



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 0008-2006-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Municipalidad Provincial de Pachitea (demandante) c. Municipalidad Provincial de
Huánuco (demandado)

Del 25 de julio de 2007

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Pachitea contra la Ordenanza Municipal N.º 052-2005-MPHCO expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco (Ordenanza Municipal que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe a la Ley N.º 27792, en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco).

Magistrados presentes:

LANDA ARROYO
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0008-2006-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL
DE PACHITEA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de julio de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Landa Arroyo, Presidente; Gonzales Ojeda, Vicepresidente; Alva Orlandini, Vergara Gotelli y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular del magistrado Bardelli Lartirigoyen, adjunto.

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Pachitea contra la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco, que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe a la Ley 27792, en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso: Proceso de Inconstitucionalidad.

Demandante: Municipalidad Provincial de Pachitea, debidamente representada por su Alcalde Ramón Omar Marcelo Lau.

Normas sometidas a control: Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe a la Ley 27792, en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco.

Norma constitucional cuya vulneración se alega: Artículos 102, inciso 7) y 189 de la Constitución.

Petitorio: Se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO.

III. NORMA CUESTIONADA

Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco (Ordenanza Municipal que aprueba la adecuación de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe a la Ley 27792, en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ORDENANZA MUNICIPAL 052-2005-MPHCO

“(…)

Artículo 1º.- Ratificación de la Creación y Designación de Autoridades de la Municipalidad del Centro Poblado PUERTO GUADALUPE

- a) Ratificar la Creación de la Municipalidad del Centro Poblado de **PUERTO GUADALUPE** creado mediante Resolución N° 07097-MPHCO-C de fecha 18/11/97, ubicada en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco; cuya sede será el centro poblado urbano de Puerto Guadalupe.
- b) Ratificar la Resolución de Concejo N° 018-2003-MPHCO-C de fecha 11/03/03, la designación del Alcalde y cinco regidores de la Municipalidad del centro poblado Puerto Guadalupe, cuyo período culminará el 31 de Diciembre del año 2006; donde las próximas elecciones se llevará a cabo conjuntamente con las elecciones municipales provinciales y distritales, de acuerdo a lo dispuesto a la Ley N° 28440 Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de centros poblados; con los requisitos e impedimentos de la Ley de Elecciones Municipales vigentes y Ordenanzas reglamentarias que se emitirá para la presente materia.

Artículo 2º.- Adecuación a la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades

- a) Aprobar el expediente de Justificación Técnica de Adecuación a la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, a partir de la fecha el funcionamiento de la Municipalidad del Centro Poblado de **Puerto Guadalupe**, en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco, como órgano desconcentrado de la Municipalidad Provincial de Huánuco.
- b) Acreditar la existencia comprobada de la prestación de los servicios y el sostenimiento de los mismos. De acuerdo al Directorio Nacional de Centros Poblados, elaborado por el INEI en base al censo 1993, IX de Población y IV de Vivienda beneficiará en toda su jurisdicción a más de 1, 700 habitantes y 225 viviendas aproximadamente.

Artículo 3º.- Definición de la jurisdicción territorial

Aprobar el proceso de definición de la jurisdicción territorial de la Municipalidad del Centro Poblado de **PUERTO GUADALUPE**, que ha sido trazada sobre la base de la cartografía oficial elaborada y editada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN) a escala 1/100,000 hoja no mencionada y el mapa político del distrito de Chinchao, es todo el territorio ubicado en la margen derecha del río Huallaga, cuyos límites serán el resultado del proceso de Saneamiento y Organización Territorial de las Provincias de Huánuco y Pachitea de acuerdo a la Ley N° 27795 de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento aprobado mediante D. S. N° 019-2003-PCM, debiendo respetarse la voluntad del pueblo.

- a) La Municipalidad del Centro Poblado de **PUERTO GUADALUPE** cuenta en total con once (11) centros poblados que son: Puerto Guadalupe, Santa Rita Baja, San Cristóbal, Santa Rosa Baja, Santa Rita Sur Haunipampa, Chichipara, Miraflores, San Miguel, Pampa Alegre, Santa Rita Alta y Santa Rosa Alta, que se encuentran consignados en el Directorio de centros poblados elaborado por el INEI de acuerdo a los Censos Nacionales 1993, IX de Población y IV de Vivienda y varios centros urbanos nuevos no registrados; posiblemente se consignarán en el censo 2005.
- b) Dar un plazo de 90 días calendarios a la Municipalidad del Centro Poblado de **PUERTO GUADALUPE**, para que cumpla con presentar la resolución del proceso de Normalización (Categorización), de los centros poblados que cumplen con los requisitos calificados por el Órgano Técnico del Gobierno Regional de Huánuco al nivel de Caserío; debiendo tramitarlo ante el Gobierno Regional de Huánuco para la aprobación respectiva, en coordinación con la Municipalidad distrital de Chinchao, en cumplimiento al D. S. N° 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley N° 27793 de Demarcación y Organización Territorial.

