



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 89/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00019-2023-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

25 de febrero de 2025

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas

COLEGIO DE SOCIÓLOGOS DEL PERÚ C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE UCAYALI-CONTAMANA

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00019-2023-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 2

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ordenanza Municipal 006-2023-MPU	Constitución Política del Perú: <ul style="list-style-type: none">- Artículos 1; 2, inciso 19; 89; 118, inciso 3; 189; y 195 de la Constitución.- Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).- Artículos 13, 14, 15 y 16 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

I. ANTECEDENTES

A. Petitorio constitucional

B. Debate constitucional

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

B-3. INTERVENCIÓN DE TERCERO

II. FUNDAMENTOS

§1. SOBRE EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA

§2. SOBRE LA PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

III. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 3

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez pronuncian la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ochoa Cardich.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 6 de diciembre de 2023, el Colegio de Sociólogos del Perú interpone demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU. Alega que dicha norma contraviene los artículos 1; 2 inciso 19; 89; 118 inciso 3; 189; y 195 de la Constitución. Asimismo, el Colegio demandante sostiene que la referida ordenanza infringe el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), así como los artículos 13, 14, 15 y 16 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Con fecha 5 de julio de 2024, este Tribunal, mediante Oficio 00191-2024-SR/TC, notificó a la Municipalidad Provincial de Ucayali-Contamana y adjuntó el auto admisorio; sin embargo, dicha entidad no contestó la demanda.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan varios argumentos sobre la constitucionalidad de la ordenanza objeto de control, los que, a modo de síntesis, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expresados por la parte demandante son los siguientes:

- El Colegio de Sociólogos del Perú sostiene que la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU contraviene la Constitución por cuestiones de forma y fondo.
- Con relación al alegado vicio de inconstitucionalidad formal, la entidad demandante sostiene que la norma cuestionada no cumple con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 27783, “Ley de Bases de la Descentralización” (LBD), ni con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 27972 y modificatorias (LOM), por cuanto la ordenanza impugnada no fue publicada en el diario oficial *El Peruano* y, en consecuencia, tampoco ha surtido efectos en el ordenamiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 4

- Respecto a los alegados vicios de inconstitucionalidad por el fondo, el Colegio demandante aduce que la ordenanza sometida a control contraviene las políticas nacionales institucionalizadas en normas de protección para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI), como son las reservas indígenas, que se constituyen para garantizar la intangibilidad de los territorios de estos pueblos y proteger su vida e integridad.
- Teniendo en cuenta lo anterior, el Colegio demandante sostiene que la ordenanza impugnada transgrede los artículos 1; 2, inciso 19, y 89 de la Constitución; y que, específicamente, vulnera los derechos a la vida, a la salud, a la integridad, a la existencia como pueblos indígenas, a la conservación de la identidad cultural y a vivir en un medio ambiente adecuado y equilibrado.
- Tales derechos, según indica el demandante, no pueden ser objeto de restricción por ninguna medida estatal. Además, el Colegio recurrente afirma que en ninguna circunstancia se puede obligar o compeler a los pueblos indígenas a renunciar a sus derechos, reconocidos por la Constitución y por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el principio de intangibilidad de los territorios de los pueblos indígenas y el principio de irrenunciabilidad de derechos.
- La parte demandante asevera que la existencia legal y la personalidad jurídica de los pueblos indígenas en situación de aislamiento fueron reconocidas a través del Decreto Supremo 001-2019-MC. Añade que estos pueblos son altamente vulnerables debido a factores inmunológicos, demográficos y territoriales. Al respecto, precisa que los pueblos indígenas no cuentan con un desarrollo inmunitario adaptado a enfermedades externas, por lo que el contacto con individuos ajenos a su entorno provocaría su contagio y rápida propagación.
- Asimismo, el Colegio de Sociólogos aduce que los pueblos indígenas, en situación de aislamiento voluntario, han desarrollado una relación de interdependencia con su entorno; por lo que, según indica, las actividades externas, en particular las extractivas, constituyen una amenaza para la subsistencia y la integridad física y cultural de dichos pueblos.
- Refiere además que a través del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), se han establecido obligaciones estatales para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial. Al respecto, acota que a través de la ordenanza impugnada se pretendería desconocer tales obligaciones.
- Sobre ello, el demandante destaca que la decisión de mantenerse en aislamiento, por algunos pueblos indígenas, debe ser entendida como un rechazo a consentir o a participar en actividades de exploración o explotación en sus territorios. Además, anota que la Ley 28736, “Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 5

en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial”, dispone que las reservas territoriales de dichos pueblos son intangibles.

- Alega que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que los Estados deben garantizar que los pueblos indígenas gocen efectivamente de todos los derechos y que, para este fin, se deben adoptar medidas especialmente enfocadas en su situación. En caso contrario, según señala, se incurriría en una vulneración de los derechos a la igualdad y a la no discriminación.
- Específicamente, respecto a los vicios en que habría incurrido la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU, el demandante sostiene que esta pretende recortar de manera arbitraria el territorio de vida de los PIACI, vulnerando así los derechos a la vida, integridad, salud y territorio de dichos pueblos, que dependen de su territorio para su propia supervivencia.
- Asimismo, asevera que la ordenanza impugnada infringe lo dispuesto en el artículo 118.3 de la Constitución, en cuanto reconoce la competencia del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del gobierno, a la que se refiere también el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), pues, según indica, dicha ordenanza regula materias correspondientes a las competencias del Ministerio de Cultura, el mismo que, a través del Viceministerio de Interculturalidad, es el órgano estatal competente en materia de diseño e implementación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas.
- Manifiesta que la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU contraviene los principios de unidad e integridad del Estado, así como el artículo 195 de la Constitución, debido a que, según advierte, busca excluir a Ucayali de los efectos de las políticas del Gobierno Central.
- Añade que la Ley 27783, “Ley de Bases de la Descentralización”, y la Ley 27972, “Ley Orgánica de Municipalidades”, establecen que los gobiernos locales deben actuar de acuerdo con la normativa emitida por el gobierno central. No obstante, resalta que la ordenanza cuestionada no habría actuado bajo este parámetro.
- Por tales consideraciones, el Colegio de Sociólogos del Perú solicita que la demanda sea estimada en todos sus extremos.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demanda fue admitida a trámite mediante el auto de fecha 18 de abril de 2024, por lo que se notificó a la Municipalidad Provincial de Ucayali-Contamana para que la conteste. Sin embargo, vencido el plazo establecido por el artículo 105 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) para dicho fin, la entidad edil emplazada no se apersonó al



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 6

proceso ni presentó su contestación.

B-3. INTERVENCIÓN DE TERCERO

Mediante auto de fecha 23 de setiembre de 2024, se incorporó en calidad de tercero a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).

II. FUNDAMENTOS

§1. SOBRE EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE EN LA PRESENTE CONTROVERSIA

1. De conformidad con el artículo 74 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. Por la forma como por el fondo.
2. 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 o inconstitucionalidad del dispositivo legal, se reducirá única y exclusivamente a la Norma Fundamental.
3. 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 que lo ha sido por normas legales aprobadas de conformidad con el marco dispuesto por aquella.
4. En casos como el presente, 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.
5. 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 7

6. De lo expuesto se deduce que, si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
7. El artículo 51 de la Constitución fija el deber de publicar las normas legales y el artículo 194 de esta añade que los gobiernos locales gozan de autonomía política, pero deriva en el legislador el modo de satisfacer el deber de publicidad.
8. Para resolver la presente controversia se deberán tomar en cuenta las disposiciones de la LOM como parámetro de constitucionalidad, puesto que esta desarrolla las exigencias de publicidad aplicables a las ordenanzas municipales.
9. Si la publicación de la ordenanza municipal impugnada no satisface las exigencias contenidas en el artículo 44 de la LOM, resultará inconstitucional por la forma.

§2. SOBRE LA PUBLICIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

10. La exigencia de publicidad de las leyes y de las normas con rango ley permite la difusión de su contenido, de manera que su cumplimiento sea exigible a toda la ciudadanía, ya sea a nivel nacional o en un determinado territorio. Por ello, los cuestionamientos que pueden surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia.

11. El artículo 44 de la LOM establece que:

Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados.

12. A continuación, efectúa una diferencia entre el régimen de publicación aplicable a las normas de ámbito local emitidas en la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, y las que se emitan en el resto de las jurisdicciones. Efectivamente, el numeral 1 dispone que las ordenanzas se publican:

En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao

13. En el caso de las ordenanzas emitidas por el resto de municipalidades distritales y provinciales deberán ser publicadas en los siguientes medios:

2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad;
3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 8

4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.
14. A la luz de tal marco normativo, queda claro que las ordenanzas de la Municipalidad Provincial de Ucayali-Contamana se deben publicar en el diario encargado de las publicaciones judiciales o en otro medio que asegure, de manera indubitable, su publicidad.
15. Corresponde advertir que al admitir a trámite la demanda, este Tribunal requirió a la Municipalidad Provincial de Ucayali-Contamana para que, en el plazo otorgado para la contestación:
 - 2.1. Informe cuál era el diario encargado de las publicaciones judiciales correspondiente a su jurisdicción en el momento en que se publicó la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU.
 - 2.2. Adjunte copia de la publicación de la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU.
16. Sin embargo, la entidad demandada no cumplió con informar cuál era el diario encargado de las publicaciones judiciales correspondientes a su jurisdicción en el momento de la publicación de la ordenanza impugnada, ni presentó prueba de su publicación por otro medio que hubiese asegurado de forma indubitable su publicidad.
17. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal ha verificado que la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU fue publicada en la página web de la Municipalidad Provincial de Ucayali-Contamana¹ y también en el portal del Estado Peruano².
18. Queda claro, en consecuencia, que la ordenanza impugnada no ha sido publicada conforme al artículo 44.2, pero sí en el portal electrónico de la entidad.
19. El ya glosado inciso 4 del artículo 44 de la LOM establece que las municipalidades que cuenten con portal electrónico deberán publicar sus ordenanzas a través de este.
20. Se sobreentiende que, en el ámbito específico de la publicidad de las ordenanzas de los gobiernos locales, esta exigencia es adicional a las establecidas en los incisos anteriores, ya que la publicidad de las normas que viene impuesta por la Constitución en los términos ya señalados no puede satisfacerse solo en los casos de las municipalidades que tengan portales electrónicos, y en las otras no.

