



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

EXP. N.º 0033-2005-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 29 de agosto de 2006

Víctor Raúl Espinoza Soto, en representación del Gobierno Regional de Pasco
(demandante), contra el Congreso de la República (demandado).

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Víctor Raúl Espinoza Soto, en representación del Gobierno Regional de Pasco, contra la Ley 26458 (Ley de creación de la Provincia de Lauricocha en el departamento de Huánuco).

Magistrados presentes:

**GARCÍA TOMA
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO**

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****SUMARIO**

- I. Asunto**
- II. Datos generales**
- III. Normas sujetas a control de constitucionalidad**
- IV. Antecedentes**
 - 1. Demanda de inconstitucionalidad**
 - a. Argumentos sobre la inconstitucionalidad formal de la norma impugnada**
 - b. Argumentos sobre de la inconstitucionalidad material**
 - 2. Contestación de la demanda**
- V. Materias constitucionalmente relevantes**
- VI. Fundamentos**
 - §1. Petitorio**
 - §2. La potestad del Congreso de la República para aprobar la demarcación territorial**
 - §3. El bloque de constitucionalidad**
 - §4. El Decreto Supremo 044-90-PCM, ¿forma parte del bloque de constitucionalidad?**

IV. Fallo

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0033-2005-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE PASCO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Arequipa, a los 29 días del mes de agosto del 2006, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados García Toma, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la Región Pasco contra el artículo 3 de la Ley 26458, que crea la Provincia de Lauricocha en el Departamento de Huánuco, publicada el 2 de junio de 1995.

II. DATOS GENERALES

- Tipo de proceso:** Proceso de inconstitucionalidad.
- Demandante:** Víctor Raúl Espinoza Soto, en representación del Gobierno Regional de Pasco.
- Norma sometida a control:** La Ley 26458 que crea la Provincia de Lauricocha en el Departamento de Huánuco.
- Bienes constitucionales cuya afectación se alega:**
- El bloque de constitucionalidad.
 - Competencia del Congreso para aprobar la demarcación territorial, contenida en el artículo 102.7. de la Constitución.

Petitorio

Que se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley 26458, que crea la Provincia de Lauricocha.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****III. NORMAS SUJETAS A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

Se ha impugnado el contenido del artículo 3 de la Ley 26458, que crea la Provincia de Lauricocha. La disposición precitada establece:

"Artículo 3.- Los límites de la provincia Lauricocha han sido trazados sobre la base de la Carta Nacional Fotogramétrica escala 1/100,000 hojas La Unión 20-j, Yanahuanca 21-j y Ambo 21-k publicadas y elaboradas por el Instituto Geográfico Nacional y el Mapa Distrital de Chavinillo de la provincia Dos de Mayo, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática y son los siguientes:

POR EL NOROESTE Y NORTE.- Con las provincias Bolognesi del departamento Ancash y Dos de Mayo, a partir de la cumbre septentrional del cerro Chaclanga el límite con dirección general Noreste está constituido por la divisoria de aguas Noroeste de los ríos Nupe y Marañón que une las cumbres de los cerros Jarara, Chonta (cota 4774), Potrero, Lancana, Chogoragra, Vala, Agua Milagro, Cuncayoc, Atahuilca, Allpapitec, Cerro Cota 4317, Pirhua Pirhua, Paria, Román Huañusga, Ishanca, Contadera y Rupaypunta, hasta la confluencia de las Quebradas Loco Huachanan y Guechgarajra; el thalweg, aguas abajo, de la quebrada Taulliragra; el thalweg, aguas arriba, del río Marañón hasta la desembocadura de la quebrada Caramarca, por la margen izquierda de este río; la divisoria de aguas septentrional de la cuenca de la quebrada Caramarca, que une las cumbres de los cerros Curcu Punta, Huagrish, Huahuayoc Huarmi.