Artículo 4º.- Del Régimen de Organización Interior



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- a) Los Órganos de Gobierno de la Municipalidad del Centro Poblado de PUERTO GUADALUPE son:
- 1.- **EL CONCEJO MUNICIPAL;** es el órgano de mayor jerarquía, está conformado por seis miembros: un (01) Alcalde y Cinco (05) Regidores, ejerce las funciones normativas y fiscalizadoras; dentro de su competencia.
 - 2.- **LA ALCALDÍA;** es el órgano ejecutivo del gobierno local, además es el representante legal y la máxima autoridad administrativa.
 - 3.- **ÓRGANOS DE COORDINACIÓN;** son órganos consultivos: El Concejo de Coordinación Local, las juntas de delegados vecinales, los comités de obras, etc.
 - 4.- **LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL;** estará conformada por una Estructura Orgánica real y el Reglamento de Organización y Funciones con unidades y departamentos de acuerdo al diagnóstico socioeconómico, por lo que deberá ser asesorado mayormente por los funcionarios de los órganos estructurados del Distrito.
 - 5.- **ÓRGANOS DESCONCENTRADOS;** específicamente están constituidos por las agencias municipales, creados en los diversos centros poblados conformantes de su jurisdicción.
- b) Dar conformidad en parte los documentos de gestión de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe distrito de Chinchao; la Estructura Orgánica, el Reglamento de Organización y funciones (ROF), recomendando que la unidad de asesoramiento, apoyo y de línea estarán en calidad de previstos; el Reglamento Interno de Concejo (RIC) y otros, cualquier modificación debe ser con conocimiento de la Municipalidad Provincial de Huánuco.
- c) La implementación del CAP será bajo responsabilidad del Alcalde y Regidores y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, concordante con las funciones que presta a la población de su jurisdicción y debiendo sujetarse a las normas de austeridad.

Artículo 5°.- Las Funciones que se le delegan

- a) Denegar la solicitud de funciones a delegarse, por no haber cumplido con la formalidad y por no existir opinión favorable de las áreas estructuradas y del Concejo de la Municipalidad del distrito de Chinchao de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades otorgándole un plazo de 30 días calendarios para subsanar.
- b) La percepción de los recursos que señala el inciso a) del presente Artículo se entenderá como transferencias efectuadas por parte de la Municipalidad del Distrito de Chinchao, para cuyo efecto deberá rendir cuenta documentada mensualmente de los importes recaudados por los mencionados conceptos.

Artículo 6°.- De los recursos que se le asignan

- a) Exhortar en forma reiterativa a la Municipalidad Distrital de Chinchao, bajo responsabilidad del alcalde, Gerente Municipal y del Concejo Municipal, a cumplir con la transferencia de los recursos necesarios para gastos para operatividad y funcionamiento según su requerimiento real y debidamente sustentada en cumplimiento al Art. 133° de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, numeral 48.2). Art. 48° de la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783 y el Art. 3° de la Ley 28458.
- b) Los presupuestos para obras de inversión pública serán concertados y priorizados en los talleres de los presupuestos participativos de cada año según la normatividad vigente para dicha materia.

Artículo 7°.- Sus atribuciones Administrativas y Económico – Tributarias

1. Atribuciones Administrativas

- a) Elaborar y aprobar los Documentos de Gestión (Estructura ROF y RIC, y demás procedimientos administrativos).
- b) Elaborar los Documentos Técnicos (Formulación del Plan de Desarrollo Estratégico. Plan de Contrataciones y Adquisiciones. Plan Operativo Institucional, etc.).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) Asistir a los talleres del presupuesto participativo de nivel regional, provincial y distrital, para plantear su requerimiento y priorizar la ejecución de las actividades y proyectos resultantes de los planes de desarrollo concertado.
- d) Suscribir convenios con las instituciones públicas y privadas para el desarrollo de su ámbito jurisdiccional.
- e) Gestionar financiamiento racional e internacional para la ejecución de las actividades y proyectos.
- f) Crear diversos espacios de participación de la sociedad civil para fortalecer la gobernabilidad democrática.
- g) Normar los actos de gobierno y de administración dando cuenta documentada y justificada en forma mensual a la Municipalidad Distrital de Chinchao con una copia a la Municipalidad Provincial.
- h) Autorizar la gestión y ejecución de proyectos de desarrollo y servicios sociales tendientes al desarrollo de su jurisdicción dentro del marco legal.
- i) Gestionar el financiamiento al gobierno local de nivel distrital para la elaboración del Plan de Ordenamiento e incluir en los planes de Desarrollo Urbano y rural de su ámbito jurisdiccional, en cumplimiento a las normas emitidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento como la elaboración del plano catastral.
- j) Gestionar el saneamiento físico legal de los terrenos e inmuebles para la formalización y transferencia a las instituciones públicas, privadas y organizaciones de base según corresponda, de los predios urbanos informales ante la Municipalidad Provincial de Huánuco.
- k) Mantener y preservar el equilibrio ecológico en su ámbito jurisdiccional.
- l) Gestionar, coordinar, supervisar y fiscalizar a los diversos programas sociales y la ejecución de proyectos dentro de su jurisdicción.
- m) Autorizar que las sesiones de concejo Municipal (Derecho de Información, Aplazamiento de sesión, quórum, acuerdos, número legal y número hábil y notificación). El ordenamiento Jurídico Municipal (Ordenanzas, Acuerdos, Decretos y Resoluciones de Alcaldía) será como dispone la Ley Orgánica de Municipalidades.
- n) Otras que se le delegue y faculte la Ley.

2. Atribuciones Económicas – Tributario

- a) Formular y aprobar los presupuestos participativos anuales y el PIA, sustentándose en el equilibrio real entre el ingreso y gasto, según las normas legales Vigentes.
- b) Formular y aprobar la cuenta municipal y mantener al día los libros contables (balance general, estados financieros y otros) por cada ejercicio presupuestal que fenece, según normas legales vigentes y/o según directiva que emite la municipalidad distrital de Chinchao y/o la Provincia.
- c) Depositar los fondos de los recursos directamente recaudados en el banco, los cheques en cartera deberán mantenerse por 30 días posteriores a su emisión, según normas de tesorería.
- d) Gestionar el saneamiento físico legal de los bienes inmuebles de uso y dominio público ante la Municipalidad Distrital de Chinchao y legados o donaciones que se instituyan a su favor.
- e) Aperturar y mantener actualizado el Margesí de bienes inscribiendo los bienes que corresponde ante los Registros Públicos, previo visto bueno de la Municipalidad Distrital de Chinchao.
- f) Elaborar, actualizar y modificar el TUPA y proceder de acuerdo al punto g) debiendo adecuar la estructura de costos al TUPA modificado.
- g) Elevar la propuesta de Ordenanzas de carácter tributario a la Municipalidad Provincial de Huánuco para su revisión y aprobación bajo responsabilidad del alcalde y regidores.
- h) Poner en práctica la rendición de cuentas de acuerdo al enfoque financiero y al enfoque del presupuesto participativo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. Las Rentas de La Municipalidad del Centro poblado de Puerto Guadalupe son:

- a) Las recaudaciones por las funciones que delega la Municipalidad Provincial de Huánuco, a propuesta de la Municipalidad del Distrito de Chinchao.
- b) La asignación y transferencia mensual del Presupuesto por la Municipalidad del Distrito de Chinchao.
- c) Otras transferencias y/o donaciones que realiza vía gestión.

Artículo 8°.- De las acciones a cumplir dentro de su competencia por la Municipalidad Distrital de Chinchao

- a) Asesorar y capacitar permanentemente en el manejo de los diversos sistemas de la gestión y legislación municipal.
- b) Ejecutar proyectos que resulten de los talleres del presupuesto participativo y actividades diversas en cumplimiento a la normatividad vigente y/o vía convenios.
- c) Supervisar y controlar la recaudación y administración de los recursos transferidos por las áreas pertinentes de la Municipalidad Distrital de Chinchao, según corresponda, para lo cual emitirán directivas.
- d) Disponer que los estados financieros anualmente serán auditados por el Órgano de Control institucional de la Municipalidad Distrital de Chinchao, con conocimiento del Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial de Huánuco.
- e) Garantizar el crecimiento ordenado y planificado de la zona urbana y crecimiento armónico de la zona rural, que permita el desarrollo sostenible en el futuro, el mismo que debe ser plasmado en el Plan Distrital de Desarrollo Urbano y Rural del distrito de Chinchao.
- f) Apoyar en la elaboración de perfiles técnicos de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y en la elaboración de estudios y expedientes técnicos.
- g) Constituir comités de seguridad ciudadana, en coordinación con las demás autoridades de la zona.
- h) Otros que le faculte la Ley Orgánica de Municipalidades y el Concejo Municipal provincial.

Artículo 9°.- De la Responsabilidad

Establecer que el manejo financiero y la utilización de los recursos transferidos como de los recursos captados, de acuerdo a la presente Ordenanza Municipal, será de entera responsabilidad del alcalde, regidores y personal administrativo de la indicada institución, emitirán informes mensuales de los ingresos y egresos, remitiendo oportunamente a las Municipalidades correspondientes, así como los estados financieros de acuerdo a las normas legales.

Artículo 10°.- De las Atribuciones, obligaciones, impedimentos, derechos, vacancias y suspensión del cargo de Alcalde y de los regidores

Se someterán a lo dispuesto en los artículos 10°, 11°, 22°, 23°, 24° y 25° de la Ley Orgánica de Municipalidades. En caso de declaratoria de vacancias será remitido al Concejo Municipal Provincial como última instancia administrativa resolviendo dentro de los plazos de Ley, cuyo fallo es inapelable. La canalización de los reemplazantes será de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza Reglamentaria para dicha materia”.

IV. ANTECEDENTES

1. Argumentos de la demanda

Con fecha 11 de abril de 2006, Ramón Omar Marcelo Lau, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Pachitea, interpone la presente demanda solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO, expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco, por considerar que viola el artículo 102, inciso 7) de la Constitución, que establece,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Son atribuciones del Congreso:

(...)

7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”.

así como el artículo 189, que señala:

“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 establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados”.

En concreto, sostiene que cuando la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO dispone en su artículo 3 “aprobar el proceso de definición de la jurisdicción territorial de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe, que ha sido trazada sobre la base de la cartografía oficial elaborada y editada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN) a escala 1/100,000 hoja no mencionada y el mapa político del distrito de Chinchao, es todo el territorio ubicado en la margen derecha del río Huallaga, cuyos límites serán el resultado del proceso de Saneamiento y Organización Territorial de las Provincias de Huánuco y Pachitea de acuerdo a la Ley N° 27795 de Demarcación y Organización Territorial y su reglamento (...)”, *por un lado*, deja entrever que no existía una circunscripción territorial donde la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe pudiera constituir y organizar su gobierno, trasgrediendo lo establecido en el artículo 189 de la Constitución; y, *por otro*, establece una nueva delimitación territorial de la provincia de Pachitea por cuanto la aludida Ordenanza Municipal señala expresamente que la jurisdicción de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe comprende todo el territorio ubicado en la margen derecha del río Huallaga, alterando, en consecuencia, los límites establecidos por la Ley 2889 que crea la provincia de Pachitea (norma que se encuentra vigente a la fecha) y asumiendo competencias que le corresponden únicamente al Congreso de la República, de acuerdo a lo establecido en el artículo 102°, inciso 7) de la Constitución.

Asimismo, señala el accionante en el escrito de su demanda que la Municipalidad Provincial de Pachitea mediante Resolución de Alcaldía 005-CMPPP-86 (f. 28), de fecha 24 de mayo de 1986, creó la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Chinchavito, la misma que estaba integrada por los centros poblados de Puerto Guadalupe, San Miguel, Santa Rosa, Santa Rita Alta, Santa Rita Baja y Pampamarca, y ubicada en el distrito de Chaglla, en toda la margen derecha del río Huallaga; y que, no obstante ello, en el año 1997 la Municipalidad Provincial de Huánuco invadió la jurisdicción político administrativa de la Municipalidad Provincial de Pachitea y expidió la Resolución de Alcaldía 070-97-MPHCO-C (f. 29), de fecha 18 de noviembre de 1997, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Contestación de la demanda

Con fecha 12 de junio de 2006 se corrió traslado a la emplazada, la misma que no contestó dentro del plazo previsto por el artículo 107 del Código Procesal Constitucional. En consecuencia, este Tribunal señaló la rebeldía de la demandada. No obstante ello, con fecha 15 de agosto de 2006, vencido en exceso el plazo para contestar la demanda, la Municipalidad Provincial de Huánuco ingresó un escrito a través del cual pretende deducir excepciones y contestar la demanda. Al respecto, es necesario precisar que dicho documento es firmado sólo por el Procurador de Asuntos Judiciales de la Municipalidad Provincial de Huánuco, sin que se aprecie autorización expresa y especial del Alcalde conforme lo establece el artículo 99 del Código Procesal Constitucional.

V. FUNDAMENTOS

§1. Petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO, de fecha 28 de diciembre de 2005, expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco. A juicio del recurrente, mediante la expedición de dicha ordenanza la Municipalidad Provincial de Huánuco habría modificado los límites territoriales del distrito de Chaglla, provincia de Pachitea, asumiendo con ello competencias que sólo le corresponde al Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo, como lo establece el artículo 102, inciso 7) de la Constitución.

§2. Sobre los presupuestos formales para evaluar la constitucionalidad de la norma objeto de control

2.1 La norma sometida a examen de constitucionalidad

2. El artículo 200, inciso 4) de nuestra *ley fundamental* señala expresamente que el proceso de inconstitucionalidad puede ser interpuesto “contra las normas que tienen rango de ley”, otorgándole dicha cualidad a las ordenanzas municipales. En ese sentido, resulta correcto que a través del presente proceso se esté evaluando la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO expedida por la Municipalidad Provincial de Huánuco, posición que tiene respaldo en la consecución del objetivo fundamental de la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa, tal como lo establece el artículo 75 del Código Procesal Constitucional.
3. Sin embargo, para que la función de control de constitucionalidad pueda ser ejercida eficazmente se requiere que el actor que promueve la demanda de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionalidad plantee con claridad cuál es la norma o cuáles son las normas que cuestiona. Es el caso que el recurrente peticona la declaratoria de inconstitucionalidad de toda la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO. Sin embargo, del análisis de la demanda se infiere que las normas supuestamente violatorias de la *ley fundamental* son los artículos 1, 2 y 3 de la referida ordenanza por lo que, a pesar que este supuesto último no constituye una petición parcial de inconstitucionalidad, este Colegiado centrará el examen de control únicamente en el contenido dispositivo de dichas normas.

2.2 El reconocimiento del bloque de constitucionalidad

4. El bloque de constitucionalidad, como ya ha dicho este Colegiado en reiteradas oportunidades (Expedientes 0002-2005-AI/TC; 0013-2003-CC/TC; 0005-2005-CC/TC; 3330-2004-AA/TC), puede ser entendido como el conjunto de disposiciones que deben tomarse en cuenta al momento de apreciar los supuestos vicios de inconstitucionalidad que adolece una ley sometida a control. El propio Código Procesal Constitucional en su artículo 79 ha establecido que

“para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona”.

5. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional para analizar la presente demanda partirá de un canon interpretativo integrado por la normas de la Constitución, y, en tanto desarrollan su contenido, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

§3. Sobre los presupuestos materiales para evaluar la constitucionalidad de la norma objeto de control

3.1 El gobierno local

6. En la sentencia recaída en el Expediente 3283-2003-AA/TC, caso Taj Mahal Discoteque, este Colegiado definió a las municipalidades como

“(…) los gobiernos locales que ejercen su competencia en la circunscripción de las provincias y distritos del Estado, y tienen una pluralidad de tareas, las cuales le son asignadas atendiendo lo siguiente:

- a) Competencia por territorio.

Según ésta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas sólo deben referirse a las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (esto se conoce como la jurisdicción).

- b) Competencia por grado.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se refiere a que, sin perjuicio de su autonomía, entre las municipalidades provinciales, distritales y delegadas existen dos tipos de relaciones: de coordinación, para las labores conjuntas, y de subordinación de las segundas para con las primeras, en el sentido que deben someterse a la decisión final o a su autorización que según el caso emitan. Se establece, así, un criterio de jerarquía.

c) Competencia por materia.

Según la cual, los campos específicos en los cuales las municipalidades pueden actuar, se encuentran enumerados en la Ley Orgánica de Municipalidades”.

7. Se puede afirmar, entonces, que los gobiernos locales ejercen descentralizadamente el poder del Estado en las distintas provincias y distritos del país, orientados por los intereses y necesidades particulares de los vecinos. La *ley fundamental*, así como las normas de rango legal que desarrollan los preceptos constitucionales aplicables a la materia, establecen expresamente cuáles son sus atribuciones y competencias, las mismas que serán ejercidas dentro del ámbito territorial previamente delimitado por el Congreso de la República.

3.2 La garantía institucional de la autonomía municipal

8. La garantía institucional de la autonomía municipal aparece recogida en el artículo 194 de la Constitución cuando establece que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativas en los asuntos de su competencia (...)”.
9. El concepto de garantía institucional ha servido de instrumento para constitucionalizar determinadas instituciones que son parte del núcleo esencial que conforma todo ordenamiento jurídico. La “autonomía municipal” es uno de esos tópicos a través del cual se busca proteger el ámbito de acción de los gobiernos locales en su interrelación con otros órganos del Estado.
10. Al respecto, este Tribunal en la STC 0013-2003-AI, caso Municipalidad Provincial de Urubamba, ha señalado que

(...) frente a la diversidad de significados y contenidos de la garantía institucional de la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente, los siguientes: a) contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades; b) contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local, y c) contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador, con lo que se alude a cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las municipalidades frente a injerencias de instancias superiores [Antonio Paulo Loras. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 256-257].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En esta línea cabe señalar que si bien los gobiernos regionales, locales, provinciales y distritales gozan de autonomía, no pueden olvidar que forman parte de un Estado constitucional, de modo tal que en virtud del principio de fuerza normativa de la Constitución se encuentran directamente vinculados a ella y, por ende, las decisiones, el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de sus relaciones necesariamente deberán respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional.

En consecuencia, como ya tuvo oportunidad de advertir este Colegiado en el proceso de inconstitucionalidad 0007-2001-AI/TC, la autonomía otorgada a los gobiernos municipales, si bien es cierto que les permite desenvolverse libremente en asuntos de naturaleza administrativa, económica y política, no supone la “autarquía funcional” o, lo que es lo mismo, que cualquiera de sus competencias pueda desvincularse del sistema político o del orden jurídico en el que se encuentra comprendido cada gobierno municipal. Por tanto, no porque un órgano sea autónomo deja de pertenecer al Estado, ya que sigue formando parte de él, de modo que no puede apartarse del sistema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.

La *ley fundamental*, en síntesis, otorga y garantiza a los gobiernos municipales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Sin embargo, dicha autonomía no podrá ser ejercida deliberadamente respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde necesariamente tal autonomía tendrá que ser graduada en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales.

3.3 La competencia en asuntos de demarcación territorial

12. Es atribución del Congreso de la República, tal como lo establece el artículo 102, inciso 7) de la Constitución,

“Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”.

13. Se trata, por consiguiente, de una atribución reservada, por el propio constituyente, de manera exclusiva y excluyente, al legislador. Por tanto, ninguna autoridad o gobierno descentralizado puede arrogarse tal función y ejercerla libre y discrecionalmente.

§4. Análisis del caso concreto

14. De los considerados de la ordenanza impugnada se advierte que su objeto está referido a cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, para formalizar la adecuación a dicha ley del Centro Poblado de Puerto Guadalupe. Al respecto, debe mencionarse que la Decimosegunda Disposición Complementaria de la Ley 27972, establece que: “Las municipalidades de centros poblados creadas a la vigencia de la presente ley adecuan su funcionamiento, en lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que sea pertinente, a las normas dispuestas en la presente ley. *Los centros poblados creados por resoluciones expresas se adecuan a lo previsto en la presente Ley, manteniendo su existencia en mérito a la adecuación respectiva y las ordenanzas que sobre el particular se expidan [...]*” (cursivas agregadas).

15. En efecto, tal como se advierte de los artículos 1 y 2 de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO, la finalidad de la norma es ratificar la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe, creada mediante Resolución 07097-MPHCO-C, de fecha 18 de noviembre de 1997, y ubicada en el distrito de Chinchao, provincia y departamento de Huánuco, lo cual supone la aprobación del expediente de Justificación Técnica de Adecuación de dicho centro poblado a la Ley 27972.
16. Debe tenerse en cuenta que el artículo 8 de la Ley 27795, de Demarcación y Organización Territorial, establece que “Los centros poblados del país podrán ser reconocidos con las categorías siguientes: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli, según los requisitos y características que señale el Reglamento de la presente Ley. *La categorización y recategorización de centros poblados son acciones de normalización que están a cargo de los gobiernos regionales*” (cursivas agregadas).
17. Asimismo, en el artículo 10 se señala que “[...] El procedimiento [de demarcación y organización] se inicia en el respectivo Gobierno Regional, continúa en la Presidencia del Consejo de Ministros y concluye en el Congreso de la República con la Ley que aprueba la propuesta correspondiente. Los expedientes que no reúnen los requisitos ni las evaluaciones técnicas para su trámite regular, se declaran improcedentes.”
18. Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que tal como informó la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Oficio 434-2007-PCM/DNTDT, remitido a este Tribunal con fecha 10 de setiembre de 2007, a la fecha, vienen realizándose las coordinaciones y acciones necesarias a fin de viabilizar el proyecto contenido en el Expediente de Demarcación y Organización Territorial *de la provincia de Huánuco*; y que, *el Gobierno Regional de Huánuco aún no ha formulado el Expediente correspondiente respecto a la provincia de Pachitea*.
19. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el artículo 3 de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO únicamente dispone “aprobar” el proceso de definición de la jurisdicción territorial, y en atención al informe mencionado en el fundamento precedente, se advierte que aún no se ha iniciado el proceso de demarcación territorial, que a juicio de la parte demandante es un acto que supone una nueva delimitación territorial de la provincia de Pachitea y altera sus límites. Siendo así, este Colegiado estima que no existe transgresión de las normas constitucionales invocadas.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0008-2006-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL
DE PACHITEA

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (*)

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0008-2006-PI/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PACHITEA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BARDELLI LARTIRIGOYEN

Con el debido respeto por la opinión vertida en el presente proceso constitucional por parte de mis colegas magistrados, discrepo del sentido de la decisión por los fundamentos que a continuación expongo:

1. Mediante la presente demanda se pretende la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 052-2005-MPHCO, de fecha 28 de diciembre de 2005, expedida por la Municipalidad Provincial de Huanuco, dado que mediante la expedición de la referida norma se habrían modificado los límites territoriales del distrito de Chaglla, Provincia de Pachitea, contraviniendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 102, inciso 7) de la Constitución Política del Perú.
2. La Ordenanza impugnada, en sus artículos primero y segundo, establece expresamente la ratificación de la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe ubicado en el distrito de Chinchao en la provincia de Huánuco y su adecuación a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente. En tal sentido, aparentemente no habría ningún ejercicio irregular y actuación inconstitucional por parte de la Municipalidad Provincial de Huánuco, toda vez que la Décimo Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que “Las municipalidades de centros poblados creadas a la vigencia de la presente ley adecuan su funcionamiento, en lo que sea pertinente, a las normas dispuestas en la presente ley”.
3. Asimismo, del contenido normativo del artículo 3° de dicha Ordenanza se desprende que la emplazada busca aprobar el proceso de “definición de la jurisdicción territorial” de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe, vale decir, la demarcación territorial del centro poblado donde dicha Municipalidad ejercerá sus competencias, siendo sus límites el resultado del proceso de saneamiento y organización territorial de las provincias de Huánuco y Pachitea. Al respecto, la demandante ha sostenido, por un lado, que al no existir previamente una circunscripción territorial donde la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe pueda constituir y organizar su gobierno, transgrede lo establecido en el artículo 189° de la Constitución y, por otro, que con la aprobación del proceso de “definición de la jurisdicción territorial” de la Municipalidad del Centro Poblado de Puerto Guadalupe se establece una nueva delimitación territorial de la provincia de Pachitea, alterando sus límites establecidos de acuerdo a su ley de creación e irrumpiendo competencias que le corresponden únicamente al legislador según lo establecido en el artículo 102°, inciso 7) de la Constitución.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Los cambios que sobrevinieron al nacimiento de la República del Perú no sólo fueron de naturaleza política y económica, sino que también abordaron ámbitos jurídicos, sociales y hasta geográficos. Respecto de estos últimos cabe subrayar que el criterio de división política utilizado siempre estuvo caracterizado por plantear una distribución del territorio nacional en departamentos, provincias y distritos. Nuestra historia constitucional así lo ha demostrado cuando recoge reiteradamente en todos sus textos fundamentales este modelo de división política¹. Pero, independientemente del uso generalizado de ese criterio la realidad fáctica, vale decir, el crecimiento acelerado y desordenado de la población ha superado las medidas normativo organizacionales tomadas al respecto, promoviéndose continuos cambios en lo que se refiere a demarcación, delimitación y división del territorio. En ese sentido, hay que referir que de los datos ofrecidos por el “Plan Nacional de Demarcación Territorial”, aprobado por Resolución Ministerial N.º 374-2003-PCM, de fecha 25 de noviembre de 2003, se advierte que en la actualidad nuestro territorio está dividido en 1828 distritos y 194 provincias, de los cuales el 79.8% de los distritos y el 92% de las provincias no se encuentran debidamente delimitadas, hecho que genera la presencia de conflictos de pertenencia territorial que involucra a distritos y centros poblados, entre otros. En consecuencia, la mayoría de distritos y provincias del Perú adolecen de deficiencias técnico-cartográficas y legales dada la imprecisión y carencia de límites.
5. Ante tal eventualidad, surge como correlato lógico una pregunta más que evidente, necesaria; ¿cuál es la ubicación geográfica exacta del Centro Poblado Puerto Guadalupe? De la respuesta que se pueda dar a esta interrogante dependerá el resultado de este proceso. Por ello, considero que, *prima facie*, debe efectuarse un análisis formal antes de emitir un pronunciamiento de fondo.
6. En el caso de autos, las instrumentales ofrecidas por la demandante así como los términos empleados en la Ordenanza cuestionada me llevan a concluir que existe imprecisión respecto a la ubicación y pertenencia del Centro Poblado de Puerto Guadalupe. Por ello, atendiendo a lo expuesto en los fundamentos 16 y 17, de la sentencia *supra*, se solicitó información al Instituto Geográfico Nacional para que comunique a este Colegiado cuál es la delimitación oficial de las provincias de Huánuco y Pachitea, con indicación precisa de los distritos y centros poblados que

¹ Ver Constitución Política de la República Peruana de 1823 (artículo 7º); Constitución Política para la República Peruana de 1826 (artículo 4º); Constitución Política de la República Peruana de 1828 (artículos 132º, 133º y 134º); Constitución Política de la República Peruana de 1834 (artículos 130º, 131º y 132º); Constitución Política de la República Peruana de 1839 (artículo 134º); Constitución de la República Peruana de 1856 (artículo 98º); Constitución Política del Perú de 1860 (artículo 111º); Constitución Política del Perú de 1867 (artículo 98º); Constitución para la República del Perú de 1920 (artículo 135º); y, la Constitución Política del Perú de 1933 (artículo 183º).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

las comprenden. En ese sentido, el Instituto Geográfico Nacional mediante Oficio N.º 797-IGN/DGG/DDT, de fecha 1 de agosto de 2007, concluyó que

- a. “La provincia de Huánuco fue creada con el Reglamento Provisional del 12 de Feb 1821, sin indicar las poblaciones que la conforman ni describir sus límites. Posteriormente, la Provincia de Huánuco se conformó por los distritos siguientes: Huánuco, Chinchao, Churubamba, Margos, Quisqui, San Francisco de Cayrán, San Pedro de Chaulán, Santa María del Valle, Yarumayo, Amarilis y Pillco Marca, de los cuales, los dos últimos describen límites parciales según sus leyes de creación.
- b. La provincia Pachitea fue creada con Ley N.º 2889, del 29 Nov 1918. Actualmente está constituida por los distritos: Pano, Chaglla, Molino y Umari. Ninguno de estos distritos describe límites según sus leyes de creación.
- c. El tramo interprovincial sólo presenta un pequeño sector cartointerpretable constituido por la descripción Este del distrito Amarilis, es decir, “... *las cumbres de los Cerros Cuchimachay, Paraccuencho, Cuchimachay hasta la cumbre del Cerro Quiullacocha...*”. Los sectores no cartointerpretables no pueden ser representados cartográficamente debido a que las leyes de creación no menciona las entidades geográficas que constituyen el límite interprovincial.
- d. La cartografía oficial a escala 1/100 000, no registra el topónimo “Puerto Guadalupe” atribuido a un centro poblado dentro de la jurisdicción del departamento de Huánuco, además las normas legales analizadas tampoco lo mencionan”.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ofició a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros para que informe si es que existe algún expediente técnico de saneamiento y organización territorial de las provincias de Huánuco y Pachitea y cuál es el estado de dichos procesos. Así se tiene que, mediante Oficio N.º 434-2007-PCM/DNTDT, de fecha 6 de setiembre de 2007, dicha Dirección señaló que:

“Con respecto al Expediente de Demarcación y Organización Territorial de la provincia de Huánuco, debemos informar que, el Congreso de la República ha planteado recomendaciones respecto a los procesos de consulta poblacional y a las actas de acuerdos de límites suscritas por los técnicos de los Gobiernos Regionales que forman parte de los expedientes de saneamiento de límites. En ese sentido, mi despacho, a través del Oficio N.º 127-2007-PCM/DNTDT, ha devuelto al Gobierno Regional Huánuco, el expediente de la provincia en mención. A la fecha, vienen realizándose las coordinaciones y acciones necesarias, a fin de viabilizar dicho Proyecto.

En lo que respecta a la provincia de Pachitea, el Gobierno Regional de Huánuco aún no ha formulado el Expediente correspondiente”.

7. En consecuencia, considerando que la ubicación y pertenencia del Centro Poblado de Puerto Guadalupe es imprecisa y todavía no se encuentra determinada oficialmente, estimo que no se puede iniciar un análisis de fondo respecto de la ordenanza que ratifica la creación de la Municipalidad de dicho centro poblado, toda vez que, para cuestionar el ejercicio de tal atribución, se requiere como requisito previo que exista una determinación definitiva de la jurisdicción territorial donde tanto la Municipalidad Provincial de Huánuco como la de Pachitea ejerzan sus competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley N.º 27972 Orgánica de Municipalidades. Tarea que, como ya se

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

sabe, se encuentra regulada en la Ley N.º 27795 sobre Demarcación y Organización Territorial, de modo que escapa a las competencias del Tribunal Constitucional.

Por estas razones, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.

SR.

BAEDELLI LARTIRIGOYEN

Lo que certifico:

Dr. **del Figallo Rivadeneyra**
SECRETARIO RELATOR (*)