¹ <https://muniucayali.gob.pe/wp-content/uploads/2024/06/ORDENANZA-MUNICIPAL-N-006-2023-MPU.pdf>.

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5565387/4950661-ordenanza-municipal-n-006-2023-mpu.pdf?v=1702914879>.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 9

21. En conclusión, este Tribunal advierte que la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU impugnada no ha sido publicada según lo exigido por el artículo 44 de la LOM y, por lo tanto, han incurrido en un vicio de forma, lo que acarrea su declaración de inconstitucionalidad.
22. Sin perjuicio de la inconstitucionalidad de la norma cuestionada por razones de forma, es indispensable añadir que la identificación y el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1360, “Decreto Legislativo que precisa funciones exclusivas del Ministerio de Cultura”.
23. Dicho cuerpo normativo establece que el Ministerio de Cultura es el “ente rector en materia de pueblos indígenas u originarios”. Asimismo, dispone que “la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas u originarios es desarrollada por el Viceministerio de Interculturalidad, a través de sus órganos técnicos”.
24. Efectivamente, para efectos de lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley de Consulta Previa, este Tribunal ha determinado que la identificación y el reconocimiento de los pueblos indígenas u originarios debe llevarse a cabo por el Poder Ejecutivo (cfr. Sentencia 00004-2018-PI/TC, fundamento 52).

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, inconstitucional la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU, emitida por la Municipalidad Provincial de Ucayali.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 10

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En el presente caso y si bien coincido con el sentido de lo resuelto en la sentencia, considero necesario efectuar algunas precisiones adicionales.

En efecto, tal como se reconoce en el proyecto, se ha verificado que la Ordenanza Municipal 006-2023-MPU impugnada no ha sido publicada según lo exigido por nuestro bloque constitucional, puntualmente por el artículo 44 de la LOM incurriendo en vicio de forma que conlleva sea declarada inconstitucional, también se hace referencia a que la identificación y reconocimiento de los Pueblos Indígenas u originarios conforme prescribe el DL 1360 el Ministerio de Cultura constituye el ente rector en materia de dichos pueblos

Sobre este último aspecto, estimo oportuno indicar que entre los pueblos indígenas u originarios se encuentran unos de especialísima tutela como lo son los PIACI (pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial), con quienes no resulta posible aplicar los criterios usados con aquellos pueblos originarios que se desarrollan mediante el contacto con otras culturas y civilizaciones (*cfr.* sentencia emitida en el Expediente 01460-2015-PA/TC).

Al respecto, reitero que en nuestro país debemos alejarnos de toda ideología discriminadora con relación al origen étnico, toda vez que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas nos compele a establecer un Estado Constitucional respetuoso de la diversidad cultural, en el cual se apueste por la convivencia en la diversidad cultural dejando el mero reconocimiento de la diferencia. En este contexto considero que reconocer la presencia de diversos pueblos originarios dentro de nuestro Estado conlleva admitir, entre otros aspectos, que son titulares del derecho al territorio indígena.

Este último aspecto, el territorio, resulta esencial para los PIACI dada su especial situación de vulnerabilidad. Por ello, cabe recordar lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto *“que resulta obligatorio un especial cuidado al tomar las medidas para garantizar los territorios de suficiente extensión y calidad a pueblos en aislamiento voluntario, pueblos en contacto inicial, pueblos binacionales o plurinacionales, pueblos en riesgo de desaparición, pueblos en procesos de reconstitución, pueblos agricultores itinerantes o pastores, pueblos nómadas o seminómadas, pueblos desplazados de sus territorios, o pueblos cuyo territorio ha sido fragmentado (...)”*, *cfr.* CIDH Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2009, párr. 81.

Por consiguiente, estimo que en toda controversia en la cual se invoque amenaza o vulneración al derecho al territorio indígena, mediante las reservas indígenas, del cual son



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Ordenanza Municipal que excluye el territorio de Ucayali de la propuesta de creación de áreas naturales protegidas y de reservas indígenas | 11

titulares los PIACI debemos, dentro de lo que permita las características del caso, realizar un análisis de fondo. Empero, coincido en que advertida la inconstitucionalidad por la forma es claro que en el presente caso no cabe emitir pronunciamiento sobre los alegatos de supuesta inconstitucionalidad por el fondo.

S.

OCHOA CARDICH