



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 262/2020

Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618
soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 17:24:03-0500

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0019-2019-PI/TC

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 28/07/2020 18:50:34-0500

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 16:17:04-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23 de junio de 2020

Caso de la creación del Centro Poblado de Pinchimuro

CIUDADANOS C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE QUISPICANCHI

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 07-2017-GLPQ/U, que aprueba la Creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pinchimuro, Distrito de Ocongate, Provincia de Quispicanchi, Departamento de Cusco.

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/07/2020 12:00:50-0500

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/07/2020 15:02:38-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/07/2020 11:54:22-0500

Firmado digitalmente por:
RAMOS NÚÑEZ Carlos
Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 28/07/2020 10:24:59+0200



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del Centro Poblado de
2

Pinchimuro

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--------------------------|---|
| I. ANTECEDENTES..... | 3 |
| A. Petitorio | |
| 3 | |
| B. Debate Constitucional | |
| 3 | |
| II. FUNDAMENTOS..... | 5 |
| A. Parámetro de control | |
| 5 | |
| B. Análisis del caso | |
| 5 | |
| III. FALLO..... | 8 |



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de junio de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, sin la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, por razones de salud, conforme a lo decidido en la sesión del Pleno del 18 de junio de 2020. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini.

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio

El 18 de octubre de 2019, un conjunto de ciudadanos pertenecientes de la Comunidad Campesina de Ausangate solicitan se declare la inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza Municipal 07-2017-GLPQ/U, emitida por la Municipalidad Provincial de Quispicanchi.

El 10 de febrero del 2020, el Procurador Público Municipal de la referida entidad edil contesta la demanda y solicita que esta sea declarada improcedente o en su caso infundada.

B. Debate Constitucional

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

DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que la solicitud de creación de un Centro Poblado debe estar acompañada por un mínimo de mil ciudadanos adherentes.
- En este caso, no se cumplido con este requisito. Los promotores adjuntaron firmas de ciudadanos que no pertenecen a las comunidades campesinas ubicadas dentro del ámbito geográfico del mencionado centro poblado; e, incluso, presentaron firmas duplicadas para completar las rúbricas requeridas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del Centro Poblado de
4

Pinchimuro

- Este hecho no fue advertido por la Municipalidad Provincial de Quispicanchi, la que dictó la Ordenanza Municipal impugnada sin observar los requisitos establecidos por ley.
- Además, de acuerdo a la Ley General de Comunidades Campesinas, la máxima autoridad de deliberación de una Comunidad Campesina es la Asamblea General; por lo tanto, para tomar una importante decisión como la de formar parte de un centro poblado, es menester que, previamente, se haya debatido y aprobado dicho acuerdo en asamblea general y, posteriormente, proceder con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades; sin embargo, ello no ocurrió en este caso.
- Por ello, solicitan que la ordenanza impugnada sea declarada inconstitucional.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

- La norma impugnada no es inconstitucional. Conforme a los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Municipalidad Provincial de Quispicanchi tiene la potestad de crear y establecer los límites de la municipalidad de los centros poblados que se encuentren dentro de su circunscripción territorial.
- La solicitud de creación del Centro Poblado de Pinchimuro fue a iniciativa de la Comunidad Campesina que lleva el mismo nombre. Ello se aprobó en la asamblea desarrollada el 14 de julio del año 2016, con la finalidad de que se atienda con mayor eficiencia las necesidades básicas de sus ciudadanos tales como la creación de un centro de Salud, la instauración de un Juez de Paz, la creación de un Registro Civil, la implementación de un servicio de seguridad ciudadana, saneamiento básico, servicios de limpieza, entre otros.
- Además, entre los adherentes, se encuentra la rúbrica de los vecinos de la Comunidad de Ausangate, quienes promovieron la creación del Centro Poblado de Pinchimuro.
- La petición para la creación de dicho Centro Poblado ha contado con 1 125 firmas de adhesión. También se han emitido Informes técnicos favorables de las gerencias de planificación y presupuesto así como de asesoría jurídica concluyendo que existen "argumentos históricos, técnicos y legales que sustentan la factibilidad de dicha solicitud".



Pinchimuro

- La ordenanza cuestionada ha cumplido con las exigencias contempladas en la Ley Orgánica de Municipalidades para la creación de las municipalidades de centros poblados.
- La Ley de Comunidades Campesinas solo es aplicable para el funcionamiento interno de las comunidades campesinas y no para el caso de la creación de centros poblados.
- Finalmente, la ordenanza impugnada ha cumplido con lo establecido en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades, puesto que fue aprobada con el voto mayoritario de los concejeros provinciales.

II. FUNDAMENTOS

A. Parámetro de control

1. El proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley, tomando como parámetro a la Constitución, en tanto norma suprema del ordenamiento jurídico.
2. En determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a fuentes distintas de la Constitución; en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 0007-2002-AI/TC, fundamento 5).
3. Lógicamente, estas normas deben a su vez ser compatibles con la Constitución. En este caso, el parámetro de control está compuesto por los artículos 194 y 195 de la Constitución, así como por la Ley Orgánica de Municipalidades.

B. Análisis del caso

4. En su parte pertinente, el artículo 194 de la Constitución establece lo siguiente:

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas *conforme a ley* [énfasis añadido].



Pinchimuro

5. En consecuencia, por disposición de la Constitución, las normas legales que regulan la materia forman parte del parámetro de control a emplearse en el presente caso.
6. En ese sentido, los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades regulan la forma y establecen los requisitos que deben cumplirse para la creación de las municipalidades de Centros Poblados.
7. Cuando se emitió la ordenanza cuestionada, el texto entonces vigente del artículo 128 establecía que:

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
8. Por su parte, el artículo 129 señalaba que:

Para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del Centro Poblado de
7

Pinchimuro

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

9. Por ello, este Tribunal Constitucional ha sostenido que:

La ordenanza que crea un centro poblado debe respetar los parámetros establecidos en las disposiciones legales transcritas. En caso contrario, sería inconstitucional por la forma. Al no haber sido emitida conforme a ley, incurriría en una infracción indirecta al artículo 194 de la Constitución (Sentencia 0019-2013-PI/TC, fundamento 12).

10. En este caso, los demandantes han cuestionado la Ordenanza 07-2017-GLPQ/U, que crea de la Municipalidad del Centro Poblado de Pinchimuro porque el padrón de adherentes no reúne el número de firmas que establece la Ley Orgánica de Municipalidades.

11. Una reforma del inciso 1, del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades, introducida el 24 de abril de 2019 —es decir, después de la promulgación de la ordenanza impugnada— por la Ley 30937, estableció que dichas firmas debían ser certificadas por del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec):

Solicitud presentada por un comité de gestión, acompañada de la adhesión de un mínimo de mil ciudadanos con domicilio registrado en el centro poblado de referencia o en su ámbito geográfico de responsabilidad, acreditado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) [énfasis agregado].

12. Sin embargo, ello no exime a la demandada de su obligación de acreditar ante este Tribunal Constitucional que cumplió con el requisito preexistente, de que los adherentes debían ser “habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente” —máxime, cuando el no cumplimiento de este requisito constituye el punto central del cuestionamiento planteado en la demanda.

13. A pesar de ello, la contestación de la demanda solo señala que la demandada sí cumplió con este requisito, pero sin adjuntar ninguna documentación al respecto.

14. En los anexos de la demanda (fojas 89 en adelante), corren los padrones que llevan como título:

CENTRO POBLADO PINCHIMURO
PUCCA RUMMI - PINCHIMURO - PACCHANTA - UPIS - ROCCA ROCCA -
RODEANA - PACCHANTA BAJA - COÑAMURO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la creación del Centro Poblado de
8

Pinchimuro

15. En estos, constan los nombres y apellidos de los adherentes, su número de DNI, sus firma y huella digital, pero no sus domicilios.
16. Adicionalmente, también se adjunta a la demanda los certificados de inscripción ante Reniec, que corresponden a una parte de los adherentes a la solicitud de creación del Centro Poblado de Pinchimuro. En dichos certificados, se verifica que al menos 209 de estos no vivían, efectivamente, en dicho lugar.
17. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que la ordenanza objeto de controversia resulta inconstitucional, al no haberse cumplido con el requisito previsto en el inciso 1 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

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; en consecuencia, declara **INCONSTITUCIONAL** por la forma, la Ordenanza Municipal 07-2017-GLPQ/U, que aprueba la Creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pinchimuro, Distrito de Ocongate, Provincia de Quispicanchi, Departamento de Cusco.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2019-PI/TC
LIMA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
AUSANGATE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Idolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 28/07/2020 18:50:35-0500

No obstante que concuerdo con la sentencia que declara FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Municipal 07-2017-GLPQ/U, emitida por la Municipalidad Provincial de Quispicanchi, 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 anteriores¹, 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

¹Véase, 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.

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 27/07/2020 15:02:30-05



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2019-PI/TC
LIMA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
AUSANGATE

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 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.²

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



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.

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 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 Democrático³, 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 municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

³Ibid. pp. 478-479.



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 Segado⁴, 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."⁵

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

⁴ 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.

⁵ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2019-PI/TC
LIMA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
AUSANGATE

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”*.⁶

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”*.⁷ 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”*.⁸

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,

⁶ Loc. Cit.

⁷ Loc. Cit.

⁸ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2019-PI/TC
LIMA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
AUSANGATE

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00019-2019-PI/TC
LIMA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
AUSANGATE

Peruano le ha dado a la Ordenanza Municipal el rango de ley, al establecer en el artículo 200, 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..."⁹. 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.

S.

BLUME FORTINI

⁹ CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual." Editorial Heliasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10