



### RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 14 de mayo de 2020, se votó el Expediente 00019-2018-PI/TC, aprobándose por unanimidad el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Miranda Canales, con el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini y el voto en fecha posterior del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 28 de mayo de 2020, autorizó que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 2 de junio de 2020

**Flavio Reátegui Apaza**  
**Secretario Relator**

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0019-2018-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

14 de mayo de 2020

### **Caso de la creación del Centro Poblado de Huancamachay**

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SATIVO C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE CONCEPCIÓN

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal  
024-2016-CM/MPC, que aprueba la creación de la Municipalidad del Centro  
Poblado de Huancamachay

Magistrados firmantes:

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**



### TABLA DE CONTENIDOS

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC	Constitución Política del Perú: — Artículo 102, inciso 7 Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

##### **B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

##### **B-1. DEMANDA**

##### **B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **II. FUNDAMENTOS**

##### **§1. CUESTIÓN PREVIA**

##### **§2. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL**

##### **§3. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTOS TERRITORIALES**

##### **§4. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA CREACIÓN DE CENTROS POBLADOS**

##### **§5. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA 024-2016-CM/MPC**

#### **III. FALLO**



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

La demanda de inconstitucionalidad de fecha 10 de agosto de 2018, presentada por Teódulo Santos Arana en representación de la Municipalidad Provincial de Satipo de la Región Junín, pretende que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC, la cual aprueba la creación de la Municipalidad del Centro Poblado Huancamachay en la provincia de Concepción.

Por su parte, con fecha 5 marzo de 2019, la Municipalidad Provincial de Concepción, a través de su procurador público, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

##### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El demandante señala que, con la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Huancamachay, a través de la Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC, se han vulnerado las competencias de demarcación y delimitación territorial que corresponden al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo, establecidas en el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución.
- De igual forma, la creación del referido centro poblado se ubica territorialmente en la provincia de Satipo. Por lo tanto, ha trasgredido los límites territoriales ya existentes entre las provincias de Satipo y la Concepción en la región Junín, establecidos en la Ley de Creación de la Provincia de Satipo, Ley 15481.
- Argumenta que, si bien los artículos 79 y 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), facultan a los gobiernos provinciales a crear centros poblados, esta potestad debe ejercerse en el marco de las competencias establecidas en la propia LOM y los límites territoriales existentes.



- Por otro lado, refiere que la ordenanza cuestionada no ha establecido sus límites territoriales ni su ubicación territorial, lo que trasgrede los incisos del 1 al 5 del artículo 128 de la LOM y, de manera indirecta, la Constitución, puesto que no respetó las exigencias para crear centros poblados.
- Finalmente, el demandante adjunta el Reporte 41-2018-GRJ-GRPPAT/GAT, emitido por la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Junín, del que surge que, de acuerdo con la información censal del INEI, entre 1993 y 2007, los centros poblados de Huancamachay y Ullimarca se encuentran en el distrito de Pampa Hermosa, provincia de Satipo (foja 28 del expediente).

## **B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- Alega que la norma impugnada no resulta inconstitucional, puesto que se enmarca en la facultad de los gobiernos locales para la creación de centros poblados atribuida por los artículos 128 y 129 de la LOM.
- De igual manera, refiere que los artículos 128 y 129 de la LOM le otorgan la potestad de crear y establecer los límites de la municipalidad de los centros poblados que se encuentren en su circunscripción territorial.
- Además, señala que la ordenanza cuestionada ha cumplido las exigencias estipuladas en la LOM para la creación de las municipalidades de centros poblados. Así, a través de la norma impugnada, se ha establecido el régimen de organización interior, las funciones que se delegan, los recursos que se les asigna, y sus atribuciones administrativas y económicas tributarias.
- Finalmente, manifiesta que la ordenanza impugnada ha cumplido lo establecido en el artículo 129 de la LOM, puesto que fue aprobada con el voto mayoritario de los concejeros provinciales. Asimismo, agrega que consta en el expediente de creación del centro poblado de Huancamachay y que existe comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado.

## **II. FUNDAMENTOS**

### **§1. CUESTIÓN PREVIA**

1. Puede advertirse que, si bien la presente demanda fue interpuesta y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad —puesto que se cuestiona una norma con rango de ley—, desde una perspectiva material, plantea la existencia de un conflicto de competencias entre las provincias de Concepción y Satipo derivado de la creación del centro poblado de Huancamachay como parte de la provincia de Concepción.



2. De ahí que la presente controversia tramite como un proceso de inconstitucionalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, en cuanto establece que “si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad”.
3. Teniendo en cuenta ello, el Tribunal entiende que la validez constitucional de la Ordenanza 024-2016-CM/MPC está supeditada a que la competencia ejercida por la Municipalidad de Concepción sea compatible con la Constitución y las normas de desarrollo constitucional referidas a la creación de centros poblados.