POR EL ESTE.- Con las provincias Huánuco y Ambo del departamento Huánuco y la provincia Daniel Carrión del departamento Pasco, a partir del último lugar nombrado el límite con dirección general Sur está constituido por la divisoria de aguas de las cuencas de los ríos Marañón y Huallaga, que une las cumbres de los cerros Ninaspunta y Minac; la divisoria de aguas Oeste de la cuenca del río Quimuash que une las cumbres de los cerros Huirush y Paccha, hasta la desembocadura en el río Quimuash de la quebrada Yacuhuanan siguiendo por el thalweg de esta última, aguas arriba hasta su nacimiento en el cerro Ccasapunta; la divisoria de aguas de las cuencas de los ríos Marañón y Huallaga, que une las cumbres de los cerros Ccasapunta, Huamalíes, Anccopuma, Shapalhua, Cruzpiaga, Antahuanca y Shahuán.

POR EL SURESTE Y SUROESTE.- Con las provincias Daniel Carrión del departamento de Pasco y las provincias Oyón y Cajatambo del departamento Lima, a partir del último lugar nombrado el límite con dirección general Suroeste está constituido por la divisoria de las cuencas de los ríos Marañón y Huallaga que une las cumbres de los cerros Parara, Pogo, Huamash, Ratatapa, Huachac, Rarpa,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Chacraccocha, Puyhuancchocha, Santa Rosa Condorsenja, Caudalosa (Yarupac), Cule, Matador y las cumbres de los Nevados Quesillojanca, León Huaccanán, Ararac, Puscanturpo, Huayhuasjanja, Yerupajá (cota 5644), Jurau, Saropo, Suila Grande (cota 6344), Suila Chico y Yerupajá).

POR EL OESTE.- Con la provincia Bolognesi del departamento Ancash, a partir del último lugar nombrado el límite con dirección general Norte, está constituido por la divisoria de aguas de la quebrada Cuncush y Río Janca que une las cumbres de los nevados Yerupaja Chico, Jirishjanca, Rondoy Ninashanca y las cumbres de los cerros Paria (cota 6790) Gasha, (cota 4890) Chaupijanca y Chaclanga, lugar de inicio de la presente descripción”.

IV. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

La demanda pretende que se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley 26458, a través del cual se crea la Provincia de Lauricocha; en ese sentido, la parte demandante solicita el emplazamiento del Congreso de la República, por ser el órgano que expidió la norma impugnada.

Los demandantes sostienen que la norma impugnada debió ser emitida sujetándose a las disposiciones constitucionales y a las leyes que dentro del marco de la Constitución se hayan dictado para determinar la competencia o atribución que deba ser ejercida por los órganos del Estado; que el artículo 102.7. de la Constitución establece que la competencia para establecer la demarcación territorial se encuentra repartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, donde el primero propone o presenta la iniciativa legislativa, mientras que el segundo la aprueba; que el artículo 189. de la Norma Fundamental precisa que la demarcación consiste en la división política del territorio en distritos, provincias y departamentos, estableciendo el referéndum como mecanismo para la delimitación del territorio; y que, además, hace referencia a la Tercera Disposición Final y Transitoria de la misma, conforme a la cual, mientras no se constituyan las regiones, el Poder Ejecutivo determinará la jurisdicción de los CTAR en cada departamento.

Refieren también que tanto las normas vigentes al momento de emisión de la norma impugnada, como las actuales, establecen un requisito indispensable para constituir una demarcación territorial, sea provincial o distrital, cual es, contar con la voluntad expresa de un determinado porcentaje de los pobladores afectados por el establecimiento de la nueva demarcación territorial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Manifiestan que, sin embargo, la ley que creó la Provincia de Lauricocha incluye territorios y centros poblados que corresponden al departamento de Pasco, y que, si bien se sustenta en la voluntad de los centros poblados que pertenecen al departamento de Huánuco, no ocurre lo mismo en el caso de Pasco. Enfatizan que el artículo 3 de la Ley 26458, al fijar los límites sureste y suroeste de la Provincia de Lauricocha, toma como puntos de referencia puntos geográficos que ocasionan la disminución del territorio del departamento de Junín, en el sector de la Provincia de Daniel A. Carrión, Distrito de Páucar, cuyos habitantes no han sido consultados sobre el particular, incumpléndose lo dispuesto en el artículo 43.2.2.4. del Decreto Supremo 044-90-PCM.

Aducen que se han realizado múltiples gestiones para obtener la modificación de la Ley 26458 ante los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sin resultado alguno, razón por la que acuden al Tribunal Constitucional, sobre todo porque dicha norma ha generado un conflicto social que antes no existía, pues los pobladores a los que se les ha impuesto el cambio rechazan a las autoridades de Lauricocha y reclaman el apoyo de las autoridades de Pasco.

a. Argumentos sobre la inconstitucionalidad formal de la norma impugnada

Señalan que se han infringido normas que integran el bloque de constitucionalidad, tales como los artículos 265.7 y 168 de la Constitución de 1979, la Ley 24650 (Ley de Bases de Regionalización) y el Decreto Supremo 044-90-PCM, que desarrolla el ejercicio de la competencia constitucional de creación de provincias y distritos. Asimismo, refieren que la Constitución de 1993 no varió las disposiciones que formaban parte del bloque de constitucionalidad precitado hasta el año 2002, en que se expidió la Ley 27680.

Consecuentemente, el bloque de constitucionalidad vigente al momento de emitirse la norma impugnada estaba conformado por el artículo 102.7. y la Decimotercera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, el artículo 4. del Decreto Ley 25432, el numeral 6. de la Segunda Disposición Transitoria del Decreto Ley 26109 y el Decreto Supremo 044-90-PCM.

Además, argumentan que el Congreso no era competente para modificar los límites departamentales a través de la Ley 26458, dado que el artículo 190 de la Constitución de 1993, en su versión original, establecía que las regiones se constituían por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes, mediante referéndum, de modo que el Ejecutivo se encontraba obligado a determinar la jurisdicción de los CTAR según el área de cada uno de los departamentos establecidos, y que, si bien la Constitución de 1993 no deroga las regiones constituidas anteriormente sin previo referéndum, sí reconoce al CTAR como único órgano sobreviviente del proceso de regionalización y con jurisdicción sobre su departamento. Por tanto, si los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

límites departamentales coinciden con los límites de las regiones, el Congreso no podía modificar la Ley 26458, reduciendo los límites del departamento de Pasco y aumentando los del Departamento de Huánuco, pues ello sólo podía efectuarse mediante un referéndum.

De otro lado, sostienen que el Reglamento del Congreso tiene formalmente rango de ley en razón a la función que cumple o las materias que regula, y que igual razonamiento se debe aplicar al Decreto Supremo 044-90-PCM, puesto que si bien materialmente dicho decreto no forma parte del bloque de constitucionalidad, materialmente es la única norma constitucional que regula esta competencia y, por lo tanto, es el parámetro para evaluar si el ejercicio de la potestad de establecer demarcaciones territoriales se ha ejercido constitucionalmente. Así, es la Ley 27795, del año 2002, la que con posterioridad legisla la materia antes desarrollada por el Decreto Supremo 044-90-PCM, norma esta última que reguló la competencia constitucional contenida en el artículo 102.7. de la Constitución. Del mismo modo, el Decreto Supremo en referencia regulaba principios y valores democráticos de participación ciudadana, como las consultas populares en las que los pobladores debían adoptar las decisiones que les conciernen como principio básico ordenador del sistema jurídico; en ese sentido, el literal A.1. de su artículo 17 establecía, como requisito indispensable para la creación de una provincia, la voluntad manifiesta y mayoritaria de la población involucrada; del mismo modo, el numeral 2.4. del artículo 43 precisa que la consulta debía acreditar la decisión mayoritaria de cada uno de los centros poblados involucrados en la propuesta, lo que no fue tomado en cuenta para expedirse la Ley 26458, pues, en el Informe 032-94-PCM/SG-UDT, ninguna de las localidades anexadas que pertenecían a la Provincia de Daniel A. Carrión, Departamento de Pasco, expresó su voluntad para adherirse a la provincia creada, salvo el caso de los poblados pertenecientes a la Provincia de Dos de Mayo del Departamento de Huánuco.

Por ello, alegan que la facultad del Congreso de aprobar la demarcación territorial, comporta, además, la obligación de verificar que la propuesta del Poder Ejecutivo cumpla con los requisitos regulados para los procedimientos de demarcación territorial; y que, por ello, dado que aquella propuesta no cumplía con los requisitos para ser aprobada en el Congreso, el artículo 3 de la Ley 26458 debe ser declarado inconstitucional, por la forma.

b. Argumentos sobre de la inconstitucionalidad material

Los demandantes consideran además, que la Ley 26458 vulnera el derecho a la identidad cultural de las Comunidades Campesinas de San Juan Páucar y San Juan de Yacán, así como sus derechos fundamentales tutelados por las disposiciones contenidas en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Organización Internacional del Trabajo, que fue aprobado por Resolución Legislativa 26253 de fecha 5 de diciembre de 1993 y que entró en vigencia el 2 de febrero de 1995.

Esta norma reconoce en su artículo 6.1.a., el derecho de consulta a las comunidades campesinas respecto de las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente; y, conforme a su artículo 6.2., las consultas que se lleven a cabo durante la aplicación del Convenio, deben efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.

Refieren, asimismo, que la consulta es parte del derecho a la identidad de las Comunidades Campesinas, pues los comuneros de las comunidades de San Juan de Páucar y San Juan de Yacán, de la que forman parte varios caseríos, se sienten identificados con su comunidad, cuyos límites históricos también eran los de Pasco, específicamente los que enmarcan la Provincia de Daniel Carrión y el distrito que lleva el nombre de una de las dos comunidades. Sostienen que la creación de la Provincia de Lauricocha ha partido los terrenos de las comunidades campesinas, pues parte de su territorio pertenece ahora al Distrito de San Miguel de Cauri, Provincia de Lauricocha, Departamento de Huánuco, y otra parte todavía a Pasco, lo que ha provocado que la convivencia pacífica entre las comunidades se haya roto.

Además, subrayan que la norma impugnada fue emitida sin que se verifique el procedimiento de consulta, en lo que respecta a las comunidades campesinas de Páucar y San Juan de Yacán, y que la norma es inconstitucional porque viola el derecho a la participación ciudadana y a la igualdad, conforme al artículo 3 de la Constitución, situación que resulta lesiva a la dignidad de la persona humana y al principio de Estado democrático.

2. Contestación de la demanda de inconstitucionalidad

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, argumentando que la Ley 26485 no contraviene la Constitución ni por la forma ni por el fondo, ni total o parcialmente, ni de manera directa o indirecta.

Refiere que es errónea la afirmación de que la creación de la Provincia de Lauricocha en el Departamento de Huánuco incluyera territorio y centros poblados de las comunidades campesinas que correspondían al Departamento de Pasco, Provincia de Daniel A. Carrión, distritos de Páucar, San Pedro de Pillao y Yanahuanca, pues la Provincia de Lauricocha fue creada con los distritos que conformaban la Provincia de Dos de Mayo, Departamento de Huánuco, como es el caso de los distritos de Baños Rondos, Jesús, Jivia, Queropalca, San Francisco de Asís y San Miguel de Cauri; y que,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

si bien la Ley 11905 creó la Provincia de Daniel A. Carrión en el Departamento de Huánuco, nunca se fijaron con precisión los límites que separaban un departamento de otro, por lo que antes de la aprobación de la ley impugnada, se trataba de territorios no delimitados cartográficamente, como se aprecia de una lectura de la Ley 10030 y de la Ley 11095.

Considera que aunque las comunidades campesinas acreditaran la existencia de “límites ancestrales”, el carácter unitario del Estado y la potestad del Parlamento para cambiar los límites de los departamentos no es inconstitucional, pues tales límites son simples demarcaciones de carácter administrativo que la ley puede modificar por motivos de oportunidad y conveniencia. Por ello, dado que los límites en el caso de autos eran fijados en leyes imprecisas, estos fueron cambiados por una ley posterior, lo que importa una discusión legal y no constitucional. Agrega que en un proceso de puro derecho como el de autos, no corresponde debatir sobre la base de coordenadas cartográficas y de discusiones periciales, sociológicas y antropológicas.

También expone que es falso que los pueblos del distrito de Páucar, San Pedro de Pillao y Yanahuanca, pertenezcan a la Provincia de Lauricocha, pues siguen formando parte de la Provincia de Pasco y no han sido incorporados al Departamento de Huánuco por la Ley 26485, por lo que no se entiende el rechazo de la Provincia de Lauricocha, sobre todo si no han dejado de pertenecer al Departamento de Pasco. De otro lado, sostiene que el expediente técnico para la creación de la Provincia de Lauricocha contaba con todas las exigencias técnicas, por lo que es un contrasentido pretender alcanzar la inconstitucionalidad de una norma legal amparándose en supuestos de hecho, cuando el proceso adecuado para ello es uno de puro derecho.

Aduce, asimismo, que se comete un error al considerar al Decreto Supremo 044-90-PCM como parte del bloque de constitucionalidad, pues se trata de una norma de carácter secundario emitida en aplicación de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, carece de rango legal; sobre todo si se tiene en cuenta que dicha norma no forma parte de las normas a que se hace referencia en el artículo 75 del Código Procesal Constitucional.

Al comentar el artículo 102.7, precisa que la Constitución se limita a encargar al Poder Legislativo la demarcación territorial, sin condicionar, restringir o limitar el procedimiento de demarcación territorial más allá de lo que ésta ha establecido, y que la Ley 26458 cumplía con los requisitos de procedimiento, entre los que se cuenta el Informe Técnico 032-94-PCM/SG-UDT, proveniente del Poder Ejecutivo, el mismo que concluye señalando expresamente en el acápite de sus Conclusiones y Recomendaciones, que: “1. De acuerdo al análisis realizado se considera PROCEDENTE la creación de la provincia de Lauricocha con su capital la ciudad de

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Jesús, en el departamento de Huánuco, por reunir los requisitos básicos establecidos por la normatividad en materia de Demarcación Territorial”.

Asimismo, volviendo a hacer referencia al Decreto Supremo 044-90-PCM, refiere que dicha norma no tiene valor de ley, de modo que no puede ser impugnada a través de un proceso de inconstitucionalidad ni tampoco puede derogar una ley del Parlamento; y que, siendo de inferior jerarquía, su impugnación sólo es posible en un proceso de acción popular. Por consiguiente, no cumple con los requisitos de fuerza y rango de ley, dada su condición de norma de inferior jerarquía que puede ser derogada por una norma de jerarquía superior, como las que emanan del Parlamento.

De otro lado, conforme a las Disposiciones Transitorias Duodécima y Decimotercera, la organización política al momento de emitirse la norma impugnada era departamental, pues no existían las regiones ni mucho menos los gobiernos regionales, y los órganos de gobierno eran los CTAR, que dependían de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por lo demás, y en cuanto al argumento vinculado al referéndum para la conformación de las regiones, aduce que no es expresión del poder constituyente, porque el cuerpo electoral actúa como un órgano constitucional para la conformación de los órganos del Estado, mientras que el poder constituyente es el que redacta o aprueba la Constitución. De ahí que la naturaleza y alcances del sufragio regional deben quedar claramente establecidos.

Rechaza que se pretenda condicionar el ejercicio de la atribución constitucional contenida en el artículo 102.7. de la Constitución a un Decreto Supremo, tanto más cuando el precepto constitucional es una norma operativa autoaplicativa que tiene vigencia sin necesidad de *interposito legislatoris*, lo que no es obstáculo para que el Parlamento apruebe una ley que fije el procedimiento; añadiendo que, en caso de no existir la misma, la atribución no puede afectar la efectividad y vigencia de la Constitución.

Enfatiza que la Constitución es la norma fundamental de todo el ordenamiento y su contenido se concretiza por la vía de la interpretación, pero precisa que la falta de desarrollo de una competencia constitucional no significa, *prima facie*, que el Poder Legislativo actúe arbitrariamente, puesto que toda norma se presume constitucional en tanto el Tribunal Constitucional no declare lo contrario, no pudiéndose equiparar la ausencia de regulación jurídica a la arbitrariedad.

Producida la vista de la causa, el estado del proceso es el de emitir sentencia.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL****FUNDAMENTOS****§1. Petitorio**

1. El objeto de la demanda es que se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley 26458, que crea la Provincia de Lauricocha, en el Departamento de Huánuco, alegándose que contraviene el bloque de constitucionalidad y que muchos de los pobladores de la nueva provincia no fueron consultados para tal efecto, entre otros argumentos.

§2. La potestad del Congreso de la República para la aprobar la demarcación territorial

2. El artículo 102.7. de la Constitución establece expresamente que:

Artículo 102.- Atribuciones del Congreso

Son atribuciones del Congreso:

(...) 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

3. De otro lado, el artículo 190, en su versión original, vigente al momento en que se emitió la ley impugnada, señalaba que:

Artículo 190.- 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 a referéndum conforme a ley.

Mientras que, conforme a la modificación introducida por la Ley 27680 del 7 de marzo de 2002, dicho artículo expone ahora que:

Artículo 190.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.

El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales.

Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La ley determina las competencias y facultades adicionales, así como incentivos especiales, de las regiones así integradas.

Mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí. La ley determinará esos mecanismos.

Esto es que, según se infiere del precepto citado, las regiones se “constituyen” o son “creadas” dentro del proceso de regionalización, el cual –conforme a la norma original-, lo será a iniciativa y por mandato de las poblaciones, mientras que el artículo actualmente en vigencia, precisa que dicho proceso se iniciará cuando se elijan los gobiernos regionales sobre la base de los “actuales departamentos”.

En el primer caso se establece el mecanismo de constitución de las regiones, mientras que, en el segundo, se establece la fecha de inicio del proceso de regionalización, el mismo que, conforme a los hechos que son de conocimiento general, comenzó el 1 de enero de 2003, cuando las autoridades regionales elegidas en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2002 comenzaron a ejercer las atribuciones establecidas a favor de los gobiernos regionales que tanto la Constitución como la legislación de la materia establecían.

Sin embargo, el artículo 190 de la Constitución, tanto en su redacción original como en su contenido actual, no resulta aplicable al caso de autos, puesto que la norma cuestionada, no es una que crea una región o que cambie la conformación de alguna de ellas, en la medida que el proceso de regionalización –en el esquema de la Constitución de 1993–, aún no había comenzado cuando se creó la Provincia de Lauricocha.

4. La interpretación precedente es concordante además con el contenido de las Disposiciones Transitorias Duodécima y Decimotercera de la Norma Fundamental de las que no es posible derivar la existencia de un sistema de demarcación político administrativo sustentado en la existencia de regiones ya constituidas, sino de departamentos, mientras no se “constituyan” las regiones:

Duodécima.- Organización Política Departamental

La organización política departamental de la República comprende los departamentos siguientes: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali; y la Provincia Constitucional del Callao.

Decimotercera.- Consejos Transitorios de Administración Regional

Mientras no se constituyan las Regiones y hasta que se elija a sus presidentes de acuerdo con esta Constitución, el Poder Ejecutivo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determina la jurisdicción de los Consejos Transitorios de Administración Regional actualmente en funciones, según el área de cada uno de los departamentos establecidos en el país.

5. Por ello, debe precisarse que, al momento de promulgarse la Ley 26458, esto es, el 2 de junio de 1995, no existían en nuestra organización política territorial un proceso de regionalización en desarrollo, de modo que el argumento sustentado en la necesidad de un referéndum para la aprobación de la creación de la Provincia de Lauricocha, debe ser rechazado.

§3. El bloque de constitucionalidad

6. El Tribunal Constitucional, en la STC 0047-2004-AI/TC, publicada el 8 de mayo de 2006, se ha pronunciado sobre el sistema de fuentes del derecho en nuestro ordenamiento jurídico; así, luego de precisar que la Constitución es una norma jurídica (fundamento 9) y que es la fuente de fuentes de derecho (fundamento 11), desarrolla el modo de producción jurídica (fundamento 12 y ss.).

Dentro de dicho esquema, detalla las fuentes normativas con rango de ley (fundamento 16), entre las cuales considera a la ley de reforma constitucional, a la ley ordinaria, a la Ley de Presupuesto de la República, a la Ley de la Cuenta General de la República y a la ley orgánica; del mismo modo, a las resoluciones legislativas que representan la excepción a la característica de generalidad de la ley (fundamento 17), para lo cual, conforme a lo expuesto en el artículo 102.1 de la Constitución se recurre a los artículos 72, 75 y 76 del Reglamento del Congreso.

También, incluye a los Tratados (fundamento 18. y ss.), conforme a lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 de la Constitución y conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria.

Del mismo modo, considera al Reglamento del Congreso (fundamento 23), por disposición del artículo 94 de la Constitución; a los decretos legislativos (fundamento 25), conforme al artículo 104 de la misma; y a los decretos de urgencia (fundamento 26), de acuerdo al contenido del artículo 118.19. de la Norma Fundamental.

Finalmente incluye, también, a las ordenanzas regionales y municipales (fundamentos 28 y 29, según corresponda), a tenor de lo dispuesto en los artículos 191 y 194, respectivamente.

7. En dicha sentencia (0047-2004-AI/TC) también se desarrolla lo pertinente a la infracción indirecta de la Constitución y al bloque de constitucionalidad (fundamento 128 y ss.), que no es otra cosa que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...) una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango.

Recordando, además, en el fundamento 129, como se precisó en la STC N.º 0041-2004-AI/TC, con citas de la STC N.º 0007-2002-AI/TC, que, efectivamente,

(...) en determinadas ocasiones, ese parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (...). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de “normas sobre la producción jurídica”, en un doble sentido; por un lado, como “normas sobre la forma de la producción jurídica”, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como “normas sobre el contenido de la normación”, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido.

Por esta razón tales normas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad, aunque no por ello gozan del mismo rango que la *lex legum*, pues, en tales supuestos, las normas delegadas actuarán como normas interpuestas; de ello se concluye que su disconformidad con otras normas de su mismo rango que sean impugnadas a través de un proceso de inconstitucionalidad, acarreará su invalidez.

§4. El Decreto Supremo 044-90-PCM, ¿forma parte del bloque de Constitucionalidad?

8. Los demandantes sostienen la tesis de que el Decreto Supremo 044-90-PCM, en razón de la materia que regula, forma parte del llamado bloque de constitucionalidad, sustentándose, para ello, en el Reglamento del Congreso, norma reglamentaria como el decreto supremo acotado.
9. Como se ha reseñado precedentemente, no cualquier norma puede formar parte del precitado “bloque de constitucionalidad”, sino sólo aquellas “leyes” a las que la Constitución ha conferido la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango. Por consiguiente, demostrándose que el Decreto Supremo 044-90-PCM no tiene rango de ley, no forma parte del bloque de constitucionalidad.
10. Además, aunque en la demanda se pretende equiparar el Decreto Supremo 044-90-PCM con el Reglamento del Congreso, con la finalidad de considerar a dicho decreto

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

supremo como una norma que integra el bloque de constitucionalidad, debe precisarse que ello no es posible, ya que el Reglamento del Congreso tiene rango de ley, por mandato de la propia Constitución (artículo 94). A ello debe agregarse que el origen normativo de las normas bajo comentario es distinto; así, el Reglamento del Congreso es emitido por el Congreso de la República, mientras que los decretos supremos son expedidos por el Poder Ejecutivo, conforme lo dispone el artículo 118.8 de la Carta Fundamental. Por ello, independientemente del contenido normativo del Decreto Supremo 044-90-PCM, su jerarquía normativa es inferior a la de la ley y a la de las normas con rango de ley.

11. En consecuencia, dado que el Decreto Supremo 044-90-PCM es una norma reglamentaria, no forma parte del denominado bloque de constitucionalidad y no puede ser utilizada como parámetro normativo para evaluar la constitucionalidad de normas de mayor jerarquía, como es el caso de la Ley 26458, de conformidad con la STC 0047-2005-PI/TC en la que se ha precisado que las normas reglamentarias no se incorporan al bloque de constitucionalidad como parámetro de control de la norma legal.
12. Por consiguiente, habiendo quedado demostrado en autos que la Ley 26458 no contradice a la Constitución Política del Estado, por la forma o por el fondo, de manera directa o indirecta, y que no afecta el bloque de constitucionalidad, la demanda debe ser desestimada.

V. FALLO

Por estos fundamentos, 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.

**GARCÍA TOMA
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LATIRIGOYEN
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)