención de los artículos 51º y 109º de la Constitución; y *b)* la supuesta transgresión a la Ley Orgánica de Municipalidades en la adecuación a ésta de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa Rosa, por no haberse contado previamente con la opinión favorable de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, a la que pertenece dicho centro poblado.

§2. Sobre la supuesta infracción a la publicidad de las normas del Estado

3. Refieren los demandantes que la ordenanza impugnada entró en vigor en el Centro Poblado de San Rosa desde su fecha de aprobación, el 16 de agosto de 2007, y no fue publicada sino hasta el 30 de septiembre de 2010, por lo que ha regido antes de haber sido publicada, en contravención a la Constitución.

Por su parte, la emplazada señala que lo que ha ocurrido es un retraso en la publicación de la ordenanza impugnada, pero que ésta ha surtido efectos luego de su publicación.

4. En primer término, el Tribunal precisa que el proceso de inconstitucionalidad tiene por finalidad el control de normas con rango de ley, siendo requisito esencial para su vigencia que éstas se encuentren publicadas conforme a ley, como establece el artículo 51º, en concordancia con el artículo 109º, de la Constitución, pues, como se ha advertido en anterior oportunidad, *“una ley que no ha sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él”* (STC 0041-2004-AI/TC, fundamento 18).

Por tanto, en el proceso de inconstitucionalidad no se puede juzgar, como pretenden los demandantes, la supuesta aplicación de la ordenanza impugnada antes de su publicación en el diario oficial “El Peruano” (el 30 de septiembre de 2010), pues antes de su publicación dicha ordenanza no era una norma del Estado, que pueda ser susceptible de control por el proceso de inconstitucionalidad.

6. Sin perjuicio de ello, se advierte que la emplazada ha señalado que los efectos de la ordenanza impugnada se han producido luego de su publicación en el diario oficial,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

sin que los demandantes hayan demostrado lo contrario, pues la afirmación de que la ordenanza objeto de control fue aplicada antes de su publicación se sustenta únicamente en el dicho de los demandantes, y que no han aportado algún medio probatorio que cree convicción al respecto.

7. En todo caso, cualquier acto de aplicación de la impugnada Ordenanza N° 011-2007-MPCH antes de su publicación en la forma dispuesta por el artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades —en concordancia con los artículos 51° y 109° de la Constitución—, es inconstitucional, pero ese acto no corresponde ser cuestionado vía el proceso de inconstitucionalidad.

En consecuencia, este punto de la demanda debe desestimarse.

§3. Sobre la supuesta transgresión a la Ley Orgánica de Municipalidades en la adecuación a ésta de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa Rosa

8. Refieren los demandantes que la ordenanza impugnada no se ha dictado con sujeción al ordenamiento jurídico nacional, pues para la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado Santa Rosa a la Ley Orgánica de Municipalidades se debió contar previamente con la opinión favorable del Concejo Distrital de Pueblo Nuevo, al que pertenece dicho Centro Poblado. Por su parte, la emplazada afirma que los demandantes incurren en un error, pues la propuesta del concejo distrital se exige cuando se trate de crear nuevas municipalidades de centros poblados, pero no para las municipalidades existentes antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, como es el caso de la Municipalidad del Centro Poblado de Santa Rosa.
9. El requisito de la opinión favorable del concejo municipal distrital viene ordenado por la Ley Orgánica de Municipalidades para la **creación** de municipalidades de centros poblados, en su artículo 129°, inciso 4. En efecto, así lo dice expresamente dicho artículo ("*Para la creación de municipalidades de centros poblados...*") y lo mismo su correspondiente sumilla ("*Requisitos para la creación de un municipalidad de centro poblado menor*"). Con ello queda claro que el artículo 129°, inciso 4, de la Ley Orgánica de Municipalidades, es aplicable a la **creación** de municipalidades de centros poblados a partir de la vigencia de dicha ley orgánica.
10. Respecto a las municipalidades de centros poblados creadas antes de la vigencia de la mencionada ley orgánica, ésta prescribió (en su Décimo Segunda Disposición Complementaria) que dichas municipalidades adecuan su funcionamiento, "*en lo*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

que sea pertinente” a las normas de la Ley Orgánica de Municipalidades. Es decir, a las municipalidades de centros poblados existentes antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Municipalidades les correspondía *adecuar* su funcionamiento a las disposiciones de ésta y no necesariamente a la totalidad de tales normas, sino *“en lo que sea pertinente”*.

11. La Ley N° 28458 se ha encargado de desarrollar el proceso para la adecuación de las municipalidades de centros poblados prevista en la mencionada Décimo Segunda Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades. En dicha Ley N° 28458 se precisa (artículo 1º) que el proceso de adecuación se inicia a solicitud de las municipalidades de centros poblados o de oficio por las municipalidades provinciales. En su artículo 2º, se indica lo que debe contener la solicitud de adecuación y demás aspectos del proceso de adecuación, *pero no se señala la necesidad de recabar la opinión favorable del concejo municipal distrital*.
12. En el caso de autos, la Municipalidad del Centro Poblado de Santa Rosa ya existía antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica de Municipalidades, pues fue creada el 22 de diciembre de 1995, por Resolución de Alcaldía N° 642-1995-MPCH, al amparo de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades (N° 23853), por lo que le correspondía su *adecuación*, en lo que fuera pertinente, a la actual Ley Orgánica de Municipalidades, según prescribe la Décimo Segunda Disposición Complementaria de ésta y el procedimiento regulado por la Ley N° 28458.

Dicha Ley N° 28458 dispone, a su vez, que el proceso de adecuación se puede iniciar a solicitud de las municipalidades de centros poblados (artículo 1º). Y así ha ocurrido en el caso de autos, según afirma la emplazada, para lo cual adjunta copia del Expediente Administrativo N° 1933-2007, como anexo 1.C de la contestación de la demanda.

13. Asimismo, indica la emplazada que no se ha contado con la opinión favorable del Concejo Municipal Distrital de Pueblo Nuevo, pues la Ley N° 28458 no exige este requisito, afirmación que es correcta, según ha podido comprobar este Tribunal y se ha sustentado *supra*.

En consecuencia, la falta de la opinión favorable del Concejo Municipal Distrital de Pueblo Nuevo para adecuar la Municipalidad del Centro Poblado de Santa Rosa a la Ley Orgánica de Municipalidades, no ha infringido la Décimo Segunda Disposición Complementaria de ésta, pues con la ausencia de dicha opinión no se ha incumplido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00007-2011-PI/TC

LA LIBERTAD

751 CIUDADANOS REPRESENTADOS
POR SEGUNDO ALBERTO AGUIRRE
CALDERÓN Y OTRO

con el proceso de adecuación regulado por la Ley N.º 28458; por lo que este extremo de la demanda también debe desestimarse.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR