



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 341/2020

Firmado digitalmente por:
LEDESMA NARVAEZ
Marianella Leonor FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 11:53:01-0500

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00027-2018-PI/TC

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 15/08/2020 00:49:37-0500

Firmado digitalmente por:
FERRERO COSTA Augusto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 17:28:18-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2 de junio de 2020

Caso administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado

PODER EJECUTIVO C. GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 012-2015/GRU/CR

Firmado digitalmente por:
MIRANDA CANALES Manuel
Jesus FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/08/2020 16:31:15-0500

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/08/2020 18:33:23-0500

Firmado digitalmente por:
SARDON DE TABOADA Jose
Luis FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/08/2020 17:57:07-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES	3
A. PETITORIO CONSTITUCIONAL	3
B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	3
<i>DEMANDA</i>	3
Inconstitucionalidad por la forma	3
Inconstitucionalidad por el fondo	3
<i>CONTESTACIÓN DE DEMANDA</i>	5
C. ARGUMENTOS DEL TERCERO INCORPORADO EN AUTOS	5
II. FUNDAMENTOS	5
A. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA	5
B. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE FORMA	6
III. FALLO	8

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 2 días del mes de abril del 2020, reunido el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Ledesma Narváez (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con los abocamientos de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, conforme al artículo 30-A del reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini y el voto singular del magistrado Ramos Núñez. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES**A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

El 27 de noviembre de 2018, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 012-2015/GRU/CR, solicitando se declare su inconstitucionalidad por razones de forma y de fondo.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES***DEMANDA******Inconstitucionalidad por la forma***

Sostiene que la ordenanza regional cuestionada ha sido publicada de forma parcial, pues el texto de la directiva que aprueba y que forma parte de su contenido no cumple con el principio de publicidad de las normas, es decir, no fue publicada en el Diario Oficial El Peruano ni en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la capital regional, como ordena el artículo 42 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, omisión que ha sido reconocida mediante Informe N° 490-2018-GRU-OL-AS, de 18 de setiembre de 2018, del Gobierno Regional de Ucayali. De esta manera se vulnerado el artículo 51 de la Constitución y el artículo 42 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Inconstitucionalidad por el fondo

Refiere que la ordenanza regional vulnera la competencia del Poder Ejecutivo en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado. En este sentido, las normas nacionales han establecido que la competencia para la administración y adjudicación de bienes de dominio privado de propiedad del Estado, en el marco de un procedimiento de compra-venta, es competencia del Poder Ejecutivo, ejercida por la Superintendencia

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de Bienes Nacionales (SBN), salvo que se haya transferido dicha competencia a un gobierno regional.

La competencia reconocida legalmente a los gobiernos regionales sobre administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado continúa siendo ejercida, en lo que respecta al Gobierno Regional de Ucayali, por la SBN, lo que concuerda con lo señalado en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales (Decreto Supremo 007-2008-VIVIENDA), que indica lo siguiente: "en tanto no concluya el proceso de transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales para la administración y disposición de los predios estatales conforme a la Ley de Bases de la Descentralización, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales continuará ejerciendo dichas funciones conforme a la normatividad vigente".

Señala que no se ha concretado el proceso de transferencia de la competencia prevista en el literal "j" del artículo 35 de la Ley de Bases de Descentralización y el artículo 62 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por lo tanto, el Gobierno Regional de Ucayali no cuenta con las facultades para la administración y adjudicación de predios de propiedad del Estado señaladas en dichos artículos. Así, estos artículos no pueden servir de sustento para la emisión de la ordenanza y la directiva que forman parte de la misma.

Conforme al grado de avance del proceso de transferencia de competencias, el Gobierno Regional de Ucayali todavía no tiene las competencias relativas a la disposición de bienes y predios de propiedad del Estado *urbanos y eriazos*. El órgano competente para realizar el procedimiento de disposición de tales predios, sea mediante venta directa u otra modalidad, es el Poder Ejecutivo, a través de la Superintendencia de Bienes Nacionales, y no el Gobierno Regional de Ucayali.

La ordenanza regional cuestionada vulnera las competencias de las municipalidades provinciales y del Poder Ejecutivo en materia de formalización de la propiedad en predios *rurales* revertidos. En efecto, en ningún supuesto se ha previsto la intervención de los gobiernos regionales en los procedimientos de formalización de propiedad y tampoco cuentan con competencia para ejecutar la venta de dichos predios, como lo establece la ordenanza y lo desarrolla la directiva que lo integra.

En concordancia con lo anterior, según lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley 28667, que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, la competencia para realizar el procedimiento de reversión de los predios rurales de propiedad del Estado, corresponde a los gobiernos regionales, pero una vez concluido, la competencia para su enajenación para fines de formalización le corresponde a las municipalidades provinciales.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**CONTESTACIÓN DE DEMANDA**

Mediante escrito de 25 de febrero de 2019, la Procuradora Pública Regional del Gobierno Regional de Ucayali contesta la demanda dando alcances generales sobre la labor que debe realizar este Tribunal Constitucional y la naturaleza de los procesos constitucionales.

Sostiene que, luego de haber realizado un estudio y análisis prolijo de la demanda y de la ordenanza regional cuestionada, que aprobó la Directiva "Procedimientos para la venta directa de predios revertidos y de dominio privado del Gobierno Regional de Ucayali", llega a la conclusión que ésta incumple la formalidad prevista por la ley, colisiona con normas de obligatorio cumplimiento y vulnera competencias. Solicita, por tanto, se resuelva la controversia conforme corresponde.

C. ARGUMENTOS DEL TERCERO INCORPORADO EN AUTOS

Este Tribunal Constitucional admitió la incorporación como tercero de la Asociación de Propietarios de Predios de Ucayali (APPU), con el objeto de recibir el aporte de elementos jurídicos que coadyuven a resolver la presente controversia.

En sus informes de 7 de marzo y 24 de setiembre de 2019, su representante sostiene que la ordenanza regional cuestionada promueve invasiones u ocupaciones ilegales de predios, y contraviene las competencias del Poder Ejecutivo en materia de administración de bienes de propiedad del Estado.

Afirma que, actualmente, los ex funcionarios y autoridades del Gobierno Regional de Ucayali: Isaac Huamán Pérez, Director Regional de Agricultura y Christopher Hernández Larrañaga, Director de Titulación y Formalización de Predios, se encuentran con mandato de prisión preventiva por presuntamente liderar una organización criminal dedicada al tráfico de tierras en la región.

Por último, señala que mediante Informe N° 877-CG/GRUC-AC, de 3 de mayo de 2019, la Contraloría General de la República identificó una serie de infracciones que acarrearán responsabilidad administrativa funcional; así como también, presuntas responsabilidades penales por la comisión del delito de tráfico de tierras.

II.FUNDAMENTOS**A. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

1. En el presente caso, se cuestiona la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 012-2015/GRU/CR, de 10 de julio de 2015, por haber incurrido en presuntas infracciones de forma y fondo de la Constitución.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**2. Dicha ordenanza establece lo siguiente:**

Artículo Primero.- Aprobar la Directiva de “PROCEDIMIENTOS PARA LA VENTA DIRECTA DE PREDIOS REVERTIDOS Y DE DOMINIO PRIVADO DEL GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI DE LIBRE DISPONIBILIDAD”, que en seis folios forma parte integrante de esta Ordenanza Regional.

Artículo Segundo. - ENCARGAR el cumplimiento de la presente Ordenanza Regional al Gobernador Regional de Ucayali, Gerencia General Regional y a la Dirección Regional Sectorial de Agricultura de Ucayali, los cuales deberán emitir los actos resolutivos correspondientes para la efectiva implementación de la presente Ordenanza.

Artículo Tercero.- AUTORIZAR a la Oficina Regional de Administración del Gobierno Regional de Ucayali, realizar los trámites respectivos para la publicación de la presente Ordenanza Regional en el diario local de mayor circulación de la Región de Ucayali y en el Diario Oficial El Peruano, así como disponer su inclusión en el portal electrónico del Gobierno Regional de Ucayali (www.regionucayali.gob.pe), previa promulgación de la presente Ordenanza Regional, realizada por el Gobernador Regional de Gobierno Regional de Ucayali.

Artículo Cuarto.- DISPENSAR la presente Ordenanza Regional del trámite de lectura y aprobación del Acta.

B. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE FORMA

3. Conforme al artículo 75 del Código Procesal Constitucional, una 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.
4. En el presente caso, el demandante sostiene que la Ordenanza Regional 012-2015/GRU/CR resulta inconstitucional por la forma, ya que fue publicada parcialmente sin seguir el procedimiento establecido.
5. Al respecto, el artículo 51 de la Constitución establece que “la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”.
6. A estos efectos, el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución señala las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley e incluye, entre ellas, a las normas regionales de carácter regional.
7. De otra parte, el artículo 109 de la Constitución dispone que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, salvo disposición contraria de la misma ley, cuando postergue su vigencia en todo o en parte.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Se desprende, entonces, de una interpretación sistemática de los artículos citados, que la publicación de la norma determina su eficacia, vigencia y obligatoriedad.
9. Si bien este precepto constitucional establece que es la ley la que tiene que ser publicada, este Tribunal Constitucional entiende que en dicha frase alcanza a cualquier fuente formal del derecho y, en especial, aquellas que tienen una vocación de impersonalidad y abstracción. Por tanto, queda claro que la publicación de las ordenanzas regionales es un requisito esencial de su eficacia.
10. La exigencia constitucional de que las normas sean publicadas conforme a la constitución y las leyes está directamente vinculada al principio de seguridad jurídica; pues solo existirá auténtica garantía para los destinatarios de las normas, cuando tengan una efectiva oportunidad de conocerlas (Sentencia 2050-2002-AA, fundamento 24).
11. El artículo 42 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), concretiza el requisito de publicidad, estableciendo que:

“La norma regional de alcance general es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, salvo plazo distinto expresamente señalado en la misma, debiendo publicarse además en el diario encargado de las publicaciones judiciales en la capital de la región. Deben incluirse además en el portal electrónico del Gobierno Regional”.
12. En el presente caso, el artículo 1 de Ordenanza Regional 012-2015/GRU/CR aprueba la Directiva “Procedimientos para la venta directa de predios revertidos y de dominio privado del Gobierno Regional de Ucayali de libre disponibilidad”, disponiendo expresamente que “forma parte integrante de esta Ordenanza Regional”.
13. En consideración de este Tribunal Constitucional, tanto la ordenanza, en la totalidad de sus cuatro artículos, como el texto de la directiva, debían ser publicados conforme a las reglas antes indicadas; ello para hacer efectivo el mandato constitucional de publicidad de las normas.
14. Empero, en el procedimiento de expedición de la ordenanza regional cuestionada se aprecia lo siguiente:
 - a) El 19 de agosto de 2015, se publicó en el diario Ímpetu – Empresa Periodística Editorial de la Amazonía S.A.C- la Ordenanza Regional 012-2015-GRU/CR. De la referida publicación y del informe N° 490-2018-GRU-OL-AS (obrante a fojas 44 y 45), se aprecia que solo se publicaron los cuatro artículos de la ordenanza, pero no el texto de la directiva;
 - b) El 28 de agosto de 2015, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ordenanza Regional 012-2015-GRU/CR. En la referida publicación, se

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aprecia que la entidad demandada únicamente publicó el articulado, pero no el texto de la directiva (fojas 32); y,

- c) El 18 de setiembre de 2015, se publicó en el portal electrónico del Gobierno Regional de Ucayali la Ordenanza Regional 012-2015-GRU/CR. De la consulta a la página web de la entidad demandada, se puede observar que no se ha cumplido con publicar el texto de la directiva (<http://144.76.239.44/institucional/normas/ordenanzas/2015/O0012-2015.pdf>)
- 15. Así las cosas, respecto de la Ordenanza Regional 012-2015-GRU/CR, solo se han publicado sus cuatro artículos, mientras que la directiva, que formaba parte integrante de ella, no ha sido publicada.
- 16. En consecuencia, habiéndose verificado que la directiva que forma parte de la ordenanza no ha sido publicada en el Diario Oficial El Peruano, ni en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la capital regional, ni en el portal institucional del gobierno regional, la demanda de autos debe ser estimada, debiendo declararse la inconstitucionalidad por la forma de la ordenanza regional cuestionada.
- 17. Por este motivo, habiéndose verificado la inconstitucionalidad por la forma de la ordenanza regional cuestionada, este Tribunal Constitucional considera que carece de objeto realizar el análisis de fondo.
- 20. Finalmente, debe recordarse que, conforme a los artículos 204 de la Constitución y 81 del Código Procesal Constitucional, las sentencias que declaren fundada —en todo o en parte— una demanda de inconstitucionalidad no tienen efectos retroactivos.
- 21. A través del proceso de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional se limita a realizar un examen abstracto de la constitucionalidad de las normas con rango de ley sometidas a su consideración. Por tanto, en este proceso, no está facultado para declarar la nulidad de actos jurídicos que hayan sido emitidos en el marco de una situación jurídica concreta.
- 22. Sin embargo, los ciudadanos o, incluso el Estado, que pudieran verse perjudicados por decisiones administrativas emitidas por el Gobierno Regional de Ucayali pueden iniciar las acciones administrativas y/o judiciales que consideren pertinentes, en resguardo de sus derechos e intereses.

III. FALLO

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** en su totalidad la Ordenanza Regional 012-2015-GRU/CR, emitida por el Gobierno Regional de Ucayali.
2. Dejar a salvo el derecho de quienes se han visto perjudicados por decisiones administrativas emitidas por el Gobierno Regional de Ucayali para que inicien las acciones administrativas y/o judiciales que estimen pertinentes.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE SARDÓN DE TABOADA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC
Caso administración y adjudicación de
terrenos de propiedad del Estado

Firmado digitalmente por:
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fé
Fecha: 15/08/2020 00:49:37-08:00

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

No obstante que concuerdo con declarar FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Regional 012-2015-GRU/CR, emitida por el Gobierno Regional de Ucayali, 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 regiones 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 Regionales.

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

1. **El carácter descentralizado del gobierno peruano y el rol de las regiones 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 en sus textos que hiciera referencia expresa a aquella; mientras que la Constitución de 1933 sí recogió en su articulado normas referentes a la forma

Firmado digitalmente por:
BLUME FORTINI Ernesto
Jorge FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/08/2020 18:33:21-05

¹ 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.



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 enfatiza 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. 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.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC
Caso administración y adjudicación de
terrenos de propiedad del Estado

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 los gobiernos regionales y locales*, a los cuales considera *instrumentos de la descentralización del país*. En este punto, es importante resaltar el papel que se asigna a los gobiernos regionales y las municipalidades como órganos del gobierno regional y local, a los 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 regional y local.

En cuarto lugar, ha establecido que los gobiernos regionales y las municipalidades, para cumplir su papel de ser instrumentos y expresión de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC
Caso administración y adjudicación de
terrenos de propiedad del Estado

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 *los gobiernos regionales y las municipalidades mediante sus respectivos Concejos Municipales y Consejos Regionales (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 y Ordenanzas Regionales, respectivamente.*

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188, 189, 190, 191 y 200, inciso 4), de la Constitución de 1993, 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 “Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.”. Y que, al referirse al proceso de inconstitucionalidad, este “...procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general (conocidas como ordenanzas regionales) y ordenanzas 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 regional y el rango de ley de las Ordenanzas Regionales

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 los gobiernos regionales y las municipalidades como instrumentos de la descentralización, a los 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 regional y, dentro de este, en el de la facultad normativa del Consejo Regional y en el del rango de ley de las Ordenanzas Regionales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC
Caso administración y adjudicación de
terrenos de propiedad del Estado

Siguiendo al constitucionalista español Francisco Fernández Segado³, 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."⁴

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 (aplicable también a la autonomía de los gobiernos regionales), 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".⁵

En este orden de ideas, la autonomía debe ser entendida en su más amplio sentido como la capacidad "... para ejecutar y cumplir todas las tareas de la Administración estatal con propia responsabilidad, y esto sin importar la posible transcendencia supralocal de estas tareas, pues lo que determinaría la capacidad sería la afectación a los intereses de los ciudadanos"⁶. No cabe por consiguiente, una visión limitativa y restringida de la autonomía tanto local como regional, 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 y regional, que haga

³ 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.

⁴ Loc. Cit.

⁵ Loc. Cit.

⁶ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC
Caso administración y adjudicación de
terrenos de propiedad del Estado

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 los gobiernos regionales se incrementan las competencias y atribuciones de estos, 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 “... *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*”.⁷

Con relación a este último aspecto, la intensidad de la participación de la municipalidad o el gobierno regional, 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 y también regional 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, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196 y 200, inciso 4, de la Constitución de 1993, el Legislador Constituyente Peruano ha concebido al Gobierno Regional como órgano con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, encargado de aprobar el plan de desarrollo regional, así como de promover el desarrollo socioeconómico regional y dictar las normas inherentes a la gestión regional, entre otras funciones, que es, junto con la municipalidad, instrumento básico de la descentralización del país, en el marco de un modelo que maximiza, revalúa y repotencia al gobierno regional, al cual para el cabal ejercicio de sus responsabilidades le ha dado funciones normativas, por intermedio de sus Consejos Regionales, dictando ordenanzas, que son leyes regionales, 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 Regional (que es una suerte de parlamento regional integrado por el Gobernador Regional y los consejeros regionales) tiene la facultad de legislar o normar en materia regional y, adicionalmente, de fiscalizar al Gobernador Regional (que es el órgano ejecutivo regional). Nótese en este punto que el Legislador Constituyente crea al legislador regional o parlamentario regional, a quien se le denomina consejero regional; y que se trata de un legislador para quien se

⁷ Loc. Cit.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC
Caso administración y adjudicación de
terrenos de propiedad del Estado

reservan áreas sobre las que deberá ejercer su función normativa: los asuntos de competencia regional. 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 regional queda reservada al legislador regional.

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 Regiones, ya que esa tarea ha sido entregada al legislador regional, en concordancia con la autonomía política que tienen los gobiernos regionales.

Como está dicho, la función legislativa o normativa regional la realiza el legislador regional vía Ordenanzas Regionales, que son en puridad leyes regionales; dispositivos o normas jurídicas (en el más estricto sentido) que regulan el ámbito competencial regional y, en general, atienden a la necesidad normativa que presenta la problemática regional. 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 Regional 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 Ordenanzas Municipales.

El rango significa "...índole, clase, categoría, calidad..."⁸. Por lo tanto, el rango de ley significa índole, clase, categoría y calidad de ley. En tal sentido, si por disposición constitucional la Ordenanza Regional 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 Regional (norma regional de carácter general según la Constitución) tienen igual índole, clase, categoría y calidad, diferenciándose únicamente en la materia normativa que corresponde a cada una.

S.

BLUME FORTINI

⁸ CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual." Editorial Helíasta S.R.L., 1989, Tomo VII, p. 10



VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Firmado digitalmente por: Coincido con el sentido de la ponencia, por el cual se declara **FUNDADA** la
REATEGUI APAZA Flavio
Adolfo FAU 20217267618
Motivo: Doy fé
Fecha: 15/08/2020 00:49:38-0500
demanda. Sin embargo, estimo pertinente añadir algunas consideraciones que a
continuación expongo:

1. Considero que la distinción realizada en el proyecto entre lo constituye “vicios de forma” y “vicios de fondo” resulta inexacta. A mi parecer, se debe también tomar en cuenta aquellos déficits de deliberación y reflexión que suceden en el ámbito parlamentario, y donde, más aún si partimos de un sistema unicameral como es nuestro caso, no deben ser considerados tan solo como vicios “de forma”. Por el contrario, ellos constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución. Por ende, su contravención debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal, que haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.
2. Al respecto, los referidos vicios deliberativos solo podrían ser considerados como meros vicios formales desde concepciones puramente ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, posiblemente siguiendo las formalidades previstas para ello, sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide, pues para dichas concepciones tan solo bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo la legitimidad de las decisiones públicas se basan en las razones ofrecidas a su favor, y no en la imposición arbitraria del poder, por lo cual bien puede hablarse de un giro argumentativo o deliberativo en la concepción de la democracia.
3. Es más, y en un pronunciamiento muy reciente, este órgano colegiado ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones, y en particular de la toma de decisiones en el seno del Congreso de la República. Así, en la STC Exp. n.º 00006-2017-PI (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), este Tribunal sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser



traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este *es un auténtico órgano deliberante*. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que *aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones*, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. *Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.*

5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. De este modo, *la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa*, de ahí que se afirme que *una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general*” (cursivas agregadas).

4. De este modo, es claro pues que la legitimidad y la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
5. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una *deliberación robusta* hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 0027-2018-PI/TC

Caso administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado

comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de los directamente afectados, así como las de los sujetos y colectivos débiles, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente (justificación), y finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no debe tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, por tender a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.

6. Como se hace evidente, en relación con estos vicios referidos a la falta de o a la insuficiente deliberación en el marco de la aprobación de una ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente, sin atender a que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
7. Adicionalmente, debo señalar que la referida inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que no se permitió la discusión de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lima, 27 de julio de 2020



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00027-2018-PI/TC

Caso administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Firmado digitalmente por:

REATEGUI APAZA Flavio

Adolfo FAU 20217267618 soft

Motivo: Doy fé

Fecha: 15/08/2020 00:49:38-0500

Discrepo, respetuosamente, de la opinión que han asumido la mayoría de mis colegas en la presente controversia. Ellos han optado por declarar fundada la demanda de inconstitucionalidad, y, en consecuencia, estimar como inconstitucional la Ordenanza Regional 012-2015/GRU/CR, la cual aprobó la Directiva de Procedimientos para la venta de predios revertidos y de dominio privado del Gobierno Regional de Ucayali de libre disponibilidad.

El argumento central que han empleado para evidenciar el proceder inconstitucional de la entidad demandada ha sido el de no haber publicado la ordenanza respectiva, por lo que estiman que se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica. Mis colegas también han dispuesto dejar a salvo el derecho de los ciudadanos que pudieran haber sido afectados por las decisiones administrativas emitidas por el Gobierno Regional de Ucayali.

Ahora bien, entiendo, al igual que mis colegas, que la no publicación de normas en los diarios asignados para su difusión es un asunto que no es irrelevante desde el punto de vista constitucional. Y es que, como es evidente, dicha cuestión se encuentra estrechamente conectada con el principio de seguridad jurídica, el cual asegura “a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria” [STC 0001-0003-2003-AI/TC, fundamento 3].

Sin embargo, no basta, en el seno de los procesos de inconstitucionalidad, la posible afectación de derechos subjetivos para que sea posible que este Tribunal emita un pronunciamiento de fondo. En efecto, no debe olvidarse que este proceso permite controlar la validez constitucional de las normas con rango de ley solo en la medida en que se trate de disposiciones que ya se encuentren *efectivamente* incorporadas al ordenamiento jurídico nacional.

Esta ha sido la tendencia que se ha asumido en la jurisprudencia del Tribunal. Por ejemplo, en una oportunidad anterior hemos precisado que

los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia. Una ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él [STC 00017-2005-PI/TC, fundamento 7].

Firmado digitalmente por:

RAMOS NÚÑEZ Carlos

Augusto FAU 20217267618

Motivo: En señal de

conformidad

Fecha: 03/08/2020 19:47:2



En efecto, aunque se trate ciertamente de un cuestionamiento de considerable envergadura, el proceso de inconstitucionalidad no es la vía para el cuestionamiento de normas que nunca han pertenecido al ordenamiento jurídico peruano. Hacerlo implicaría la creación de una ficción, según la cual estaríamos reconociendo existencia a un cuerpo de normas que, en los hechos, nunca estuvo incorporado a nuestro ordenamiento.

Distinta es la situación derivada de los reclamos que, en el seno de casos particulares, generara la aplicación de alguna norma que nunca hubiere sido publicada. En estos casos, es evidente que nuestro ordenamiento habilita conductos de reclamo, ya que se trataría de un palmaria vulneración del principio de seguridad jurídica.

En ese sentido, estimo que la eventual aplicación de normas no publicadas puede ser cuestionada a través, por ejemplo, de los procesos de tutela de derechos, lo cual, de hecho, ya ha efectuado en otra oportunidad este Tribunal. Así, por ejemplo, hemos sostenido que “en la medida que la disciplina de la Policía Nacional del Perú interesa a toda la comunidad, y que un requisito de la validez del Reglamento de su Régimen Disciplinario es que éste sea publicado, el Tribunal Constitucional considera que es inconstitucional que contra el recurrente se haya aplicado un reglamento no publicado en el diario oficial *El Peruano*” [STC 02050-2002-PA/TC, fundamento 24].

No debe, pues, confundirse el control que se deriva de procesos de control abstracto, como lo es ciertamente el proceso de inconstitucionalidad, de posible casos de controles concretos, en los que se hubiera afectado derechos de los ciudadanos.

Esta es la forma, según entiendo, de resguardar, por un lado, la estructuración de los procesos constitucionales, tal y como han sido concebidos tanto por el legislador como por el constituyente, y, por otro, de garantizar la adecuada protección de los derechos constitucionales de toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción peruana.

Por lo expuesto, mi voto es por declarar la **IMPROCEDENCIA** de la demanda, en la medida en que el proceso de inconstitucionalidad no es la vía para el cuestionamiento de normas no publicadas, sin perjuicio, claro está, de dejar a salvo el derecho de las personas a las que se hubiera aplicado dichos instrumentos de reclamar ante las instancias competentes.

S.

RAMOS NÚÑEZ