## **§2. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL**

4. De conformidad con el artículo 75 del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser i) directa o indirecta, ii) de carácter total o parcial, y iii) tanto por la forma como por el fondo.
5. La infracción directa se produce cuando la norma legal resulta contraria a lo establecido o prohibido, expresamente, por una disposición constitucional. Así, el parámetro de control que permitirá verificar la constitucionalidad del dispositivo legal se reducirá única y exclusivamente a la norma fundamental.
6. En cambio, en el caso de la inconstitucionalidad indirecta, se requiere recurrir a disposiciones de rango legal por cuanto la regulación específica de la materia en controversia no fue abordada en la Constitución, sino por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
7. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.
8. Estas disposiciones, del mismo rango que la controlada, a las que se debe recurrir para resolver el caso se denominan “normas interpuestas”. Estas últimas conforman un esquema trilateral, donde el parámetro de control está constituido por la propia Constitución y la norma interpuesta, en tanto que la ley o norma con rango de ley es la disposición objeto de control.
9. De lo expuesto se deduce que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será indirectamente contraria a la Constitución.
10. El contenido específico de la ordenanza no se encuentra regulado por la Constitución. El artículo 194 de la norma fundamental se limita a establecer que los gobiernos locales gozan de autonomía política, y el diseño de las funciones y atribuciones que habrán de ponerse a cargo de cada una de estas instancias subnacionales se deriva en el legislador.



11. Como ya se ha puesto de relieve, la autonomía de los gobiernos locales no supone que estos actúen de modo independiente o autárquico, sino que lo hacen en el contexto de las leyes y los planes nacionales, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 195 de la norma fundamental.
12. Con la Constitución y las normas interpuestas se estructura lo que se denomina el “bloque de constitucionalidad”, el cual operará como parámetro de control de la disposición impugnada.
13. En consecuencia, la validez constitucional de la Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC se encuentra supeditada a la Constitución y a las demás normas que conforman el bloque de constitucionalidad respecto de las competencias de los gobiernos locales para la creación de centros poblados.

### §3. PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONFLICTOS TERRITORIALES

14. De los artículos 200, inciso 4, y 202, inciso 1, se desprende que es competencia del Tribunal Constitucional conocer en única instancia la acción de inconstitucionalidad, la cual procede contra leyes y normas con rango de ley que contravengan la Constitución por la forma o el fondo.
15. Por otra parte, en el inciso 7 del artículo 102, la Constitución establece que el Congreso de la República tiene la atribución de aprobar la demarcación territorial a propuesta del Poder Ejecutivo.
16. Con la aprobación de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, se desarrolló la regulación y el procedimiento de delimitación territorial, así como los órganos competentes que actúan en dicho ámbito.
17. En efecto, en el artículo 5, se indica que son organismos competentes en asuntos de demarcación territorial los gobiernos regionales, las entidades públicas y la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), el cual, a través de su Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, funge como el órgano rector del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.
18. En este procedimiento, la PCM, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, plantea la demarcación y definición de las circunscripciones político-administrativas. El Poder Ejecutivo presenta un proyecto de ley con la delimitación territorial ante el Congreso, que, al estar facultado constitucionalmente, puede aprobar tal propuesta.
19. De ello se desprende que no es competencia del Tribunal fijar los límites territoriales entre las provincias de Satipo y Concepción. En todo caso, lo que le corresponde es determinar si la Municipalidad de Concepción ha ejercido sus competencias en materia de creación de centros poblados de conformidad con la Constitución, y las leyes que integran el bloque de constitucionalidad que se desarrollara *supra*.



#### §4. AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA LA CREACIÓN DE CENTROS POBLADOS

20. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a los gobiernos locales, a los que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, sino también y, principalmente, como medios para materializar la descentralización del gobierno. Son entidades que representan a los ciudadanos de su respectiva circunscripción territorial, quienes a través de sufragio directo eligen a sus autoridades y por medio de los mecanismos de democracia directa participan en las actividades de su respectivo gobierno local.
21. Justamente, para que puedan cumplir su rol como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículo 194 de la Constitución).
22. Esta autonomía otorgada a los gobiernos locales es tal que, incluso, la Constitución, en su artículo 194, reconoce la existencia de los Concejos Municipales como órganos normativos y fiscalizadores, y a la Alcaldía, como un órgano ejecutivo.
23. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía, es decir, la autonomía que poseen los gobiernos locales no puede significar que el desarrollo normativo ejercido se produce en un ordenamiento jurídico aislado, sino que su regulación se enmarca en un sistema nacional armónico.
24. En efecto, la autonomía de los gobiernos locales encuentra como primer límite el ordenamiento jurídico nacional, que funciona como marco para el uso de esta atribución. Por lo tanto, las ordenanzas municipales emitidas deberán estar acorde con la Constitución y las demás leyes destinadas a regular el procedimiento de elaboración de normas y su contenido (bloque de constitucionalidad).
25. La ordenanza impugnada debe satisfacer las exigencias de la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad referidas a la creación de centros poblados.
26. Ahora bien, en relación con lo mencionado *supra*, corresponde advertir que el Tribunal ya ha emitido sentencias que abordan problemas sobre los conflictos territoriales entre diferentes municipalidades y regiones, donde ha desarrollado criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones, por lo que es importante referirse a dicha jurisprudencia.
27. Por ejemplo, en el fundamento 5 de la Sentencia 0016-2003-AI/TC, acerca del ejercicio de competencias por parte de gobiernos locales, el Tribunal ha indicado lo siguiente:

[...] las competencias que corresponden a una autoridad deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente, pues, de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal pudieran vincular y obligar a las demás corporaciones municipales,



más aún cuando el artículo 194 de la Constitución no distingue entre uno u otro gobierno municipal, así sea uno de rango provincial y el otro distrital, en razón, justamente, del ámbito territorial dentro del cual cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones.

28. De igual forma, en el fundamento 11 de la Sentencia 03283-2003-AA/TC, se estableció que, al ejercer sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, los gobiernos locales deben circunscribirse a su territorio geográfico, lo que se conoce como la “jurisdicción”.
29. Por consiguiente, los gobiernos locales pueden desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno dentro de su jurisdicción —en el presente caso, la propia Ley Orgánica de Municipalidades faculta a las comunas provinciales a pronunciarse sobre acciones de demarcación territorial—. Empero, tales atribuciones deben ser ejercidas preservando la estructura y armonía del ordenamiento jurídico interno (Sentencia 0009-2011-PI/TC, fundamento 15).
30. En la Sentencia 0007-2004-AI/TC, se analizó si la ordenanza de redelimitación impugnada, que había sido emitida por la Municipalidad Provincial de Chíncha (región Ica), recortó o no el territorio de San Vicente, en la provincia de Cañete (región Lima). El Tribunal estimó la demanda al advertir que la Municipalidad demandada había incurrido en un indebido recorte o restricción territorial opuesta a lo establecido en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución y las leyes de desarrollo. Es decir, al haber realizado lo que en esencia era una acción técnica de demarcación territorial mediante una ordenanza municipal, se había infringido la Constitución.
31. Respecto a la problemática de los conflictos de competencia, se ha dicho que ninguna corporación municipal puede ejercer sus atribuciones sobre territorios en disputa o cuya pertenencia a una jurisdicción no se encuentre previa y plenamente determinada (Sentencia 0005-2003-CC/TC, fundamento 8). Como ya se advirtió, la clara demarcación territorial es un prerequisite para que puedan ejercerse las competencias propias de cada circunscripción político-administrativa.
32. Sobre la creación de municipalidades de centros poblados en contextos de conflictos territoriales, el Tribunal Constitucional ha emitido la Sentencia 0033-2009-PI/TC, en la que declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza de creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, emitida por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, región Moquegua.
33. En el referido caso, el Tribunal tomó en consideración lo indicado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, que determinó que no existía descripción de límites territoriales entre los departamentos de Puno y Moquegua. En tal sentido, se observó que se estaba ejerciendo una redefinición implícita de un territorio que se encontraba en disputa debido a la ausencia de límites entre tales circunscripciones político-administrativas.
34. De igual forma, el Tribunal ha establecido que podría vulnerarse la disposición constitucional referida a las competencias para efectuar la delimitación territorial (artículo



102, inciso 7, de la Constitución) cuando los gobiernos provinciales crean, de manera inconsulta, municipalidades de centros poblados sobre espacios que no han sido establecidos como parte integrante de su territorio por el Congreso de la República (Sentencia 0019-2013-PI/TC, fundamento 35).

35. El Tribunal Constitucional concluye que resulta contrario a la Constitución y a las leyes crear municipalidades de centros poblados cuando no se encuentran determinados los límites, y que estos deben fijarse respetando la demarcación territorial que previamente debe aprobar el Congreso de la República, conforme a lo indicado en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución (Sentencia 0012-2012-PI/TC, fundamento 14).
36. Por otro lado, cuando se analizó la controversia entre las municipalidades provinciales de Pachitea y Huánuco, respecto de las competencias de la demarcación territorial, se estableció lo siguiente:

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 (Sentencia 0008-2006-PI/TC, fundamento 13).

37. Entonces, queda claro que el atributo de la autonomía previsto en el artículo 194 de la Constitución debe ejercerse dentro de la jurisdicción de cada una de las corporaciones municipales. Para el ejercicio de tal atribución, previamente se deberá determinar la circunscripción territorial que corresponde a cada gobierno local o regional para evitar discrepancias o conflictos entre los distintos órganos políticos; caso contrario, de existir desavenencias entre ellos, estas serán resueltas de conformidad con el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución (Sentencia 0024-2003-AI/TC, fundamento 6).

38. Ahora bien, la competencia de los gobiernos locales referida a la creación de centros poblados se encuentra estipulada en el capítulo I del “Título X” de la LOM (artículos 128 al 135).

39. Corresponde advertir que, al momento de emitirse la ordenanza impugnada, la LOM establecía, en su artículo 128, los requisitos para la creación de municipalidades de centros poblados:

Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina, además:

1. La delimitación territorial.
2. El régimen de organización interior
3. Las funciones que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan.
5. Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.

40. Asimismo, en el artículo 129, disponía que, para la creación de municipalidades de centros poblados, se debía contar con la aprobación mayoritaria de regidores que integran el Concejo Provincial correspondiente y la comprobación de los siguientes requisitos:



[...]

1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados.
2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.
3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.
4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.
5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.

Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.

41. De los artículos citados *supra*, se desprende que el artículo 128 exigía que al centro poblado creado se le hayan asignado recursos y funciones, además de determinar las atribuciones administrativas y económico-tributarias. De igual forma, disponía que la ordenanza establezca el régimen interior de la municipalidad del centro poblado y su delimitación territorial.
42. Sobre este último requisito, cabe señalar que la delimitación territorial de los centros poblados efectuada por los gobiernos locales se debe enmarcar en un sistema armónico nacional, es decir, en la que se encuentren establecidos límites territoriales y que estos, a su vez, no afecten los ya existentes con gobiernos subnacionales colindantes.
43. Este razonamiento se evidencia en la modificación efectuada al artículo 128 de la LOM a través de la Ley 30937, publicada el 24 de abril de 2019, en donde se dispone de manera explícita que “[...] no se puede emitir ordenanzas de creación en zonas en las que exista conflicto demarcatorio ni tampoco durante el último año del periodo de gestión municipal”.
44. Por su parte, el ya citado artículo 129 se encargaba de establecer el procedimiento técnico para la creación de la municipalidad del centro poblado, advirtiendo, en su última disposición, que la ordenanza que no cumpla los requisitos consignados en el referido artículo sería nula.
45. Cabe señalar que, con la publicación de la Ley 30937, el 24 de abril de 2019 se modificó también el artículo 129 de la LOM, especificando las exigencias técnicas para acreditar la necesidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales y la factibilidad de su sostenimiento (inciso 3).
46. Debido a que estas modificaciones ocurrieron con posterioridad a la controversia planteada en autos, dicha regla no puede ser tomada en cuenta. No obstante, como ya se ha observado, existe un criterio jurisprudencial similar que se ha desarrollado y utilizado consistentemente por el Tribunal Constitucional.



47. En caso de que se determine la existencia de un territorio en disputa entre dos o más gobiernos locales o regionales, estos tendrán que abstenerse de establecer los límites unilateralmente de manera implícita. De lo contrario, se generaría un vicio de inconstitucionalidad formal al no haberse seguido el procedimiento establecido en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución y las leyes que conforman el bloque de constitucionalidad.
48. En virtud de estos criterios, el Tribunal resolverá la presente causa, en la que se cuestiona precisamente la creación de un centro poblado en un territorio que supuestamente no pertenecería a la municipalidad que emite la ordenanza impugnada y que es materia de una disputa territorial.

#### **§5. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA 024-2016-CM/MPC**

49. Los demandantes cuestionan que la creación del centro poblado de Huancamachay, a través de la Ordenanza 024-2016-CM/MPC, se encuentra fuera de los límites de la provincia de Concepción. Por ello, a su vez, modifica los límites territoriales entre las provincias de Satipo y Concepción.
50. Por su parte, la Municipalidad Provincial de Concepción sostuvo que la creación del centro poblado de Huancamachay se ha efectuado dentro de los límites de la circunscripción territorial que le ha determinado el Congreso de la República.
51. Por ello, a efectos de determinar la validez constitucional de la ordenanza impugnada, el Tribunal, en aplicación del artículo 119 del Código Procesal Constitucional, mediante el decreto de fecha 23 de agosto de 2019 (fojas 262 del expediente), solicitó información a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM sobre la demarcación y organización territorial entre las provincias de Satipo y Concepción y, en particular, sobre la ubicación del centro poblado de Huancamachay.
52. En respuesta a ello, la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, mediante el Oficio D00602-2019-PCM/SDOT, de fecha 9 de octubre de 2019, hizo de conocimiento a este Tribunal de lo siguiente:

[...] cabe precisar que luego del análisis de los límites del distrito de Andamarca, establecidos en el artículo 2 de la Ley 6794, (Ley de creación del distrito de Andamarca), no es posible determinar con certeza la pertenencia del caserío de Huancamachay a la provincia de Concepción.

En todo caso, conforme a lo establecido en el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, modificada por la Ley 30918, corresponde al Gobierno Regional de Junín, en el marco de sus competencias, conducir el tratamiento de los límites entre las provincias de Satipo y Concepción, a efectos de determinar la ubicación precisa del centro poblado de Huancamachay (fojas 265 del expediente).

53. Teniendo en cuenta que no existe certeza de que el centro poblado de Huancamachay se encuentra ubicado en la provincia de Concepción, corresponde señalar que ha sido creado en un territorio cuya delimitación territorial le corresponde al Congreso de la República, por lo que se ha trasgredido lo dispuesto en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución.



54. Un razonamiento contrario permitiría que una municipalidad ejerza autoridad político-administrativa dentro de los límites de otra municipalidad provincial, contraviniendo de ese modo el precepto según el cual las potestades de los gobiernos locales son válidas solamente dentro del espacio territorial que le ha sido adjudicado por el Congreso de la República a través del proceso de delimitación territorial respectivo (Sentencia 0012-2012-PI/TC, fundamento 8).
55. Por las razones expuestas corresponde estimar la demanda y, en consecuencia, declarar inconstitucional la Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC.

### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC, emitida por la Municipalidad Provincial de Concepción, Junín, mediante la cual se crea la Municipalidad del Centro Poblado de Huancamachay.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**FERRERO COSTA**

**MIRANDA CANALES**

**BLUME FORTINI**

**RAMOS NÚÑEZ**

**SARDÓN DE TABOADA**

**PONENTE MIRANDA CANALES**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia, que declara FUNDADA la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, inconstitucional en su totalidad la Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC, emitida por la Municipalidad Provincial de Concepción, debo dejar sentada mi posición sobre el proceso de descentralización que regula nuestra Constitución y el rol que tienen las municipalidades, así como de su importancia para el desarrollo integral y armónico del país.

Mi punto de vista lo desarrollo de acuerdo al siguiente esquema:

1. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.
2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país.
3. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales.

A continuación, desarrollo dicho esquema, siguiendo la misma numeración temática:

### **1. El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las municipalidades en el proceso de descentralización del país.**

Como ya lo tengo manifestado en oportunidades anteriores<sup>1</sup>, el artículo 43° de la Constitución de 1993, reproduciendo el numeral 79° de la Carta de 1979, establece que el Perú es una república democrática, social, independiente y soberana, que conforma un Estado único e indivisible, cuyo gobierno es unitario, representativo y *descentralizado*, el cual se organiza en base a la separación de poderes.

Esta tipificación de la forma del Estado Peruano y, especialmente de su forma de gobierno, en cuanto a su carácter descentralizado, a la vez que unitario y representativo, no se encuentra en ninguna de las diez constituciones anteriores a la de 1979 que rigieron en el Perú. En efecto, en lo que atañe a la forma del Estado Peruano, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 no consignaron expresamente un solo artículo en sus textos que hiciera referencia expresa a aquella; mientras que la Constitución de 1933 si recogió en su articulado normas referentes a la forma del Estado Peruano. Así, sus artículos 1° y 2° caracterizaban al Perú como una república democrática y soberana, cuyo Estado era uno e indivisible. En lo que respecta a la forma del gobierno peruano y contrariamente al tratamiento brindado a la forma del Estado, las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867 y 1920 si consignaron artículos que la describían con la única excepción de la Constitución de 1933, que guardó

---

<sup>1</sup>Véase, entre otros, mis comentarios contenidos en el libro colectivo “El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)”, editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, pp. 2 – 63.



un marcado silencio sobre el tema. Ciertamente, las de 1823 (artículo 27°) y de 1826 (artículo 7°) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7°) y de 1834 (artículo 7°) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12°) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41°) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42°), de 1867 (artículo 43°) y de 1920 (artículo 68°) lo tipificaron además como republicano.

Tal constatación significa sin lugar a dudas que, a nivel de normativa constitucional, a partir de la Constitución de 1979 y sin perjuicio de los intentos efectuados en el pasado, se introdujo un cambio inédito y de enorme trascendencia respecto a la tipificación del gobierno peruano, al introducir en la misma su carácter de *descentralizado*, el cual la Carta Constitucional de 1993 ha mantenido en su precitado artículo 43°, que fuera aprobado con el 79% de votos a favor de los señores miembros del Congreso Constituyente Democrático, como lo enfatizó el doctor Carlos Torres y Torres Lara, ex - Presidente de su Comisión de Constitución.<sup>2</sup>

No es del caso detenerse en este punto en la explicación de las razones históricas, sociales y políticas, entre muchas otras, que tuvo el Legislador Constituyente Peruano para adoptar una decisión de tan tremenda envergadura, pero es evidente que se trató de un cambio sustancial en la forma del gobierno, que apostaba por un modelo que, sin perder sus características de unidad y de representatividad, conllevara un ejercicio del poder realmente descentralizado, que permitiera emprender la tarea de un desarrollo integral, armónico y uniforme del país, acabando con el ancestral centralismo, causante, en gran medida, de los males nacionales.

## 2. La descentralización como proceso de desarrollo integral y armónico del país.

En esta línea, en orden a la implementación del diseño de gobierno unitario, representativo y *descentralizado* concebido por el Legislador Constituyente Peruano, la Constitución de 1993 ha dado importantes avances que es necesario resaltar, a los efectos del presente voto singular.

Ciertamente, en primer término, ha establecido que la *descentralización es un proceso*, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Vale decir, un proceso que permita que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanista ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, por lo que de lo que se trata es que en cada lugar de la República exista acceso a la educación, a la cultura, a la salud, al comercio, a la industria, al esparcimiento y, en general, a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

En segundo lugar, ha establecido que dicho proceso implica *el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada*. Esto es, que para el desarrollo integral del

<sup>2</sup> TORRES Y TORRES LARA, Carlos. "La Nueva Constitución del Perú 1993: Antecedentes, Fundamentos e Historia Documentada." Desarrollo y Paz. Lima. 1993, p. 466.



país, sin romper el concepto unitario del gobierno peruano, deben reconocerse órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad. Ello, sin perjuicio de la desconcentración, que consiste en la delegación de funciones, atribuciones y decisiones desde el gobierno central (nivel de autoridad superior) hacia niveles de autoridades subordinadas, de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma persona jurídica, para el mejor cumplimiento de sus fines nacionales. En tal sentido, en la concepción del Legislador Constituyente, la delegación del ejercicio del poder para lograr la ansiada descentralización del país corre por vías paralelas: por la vía de la descentralización propiamente dicha y por la vía de la desconcentración.

En tercer orden, ha establecido que el referido proceso *se da básicamente a través y a partir de las municipalidades*, a las cuales considera *instrumentos de la descentralización del país*. En este punto, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se concibe como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.

En cuarto lugar, ha establecido que las municipalidades, para cumplir su papel de ser instrumentos y expresión de la descentralización, tengan *plena autonomía política, económica y administrativa, en los asuntos de su competencia*.

En quinto orden, ha establecido, en armonía con la referida autonomía política, económica y administrativa, que *las municipalidades mediante sus respectivos Concejos Municipales (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local, en los asuntos de su competencia) tienen la facultad de dictar normas con rango de ley, denominadas Ordenanzas Municipales*.

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188°, 189°, 191°, primer y segundo párrafo y 200°, inciso 4), de la Constitución de 1993, que fueron aprobados en sus textos originales por el 85, 83, 78 y 93% de los votos emitidos por los miembros del ex Congreso Constituyente Democrático<sup>3</sup>, que establecen literalmente que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.”, que “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”, que “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.” Y que, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, esta “...procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas

---

<sup>3</sup>Ibid. pp. 478-479.



municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

### 3. Los gobiernos locales y regionales como principales instrumentos de la descentralización del país. La autonomía municipal y el rango de ley de las Ordenanzas Municipales

Queda claro de lo expuesto hasta esta parte, la gran importancia que atribuye el Legislador Constituyente Peruano a la descentralización, tanto como una de las principales características del gobierno peruano cuanto como proceso necesario e imprescindible para el desarrollo integral del país; y, dentro de este contexto, a las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a las cuales ha dotado de autonomía normativa con rango de ley, en los asuntos de su competencia, por lo que corresponde a continuación detenerse brevemente en el tema relacionado con la autonomía municipal y, dentro de este, en el de la facultad normativa del Concejo Municipal y en el del rango de ley de las Ordenanzas Municipales.

Siguiendo al constitucionalista español Francisco Fernández Segado<sup>4</sup>, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy dificultosa precisión, si es que éste no se analiza dentro de el aquí y el ahora de cada momento histórico, así como de la cobertura constitucional existente en tal momento histórico. En este orden, el citado autor sostiene, siguiendo al profesor Santiago Muñoz Machado que “... el concepto de autonomía es difícil de precisar si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, es polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido en forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza.”<sup>5</sup>

Sin embargo, no obstante este carácter inicial del concepto de autonomía “si se tiene en cuenta la normativa constitucional peruana, así como los ingredientes que el Legislador Constituyente incorpora dentro de la autonomía asignada a las Municipalidades, resulta patente su voluntad de conformar la autonomía como un principio general de organización territorial del gobierno peruano y, a la par, como el derecho de la comunidad local a participar mediante sus propios órganos en el gobiernos y la administración de cuantos asuntos le atañen”, al punto que, como bien apunta el mismo Fernández Segado, siguiendo la más actualizada doctrina que busca la redefinición de la autonomía local basada en el interés respectivo como base del principio de autonomía y, en particular a Alfonso Luciano Parejo, el verdadero objeto de la autonomía local “...radica en el derecho al autogobierno, que significa el derecho a la atribución de potestades (sin precisar cuáles deban ser éstas) en todos aquellos supuestos en que se vean comprometidas o afectadas necesidades de la comunidad local”.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “La Autonomía Municipal en la Constitución Española de 1978”. Citado por BLUME FORTINI, Ernesto, en el libro “El Rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993 (colisión normativa entre ley del Congreso y ordenanza municipal)”, editado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Stampa Gráfica. Lima. 1997, p. 3.

<sup>5</sup> Loc. Cit.

<sup>6</sup> Loc. Cit.



En este orden de ideas, la autonomía municipal debe ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad de la municipalidad “... para ejecutar y cumplir todas las tareas de la Administración estatal con propia responsabilidad, y esto sin importar la posible trascendencia supralocal de estas tareas, pues lo que determinaría la capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos”<sup>7</sup>. No cabe por consiguiente, una visión limitativa y restringida de la autonomía municipal, máxime cuando a esta se asignan caracteres políticos, económicos y administrativos, sino por el contrario una visión amplia que, en el fondo encierra, una redefinición de la autonomía local, que haga posible una interpretación coherente y armónica con lo que podría denominarse el sistema constitucional de distribución de competencias, el cual rompe los esquemas tradicionales e implica una nueva concepción, dentro de la cual, en la medida del nuevo rol de las municipalidades se incrementan las competencias y atribuciones de estas, así como se disminuyen y limitan las de otros entes estatales que antes (en el esquema centralista) las detentaba. Por ello, en opinión del constitucionalista español antes citado, la afirmación de la autonomía local “... ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”<sup>8</sup>.

Con relación a este último aspecto, la intensidad de la participación de la municipalidad, en el ejercicio del gobierno, depende de la relación que se pueda dar entre los intereses locales y los supralocales, en el contexto, como es obvio, de la atención a los problemas emergentes de la realidad local; ya que, por su propia naturaleza, el gobierno local ejerce poder únicamente sobre su respectiva circunscripción territorial.

Recalco que, a la luz de la normativa constitucional vigente, contenida puntualmente en los artículos 43°, 188°, 189°, 191°, 192°, 193°, 194°, 195°, 196° y 200°, inciso 4, de la Constitución de 1993, el Legislador Constituyente Peruano ha concebido a la municipalidad como el órgano del gobierno local, con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, encargado de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, entre otras funciones, que es instrumento básico de la descentralización del país, en el marco de un modelo que maximiza, revalúa y repotencia al gobierno local, al cual para el cabal ejercicio de sus responsabilidades le ha dado funciones normativas, por intermedio de sus Concejos Municipales, dictando Ordenanzas, que son leyes municipales, de igual rango que las leyes ordinarias que dicta el Congreso de la República.

Sobre la función normativa debe hacerse hincapié que la autonomía política comprende la autorregulación; razón que llevó a consagrar expresamente en el artículo 191° de la Carta Fundamental de 1993 que el Concejo Municipal (que es una suerte de parlamento municipal integrado por el Alcalde y los Regidores) tiene la facultad de legislar o normar en materia municipal y, adicionalmente, de fiscalizar a la Alcaldía (que es el órgano ejecutivo municipal). Nótese en este punto que el Legislador Constituyente crea al legislador municipal o parlamentario municipal, a quien denomina Regidor; y que se trata de un legislador para quien se reservan áreas sobre las que deberá ejercer su función

---

<sup>7</sup> Loc. Cit.

<sup>8</sup> Loc. Cit.



normativa: los asuntos de competencia municipal. Nótese, igualmente, que tal decisión se cimienta también en la teoría de la reserva constitucional o reserva legal, en cuya virtud la normación en el ámbito competencial municipal queda reservada al legislador municipal.

A contramano, tal reserva conlleva que el legislador ordinario (que dicta las leyes propiamente dichas: el Poder Legislativo, a través del Congreso de la República), el legislador delegado (que dicta decretos legislativos por delegación del Congreso: el Poder Ejecutivo) y el legislador infralegal (que dicta normas de inferior jerarquía que las leyes: el Poder Ejecutivo, entre otros), han quedado privados de normar en materias propias de las municipalidades, ya que esa tarea ha sido entregada al legislador municipal, en concordancia con la autonomía política que tienen las municipalidades.

Como está dicho la función legislativa o normativa municipal la realiza el legislador municipal vía Ordenanzas, que son en puridad leyes municipales; dispositivos o normas jurídicas (en el más estricto sentido) que regulan el ámbito competencial municipal y, en general, atienden a la necesidad normativa que presenta la problemática local o municipal. Empero, también en concordancia con la autonomía política, que, como quedó enfatizado, conlleva a la autonormación o autorregulación, el Legislador Constituyente Peruano le ha dado a la Ordenanza Municipal el rango de ley, al establecer en el artículo 200º, inciso 4), de la Constitución, al referirse a las normas impugnables por causal de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que tienen rango de ley, al igual que las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, los reglamentos del Congreso y las normas regionales de carácter general.

El rango significa “...índole, clase, categoría, calidad...”<sup>9</sup>. Por lo tanto, el rango de ley significa índole, clase, categoría y calidad de ley. En tal sentido, si por disposición constitucional la Ordenanza Municipal tiene rango de ley, consecuentemente tiene índole, clase, categoría y calidad de ley; raciocinio que permite arribar a la conclusión que la Ley del Congreso y la Ordenanza Municipal tienen igual índole, clase, categoría y calidad, diferenciándose únicamente en la materia normativa que corresponde a cada una.

En el presente caso, la emplazada mediante Ordenanza Municipal 024-2016-CM/MPC, dispuso la creación de la Municipalidad del Centro Poblado Huancamachay como parte de su jurisdicción; sin embargo, conforme lo señalado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Oficio D00602-2019-PCM/SDOT, de fecha 9 de octubre de 2019, no es posible determinar con certeza la pertenencia del caserío de Huancamachay a la provincia de Concepción. En consecuencia, la normativa analizada resulta inconstitucional, ya que la delimitación territorial de dicho espacio territorial le corresponde, por mandato del artículo 102, inciso 7 de la Constitución, exclusivamente al Congreso de la República, por lo que, la ordenanza municipal cuestionada deviene en inconstitucional, correspondiendo amparar la demanda incoada por la Municipalidad Provincial de Satipo.

S.

**BLUME FORTINI**

<sup>9</sup> CABANELLAS, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.” Editorial Heliasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10



Lima, 25 de mayo de 2020

### VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con declarar **FUNDADA** la demanda, en función de los argumentos esgrimidos en la ponencia. Sin embargo, deseo añadir algunas consideraciones que estimo pertinente:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuyente, muchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesa objeto de manipulación por diversos sectores. En dicho escenario, se aprecia cómo hasta la fecha continúa existiendo una serie de imprecisiones y problemas no resueltos en torno a la descentralización territorial, tanto es así que aun no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con precisión cuál es la forma de Estado peruano, forma que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, ha sido objeto también de algunas importantes reformas).
2. En relación con el proceso de descentralización territorial, este ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente, por ejemplo, con ocasión de resolver conflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional, deben ser canalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al asunto de fondo, tenemos que, y muy a despecho de ciertos esfuerzos históricamente seguidos en otro sentido, lamentablemente en el Perú el ejercicio del poder a nivel territorial se ha encontrado concentrado y centralizado en Lima, con indudables consecuencias a nivel social, político y económico. Esto, ciertamente, es de lamentar pues los ciudadanos y las autoridades de gran parte del país en muchas ocasiones se han encontrado (y se encuentran) alejadas de muchas decisiones importantes que les involucran directamente, y respecto a las cuales tienen importantes consideraciones que aportar, tanto a nivel social, político y técnico.
4. En ese marco, es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el gobierno a los ciudadanos, democratizando la toma de aquellas decisiones que, en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra sociedad, o también aquellas que tienden a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y manteniéndonos en el contexto propio de la forma de Estado unitario, la descentralización territorial se presenta entonces en el Perú como una necesidad



estrechamente vinculada con la democracia y el desarrollo social, que merece una atención y materialización impostergable.

5. Ya en el ámbito normativo, vemos que, de una lectura conjunta de los artículos 43 (el gobierno peruano es unitario y descentralizado) y 188 (sobre el proceso de descentralización) de la Constitución, la forma del Estado peruano puede ser calificada, como también lo ha señalado el Tribunal Constitucional, de *Estado unitario y descentralizado*, o, dicho con otras palabras, de un Estado que se encuentra incurso en un *proceso de descentralización territorial*, el cual es una política permanente del Estado y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.
6. Ahora bien, nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado* no debe confundirse con la de un *Estado unitario con cuotas de desconcentración*, tal como pasaré a explicar. Al respecto, y en primer lugar, respecto a la noción de Estado unitario, se trata de aquella forma estatal que cuenta con un centro de gobierno único o principal, desde el cual se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. En este eventualmente, buscándose tal vez una mejor distribución de competencias, alguna cuota de democratización del ejercicio del poder estatal o quizá el apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, puede ocurrir que se concedan o transfieran determinadas de competencias a entes descentralizados, con ciertas, aunque usualmente acotadas, cuotas de autonomía.
7. La desconcentración, por su parte, fue descrita por Hauriou en su momento como una técnica administrativa, la cual es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas existe una tendencia centrífuga, que aproxima la Administración al administrado, sin embargo, la desconcentración se encuentra tan solo limitada a delegar ciertas competencias administrativas, en lo que se constituye antes bien una “técnica de autoridad” y no una “técnica de libertad”<sup>10</sup>. De este modo, la desconcentración mantiene el centralismo, y si bien no supone que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, en un *Estado unitario con desconcentración* no se transfieren competencias ni recursos, pues las dinámicas de reparto y transferencia de competencias, con vocación permanente además, es patrimonio de los procesos de descentralización.
8. Ya respecto a la *descentralización territorial*, que caracteriza a nuestro *Estado unitario y descentralizado*, antes que ser una técnica administrativa para trasladar los beneficios del centro político hacia las poblaciones periféricas expectantes, es principalmente una forma de distribución el poder del Estado dentro del territorio. Más específicamente, la descentralización territorial implica la transferencia (y no solo la delegación) de competencias, que pasan del tradicional centro político a las entidades subnacionales

---

<sup>10</sup> HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.



(gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Así considerado, las regiones y los municipios se erigen como ejes propios de desarrollo, y cuentan con plena autonomía y con espacios propios de participación y de decisión política.

9. En este sentido, el actual artículo 188 de nuestra Constitución es muy claro cuando señala que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
10. En este orden de ideas, el desarrollo integral del país –objetivo constitucionalmente consagrado– implica que cada espacio subnacional cuente con las garantías suficientes para plantear sus propias líneas de desarrollo. Con ese propósito, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que “(...) 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 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución)” (STC Exp. n.º 00020-2005-PI, f. j. 38; STC Exp. n.º 00034-2009-PI, f. j. 7).
11. Así considerado, los gobiernos regionales y locales deben contar con condiciones que les permitan decidir y generar su propio desarrollo, tanto a partir de las políticas que adopten de manera autónoma, como también de las relaciones que entablen con el centro y también entre ellas. La descentralización territorial, entonces, queda vinculada a la posibilidad de que cada localidad pueda gozar de autonomía, así como de generar sus propias dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus propias decisiones, en un marco de subsidiariedad.
12. Ahora, lo que he anotado hasta el momento sobre nuestra forma de Estado y sobre el proceso de descentralización debe tenerse en cuenta al momento de enfrentar casos como el presente. De manera más específica, en lo que se refiere al llamado “test de competencia”, por ejemplo, al cual suele hacer referencia el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de controversias, debemos indicar que este no puede entenderse como un test que arrojará, indubitablemente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).



13. Así considerado, las respuestas que brinde el Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como una jerarquía superior frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
14. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN