



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00015-2014-PI/TC  
ÁNCASH  
CIUDADANOS

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00015-2014-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24 de julio de 2018

CIUDADANOS C. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUAYLAS

## Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 017-2013-MPH-CZ que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tzactza, en el distrito de Santa Cruz, provincia de Huaylas, Región Ancash

Magistrados firmantes:

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
RAMOS NUÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
FERRERO COSTA



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES..... 3

    A. PETITORIO CONSTITUCIONAL ..... 3

    B. DEBATE CONSTITUCIONAL ..... 3

        B.1. Demanda ..... 3

        B.2. Contestación de la demanda ..... 4

II. FUNDAMENTOS..... 5

    §1. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL ..... 5

    §2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD PARA DECIDIR EL PRESENTE CASO ..... 6

    §3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA IMPUGNADA ..... 8

        3.1. Presuntos vicios en el padrón de adherentes ..... 8

        3.2. Presuntos vicios en el acuerdo de Concejo ..... 10

        3.3. Presuntos vicios en los informes que sustentan la creación del Centro Poblado de Tzactza ..... 11

III. FALLO..... 12



## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de Julio de 2018, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Blume Fortini, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez que se agrega, se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 21 de julio de 2014, trescientos noventa y un ciudadanos interponen demanda de inconstitucionalidad con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza Municipal 017-2013-MPH-CZ, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tzactza, distrito de Santa Cruz, provincia de Huaylas, Región Ancash, por considerarla incompatible con el artículo 194 de la Constitución y con el artículo 129 de la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades.

Por su parte, con fecha 7 de diciembre de 2015, la Municipalidad Provincial de Huaylas contesta la demanda a través de su apoderado negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los ciudadanos demandantes y la Municipalidad Provincial de Huaylas presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, los cuales se resumen a continuación.

##### B.1. Demanda

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- La Ordenanza Municipal 017-2013-MPH-CZ, que crea el Centro Poblado de Tzactza, vulnera el artículo 194 de la Constitución, dado que incumple lo regulado en la Ley Orgánica de Municipalidades relativo a dicha materia.
- En ese sentido, sostienen que al no haber alcanzado el mínimo legal de habitantes domiciliados en Tzactza y registrados en el padrón de



- adherentes para la creación del precitado centro poblado, se vulneraría el inciso 1 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Asimismo, alegan que los informes tanto de la Municipalidad Distrital como Provincial carecen de sustento técnico-legal que acredite la necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenibilidad, por lo que se vulneraría el inciso 3 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
- Finalmente, aducen que la opinión favorable del Concejo Municipal Distrital exigido por el inciso 4 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades, presenta un conjunto de irregularidades.

### B.2. Contestación de la demanda

La Municipalidad Provincial de Huaylas, por su parte, contesta la demanda exponiendo los siguientes argumentos:

- Se ha cumplido con presentar la solicitud suscrita por casi el doble del número mínimo legal de habitantes mayores de edad domiciliados en el Centro Poblado de Tzactza; y que si bien es cierto se presentaron algunos firmantes que no consignaron debidamente sus datos o no registraron sus firmas y/o huellas digitales, éstos no fueron tomados en cuenta para alcanzar el número legal exigido.

Aduce, además que las afirmaciones de los demandantes respecto a los informes de las Municipalidades tanto distrital como provincial sobre la necesidad de servicios locales en el centro poblado, son ambiguas. Y que tanto la Municipalidad Distrital de Santa Cruz, basada en el Informe Consolidado 001-2013-MDSC/CE, como la Municipalidad Provincial de Huaylas basada en el Dictamen 045-2013-MPH/CZ-CECyAL, acreditaron la referida necesidad y su eventual sostenimiento.

- Afirma que el argumento de los demandantes en torno a la opinión favorable del Concejo Municipal Distrital para la creación del Centro Poblado de Tzactza también resulta ambiguo, y que tanto el Concejo Municipal Distrital de Santa Cruz, mediante el Acuerdo de Concejo 118-2013-MDSC/A, como el Concejo de la Municipalidad Provincial de Huaylas, mediante la ordenanza objeto de impugnación, han acreditado la opinión favorable a dicha creación.
- Alegan finalmente que la creación del precitado centro poblado es una de las manifestaciones del ejercicio de la autonomía que la Constitución le



otorga a los gobiernos locales y que dicha ordenanza cuenta con más de seis años de vigencia, por lo que ya no podría ser objeto de revisión en un proceso de inconstitucionalidad.

## II. FUNDAMENTOS

1. Sobre la base de los argumentos expuestos por las partes, este Tribunal debe analizar el alegato de inconstitucionalidad por la forma de la Ordenanza Municipal 017-2013-MPH-CZ, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tzactza.

### §1. INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, DE FORMA, BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD Y PARÁMETRO DE CONTROL

2. De conformidad con el artículo 75° del Código Procesal Constitucional, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser: i) directa o indirecta, ii) de carácter total o parcial, y iii) tanto por la forma como por el fondo.
3. 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.
4. 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.
5. En casos como estos, el análisis de constitucionalidad no puede basarse en un mero juicio de compatibilidad directa entre la norma cuestionada y la Constitución, sino que su análisis requerirá que se verifique su conformidad con una norma legal perteneciente al parámetro o bloque de constitucionalidad.
6. 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.
7. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.



8. En cuanto a la inconstitucionalidad de forma, cabe precisar que de acuerdo al artículo 200, numeral 4, de la Constitución, el proceso de inconstitucionalidad procede contra las leyes o normas que tienen rango de ley que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo. A su turno, el precitado artículo 75 del Código Procesal Constitucional señala que las infracciones contra la jerarquía normativa de la Constitución pueden ser también de forma. En tal sentido, en su calidad de garante de la primacía normativa de la Constitución y órgano constitucionalmente encargado de ejercer el control concentrado, el Tribunal Constitucional es competente para verificar el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que exigen la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad en la producción normativa o legislativa, pudiendo, como corresponde, decretar la inconstitucionalidad al advertir un vicio de forma en el procedimiento.
9. El contenido específico de las ordenanzas no se encuentra regulado por la Constitución. El artículo 194 de la norma suprema se limita a establecer que los gobiernos locales gozan de autonomía política y deriva en el legislador el diseño de las funciones y atribuciones que habrán de ponerse a cargo de cada una de estas instancias subnacionales.
10. Pero estas no operan de modo independiente o autárquico sino que lo hacen en el contexto de las leyes y los planes nacionales y regionales de desarrollo, conforme se encuentra constitucionalmente ordenado por el artículo 195.
11. Para decidir la constitucionalidad o no de las ordenanzas que una Municipalidad Provincial expida se deberán tomar en cuenta las disposiciones de la ley orgánica de municipalidades y las normas expedidas en el ámbito regional o provincial dentro del que se encuentre.
12. Con la Constitución y las normas interpuestas se estructura lo que se denomina el bloque de constitucionalidad que operará como parámetro de control de la disposición impugnada.

## §2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD PARA DECIDIR EL PRESENTE CASO

13. Realizadas dichas precisiones, cabe señalar que, 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”.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Caso Centro Poblado de Tzactza | 7**

14. La disposición citada otorga reconocimiento constitucional a las municipalidades de centro poblado pero precisa también que deben constituirse de acuerdo a ley.
15. En consecuencia, por disposición expresa de la Constitución, las normas legales que regulan la materia forman parte del parámetro de control a emplearse en el presente caso.
16. Por lo expuesto, resulta necesario remitirse a los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades que, precisamente, regulan la forma y establecen los requisitos que deben cumplirse para la creación válida de las municipalidades de Centros Poblados.
17. La primera de dichas disposiciones establece que:

“Artículo 128.- 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”.

18. En relación con los requisitos para la creación de municipalidades de centro poblado, el artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades establece 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.

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

19. Al respecto, 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).

20. En resumen, deberá verificarse si la Ordenanza 017-2013-MPH-CZ, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tzactza, distrito de Santa Cruz, provincia de Huaylas, Región Ancash, que fuera cuestionada en autos, ha sido expedida cumpliendo con los requisitos formales glosados en los fundamentos previos.

### §3. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA IMPUGNADA

21. Como ya se pusiera de relieve, el demandante ha cuestionado la Ordenanza 017-2013-MPH-CZ por tres razones:

- a. El padrón de adherentes no reúne mil firmas;
- b. Se han presentado irregularidades en el Acuerdo del Concejo Municipal mediante el que se aprobara la Ordenanza; y
- c. Los informes que sustentan la creación del Centro Poblado de Tzactza carecen de sustento técnico-legal que acredite la necesidad de servicios locales y su eventual sostenibilidad.

22. El Tribunal Constitucional analizará cada una de dichas cuestiones a continuación.

#### 3.1. Presuntos vicios en el padrón de adherentes

23. Como ya se pusiera de relieve uno de los requisitos indispensables para la creación de un Centro Poblado es que exista una solicitud suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente.

24. El 23 de agosto de 2017, a través de un decreto, este Tribunal solicitó a la Municipalidad Provincial de Huaylas que remita, entre otros documentos, una copia fedateada de la planilla de firmas presentadas por el Comité de Gestión para la creación de la Municipalidad de Tzactza.

25. La municipalidad demandada cumplió con entregar los documentos solicitados adjuntando un padrón de firmas que contiene 1,011 adherentes. Es decir, que en



principio, se habría superado el mínimo legal requerido para la creación del Centro Poblado de Tzactza.

26. No obstante, este Tribunal advierte que existe un total de veinte adherentes que no han consignado su firma ni su huella digital por lo que no se puede tener por acreditado que los ciudadanos mencionados adhirieran a la iniciativa (fojas 654, 655, 672, 679, 693, 697, 705, 708, 709, 715, 718 y 723 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).
27. Adicionalmente, se puede constatar que otros dieciocho adherentes no han consignado el número de su documento nacional de identidad impidiendo su identificación a los fines de tener por acreditado su respaldo a la creación del Centro Poblado de Tzactza (fojas 655, 661, 670, 686, 689, 694, 696, 708, 709, 713, 715 y 718 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).
28. De otra parte, este Tribunal Constitucional ha podido constatar que en al menos 11 casos se consigna el nombre de adherentes cuyo presunto número de documento nacional de identidad no coincide con el que se encuentra registrado en el RENIEC. Efectivamente:

Nombre del Adherente	DNI consignado	Información de Reniec	Fojas del Cuadernillo del TC
Crispín Rosas, María Magdalena	41127201	Corresponde a otro ciudadano	655
Valladares Cruz Fana Vinigna	32400598	Cancelado	681
Melgarejo Milla, Daria Victoria	80163985	Cancelado	681
Milla Ramírez, Gloria	32401363	Corresponde a otro ciudadano	684
Melgarejo Cruz, Tito Navarro	32406292	Corresponde a otro ciudadano	685
Rosas Olivas Morima Urcina	32401022	Corresponde a otro ciudadano	686
Salvador Pérez, Alex	32401546	Corresponde a otro ciudadano	689
Olivera Alejo, Carlos	40869236	Corresponde a otro ciudadano	691
Alejo Mendes, Mariela	42579519	Corresponde a otro ciudadano	691
Melgarejo Cruz, Mirta	40792333	Corresponde a otro ciudadano	691
Oro Marcelo, Gloria Felisita	32407182	Corresponde a otro ciudadano	692

29. Por último se ha advertido que en cinco registros se consigna un número de documento nacional de identidad que tiene menos de 8 dígitos y por ende no



permiten identificar al presunto ciudadano adherente (fojas 654, 663, 679, 695 y 705 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).

30. Como es evidente, los registros de adherentes presentados por la parte demandada en copia fedateada no alcanzan el mínimo de mil registros que exige la normativa que integra el bloque de constitucionalidad.
31. Efectivamente, este Tribunal Constitucional entiende que la ordenanza objeto de controversia resulta inconstitucional por contravenir el inciso 1 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades, toda vez que no ha conseguido el mínimo de firmas necesarias para respaldar la creación de la Municipalidad de Centro Poblado de Tzactza.
32. Por los fundamentos expuestos, corresponde declarar fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la ordenanza impugnada.

### 3.2. Presuntos vicios en el acuerdo de Concejo

33. Otro vicio que afecta la constitucionalidad de la Ordenanza, según la parte demandante, se refiere a la existencia de vicios en el acuerdo del Concejo mediante el cual se la aprobó.
34. Corresponde comenzar tomando en cuenta que de la parte considerativa de la ordenanza municipal 17-2013, se desprende que aquella norma fue aprobada por unanimidad en la sesión extraordinaria del Concejo Municipal 18-2013-MPH-CZ.
35. Efectivamente, el día 19 de julio de 2013, a las once de la mañana, se da inicio a la sesión extraordinaria bajo la convocatoria del Señor Alcalde, la misma que fue documentada a través del acta 18-2013-MPH-CZ.
36. Dicha sesión, que contó con la presencia del alcalde y la participación de nueve regidores, tuvo como único objetivo el tratamiento de la siguiente agenda:  
  
“1. Aprobar la Ordenanza Municipal que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Acoyó – Distrito de Pueblo libre, Provincia de Huaylas – Ancash, en el sector de Acoyó, Distrito de Pueblo libre”.
37. Abierta la sesión, se constató el quórum necesario y el alcalde agradeció la participación activa de los regidores asistentes en la sesión extraordinaria del concejo.

①

mm



38. De acuerdo con el acta que en copia fedateada obra en autos, el Secretario General de la Municipalidad Provincial de Huaylas requirió levantar la mano para la aprobación de la agenda de conformidad con lo prescrito en los artículos 39 y 41 de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 (fojas 616 del cuadernillo del Tribunal Constitucional).
39. Sin embargo, la conclusión del acta es que se aprobó por unanimidad la ordenanza municipal que crea la municipalidad del Centro Poblado de Tzactza en el distrito de Santa Cruz correspondiente a la Provincia de Huaylas en la Región Ancash.
40. Como es evidente, si se convocó para la votación de la ordenanza que crea la municipalidad del Centro Poblado de Acoyó en el distrito de Pueblo Libre, y este era el único punto de la agenda, queda claro que lo aprobado en el acta de sesión extraordinaria 18-2013-MPH-C2, no pudo ser la creación del Centro Poblado de Tzactza.
41. Por las consideraciones expuestas, este Tribunal concluye que la Ordenanza 017-2013-MPH-CZ no ha sido válidamente aprobada por el Concejo Provincial de Huaylas y en consecuencia se ha infringido el requisito expresamente previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades que conforma el bloque de constitucionalidad del presente caso.
42. Por los fundamentos expuestos, corresponde declarar fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la ordenanza impugnada.

### 3.3. Presuntos vicios en los informes que sustentan la creación del Centro Poblado de Tzactza

43. El demandante sostiene que los informes que respaldan la creación de la Municipalidad de Centro Poblado de Tzactza no tienen sustento técnico legal que evidencie la necesidad de crear una Municipalidad de centro poblado.
44. Alega, además, que si bien existe opinión favorable en el ámbito del Concejo Municipal Distrital, este se sustenta en estudios que, a su criterio, estarían plagados de irregularidades.
45. Evidentemente, el demandante hace referencia a un supuesto incumplimiento de los requisitos contenidos en los incisos 3 y 4 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
46. El Tribunal Constitucional entiende que toda vez que se ha declarado la inconstitucionalidad total de la Ordenanza por no cumplir con los requisitos



establecidos en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad deviene innecesario pronunciarse sobre la legitimidad constitucional de los informes técnicos que sustentan la creación del Centro Poblado de Tzactza.

### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por trescientos noventa y un ciudadanos; y, en consecuencia, declarar **INCONSTITUCIONAL** en su totalidad la Ordenanza Municipal 017-2013-MPH-CZ expedida por la Municipalidad Provincial de Huaylas toda vez que contraviene el artículo 194 de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI  
MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
FERRERO COSTA

**Lo que certifico:**

  
.....  
Havio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00015-2014-PI/TC  
ANCASH  
CIUDADANOS

### FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*¿Hasta cuando las 2611 municipalidades de centro poblado del Perú serán las instituciones públicas más olvidadas y desatendidas del aparato estatal?*



Si bien coincido con la posición en mayoría del Tribunal Constitucional, estimo que se deben agregar algunas consideraciones adicionales vinculadas con la indispensable necesidad de incorporar en el debate público nacional el examen del funcionamiento de las municipalidades de centro poblado para destacar su importancia en los servicios que prestan a los respectivos ciudadanos, pero también para examinar su función de representatividad estatal.

1. Nuestra Constitución establece en el artículo 189 que "el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y los departamentos" y que "el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados". A su vez, el artículo 194 prevé que "Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley".
2. Las municipalidades de centro poblado, por lo menos "normativamente", constituyen las instituciones de gobierno más cercanas a la población, ya sea en la prestación de determinados servicios públicos como en la "representatividad que debe encontrar la población en las diferentes instancias de gobierno".<sup>1</sup> Una de las principales finalidades de una municipalidad de centro poblado debería ser la mejor atención de problemas de aquellas zonas rurales en las que no existe una mayor presencia del Estado.
3. Sin embargo, la marcada separación existente entre los *ideales* de las normas jurídicas y las *realidades* de las poblaciones peruanas (sobre todo en el ámbito rural y pobre), se hace más evidente en el caso de las municipalidades de centro poblado, no sólo en el momento de su creación (mediante procedimientos plagados de informalidad), en el momento de desarrollo de sus actividades

<sup>1</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Documento Defensorial 13: "Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado". Lima, 2010, p.3.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(reducido o insuficiente presupuesto, baja calidad de los servicios que brindan, falta de capacitación de sus trabajadores, defectuosa regulación de sus funciones, etc.), sino también en la nula o casi nula función de representatividad estatal.

4. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), hasta el año 2018 existen en el Perú, **2611** municipalidades de centro poblado:

PERÚ: NÚMERO DE MUNICIPALIDADES Y POBLACIÓN TOTAL PROYECTADA AL 30 DE JUNIO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2018

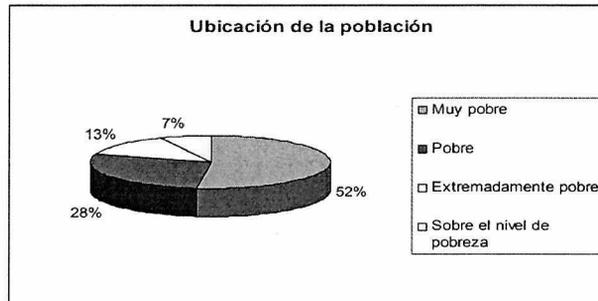
Departamento	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales	Municipalidades de Centros Poblados	Población Total Proyectada al 30/06/2018
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>1 676</b>	<b>2 611</b>	<b>32 162 184</b>
Amazonas	7	77	74	426 829
Áncash	20	146	221	1 166 182
Apurímac	7	77	100	464 684
Arequipa	8	101	24	1 329 802
Ayacucho	11	108	171	711 059
Cajamarca	13	114	348	1 540 004
Prov. Const. del Callao	1	6	-	1 096 906
Cusco	13	99	136	1 338 898
Huancavelica	7	93	269	606 498
Huánuco	11	72	292	878 826
Ica	5	39	6	810 213
Junín	9	116	137	1 376 783
La Libertad	12	71	97	1 928 197
Lambayeque	3	36	36	1 290 617
Lima	10	161	57	10 284 282
Loreto	8	46	22	1 068 132
Madre de Dios	3	8	10	146 896
Moquegua	3	17	24	189 036
Pasco	3	28	74	310 836
Piura	8	57	68	1 887 210
Puno	13	99	331	1 466 998
San Martín	10	67	96	873 693
Tacna	4	24	22	364 168
Tumbes	3	10	7	246 060
Ucayali	4	13	16	511 631
Provincia de Lima	1	42	1	6 319 638
Región Lima 1/	6	119	66	874 744

1/ Comprende las provincias de Barranca, Chalambo, Santa, Cajete, Hualal, Huarochiri, Huarura, Oyon y Yauyos.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

5. Según datos de la Defensoría del Pueblo (Documento Defensorial 13), hasta el año 2010, el 93% de la población que reside en la jurisdicción de las municipalidades de centro poblado es pobre, muy pobre o extremadamente pobre:



Gráfico N° 6  
Situación de la población que reside en la jurisdicción  
de las Municipalidades de Centro Poblado por niveles de pobreza



Fuente: Estrategia de Desarrollo Rural.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

6. En el año 2010, la Defensoría del Pueblo, luego de la supervisión de determinadas municipalidades de centro poblado, elaboró, entre otras, las siguientes conclusiones<sup>2</sup>:

- Debido a las dificultades económicas que afrontan y a la falta de capacidad de gestión, las Municipalidades Distritales y Provinciales ubicadas en zonas rurales no logran proveer de servicios a la totalidad de la población de su jurisdicción. Es en este escenario que las Municipalidades de Centro Poblado se convierten en una estrategia para atender a la población más pobre y excluida.

No obstante ello, es importante trabajar en el fortalecimiento de capacidades de las Municipalidades Distritales y Provinciales ubicadas en zonas rurales y proveerlas de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.

- Las Municipalidades Distritales y Provinciales no articulan su gestión y planificación con las Municipalidades de Centro Poblado ya existentes, situación que no contribuye a que se cumpla con los objetivos de la descentralización ni a que se consolide el desarrollo local.
- La actual división político-administrativa del Estado no se encuentra formulada sobre la base de criterios de ordenamiento territorial. De ahí que sea necesario que se realice una evaluación real sobre la conformación y funciones de las municipalidades en general. Ello permitirá definir una adecuada división político-administrativa del territorio, atendiendo a criterios económicos, ambientales, sociales,

<sup>2</sup> *Ibid.* pp.79 y ss.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

culturales, políticos y de seguridad física. En tal sentido, urge la pronta promulgación de la Ley Nacional sobre Ordenamiento Territorial.

- La creación de las Municipalidades de Centro Poblado no obedece, en todos los casos, a necesidades específicas. Así, en la supervisión de 28 Municipalidades de Centro Poblado ubicadas en los departamentos de Cusco (5), Huánuco (7), Cajamarca (5), Puno (5) y Piura (6), todas las autoridades entrevistadas identificaron como la principal motivación para la creación de estas municipalidades una necesidad de mayor inversión de recursos en la comunidad, a fin de que se genere desarrollo local (...).
- En la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo se verificó que las Municipalidades Provinciales no han cumplido con el proceso de adecuación de las Municipalidades de Centro Poblado. En consecuencia, no existe una clara delimitación de sus competencias, lo cual podría generar el riesgo de superposición de funciones con el gobierno local distrital y, en otros casos, territorios exentos de la prestación de determinados servicios.
- De la información contenida en las ordenanzas de creación de las Municipalidades de Centro Poblado (...) se advierte que los principales servicios se vinculan a la organización del espacio físico del suelo, el registro civil, el saneamiento y la educación. Asimismo, se observa que las funciones delegadas son expresadas de manera genérica como “saneamiento” o “educación”, sin precisar los aspectos de estos servicios que son materia de la delegación, ni detallar la población que será beneficiaria. Ello no aporta claridad respecto a las facultades que ostentan y otorga un amplio margen de discrecionalidad en la actuación de las Municipalidades de Centro Poblado.
- En la supervisión realizada se han observado algunas limitaciones en la capacidad de gestión institucional de las Municipalidades de Centro Poblado que constituyen un elemento importante en las dificultades para la prestación de servicios. Entre ellas podemos mencionar lo siguiente: (...) se ha constatado que las 28 Municipalidades de Centro Poblado visitadas están conformadas básicamente por el alcalde, los regidores y un registrador civil (...) el personal de las Municipalidades de Centro Poblado no es incluido en la programación de actividades de capacitación de las municipalidades provinciales y distritales, ni de los organismos autónomos como el RENIEC, no obstante que el manejo del registro civil es uno de los servicios básicos que presta la mayoría de estas municipalidades (...) limitaciones de personal, conjuntamente con las limitaciones presupuestales que afrontan estas municipalidades, generan que la prestación de los servicios se brinde solo durante dos o tres días a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la semana (...) estas entidades en promedio reciben una transferencia presupuestal de S/. 1.357 mensuales (...).

7. Teniendo en cuenta esta información, cabe preguntarse ¿cuánto de efectividad tiene para los ciudadanos que viven en las más alejadas zonas rurales del país el artículo 1 de la Constitución cuando establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado? Si nos atenemos a los factores antes expuestos con relación a las municipalidades de centro poblado y además que es de conocimiento general que en los lugares en las que éstas no existen, no tienen mayor presencia las respectivas municipalidades distritales, provinciales, gobiernos regionales o gobierno nacional, entonces queda clara la respuesta de que existe una nula efectividad. Los ciudadanos de las zonas rurales y pobres de nuestro país no gozan de presencia efectiva del Estado y en ellos no se materializa el mencionado artículo 1 de la Constitución.
8. Y es que la Constitución no es un simple conjunto de hojas de papel sino la expresión del poder constituyente que ha manifestado su voluntad no sólo en favor de las libertades sino también de que éstas sean iguales para todas las personas. Las mujeres, hombres, niños y ancianos que viven en las zonas rurales de pobreza o de extrema pobreza también tienen derechos fundamentales, pero dadas las conclusiones arriba mencionadas es claro que no se puede afirmar que puedan efectivizarlos.
9. Precisamente, las deficiencias en la efectividad de los derechos fundamentales de dichos grupos tienen que ver con las deficiencias orgánicas y funcionales del Estado peruano. Éste es definido como Estado social y democrático de Derecho, lo que implica dos aspectos básicos, como ya lo ha sostenido el Tribunal Constitucional: "la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social". Sin embargo, si tenemos en cuenta las conclusiones antes mencionadas, se puede afirmar que el Estado peruano prácticamente no está presente en las zonas rurales de pobreza o de extrema pobreza, y si lo está lo hace defectuosamente.
10. Por ello, más allá de lo que establecen los textos (que reconocen derechos fundamentales para todos y establecen principios como el de Estado Social y Democrático de Derecho, entre otros), es fundamental identificar lo que está más



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

allá de lo que no aparece expreso, esa idea del derecho que el actual Estado Constitucional implica, de tal modo que podamos revisar "las ideas generales, la mentalidad, los métodos, las expectativas, las estructuras de pensamiento y los estilos jurídicos heredados del pasado, los que ya no encuentran justificación en el presente".<sup>3</sup>

11. Mientras que las mujeres, hombres, niños y ancianos que viven en las zonas rurales de pobreza o de extrema pobreza de nuestro país no ejerzan efectivamente sus derechos fundamentales no podremos afirmar, en sentido estricto, que existe un Estado Constitucional o Estado de justicia para ellos.
12. El presente caso es sólo una pequeña muestra de la poca importancia que el Estado peruano le ha dado a la efectivización de los derechos fundamentales de las personas del ámbito rural pobre de nuestro país: i) una municipalidad provincial que no cuenta con normas legales o reglamentarias claras que regulen la creación de municipalidades de centro poblado; ii) informalidad en el cumplimiento de los genéricos y confusos requisitos para crear municipalidades de centro poblado (recolección de firmas en las que se incluyen a personas que no se sabe si existen, que no colocan su huella digital, que se registran con otro DNI y en la que no tiene ninguna participación el RENIEC); iii) deficiencias en la determinación de las competencias delgadas, falta de recursos económicos para un mínimo funcionamiento, etc.
13. Es por ello que coincido en que debe declararse inconstitucional la ordenanza impugnada pues fue elaborada sin cumplir con los respectivos requisitos de ley, pero aunado a ello, estimo que se debe exhortar al Poder Legislativo para que establezca una mejor regulación de las municipalidades de centro poblado dado el efecto que estas tienen en la efectividad de los derechos fundamentales de las personas que habitan en el ámbito rural pobre de nuestro país.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<sup>3</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, Trotta, 2011, p.9.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Centro Poblado Tzactza  
Exp. 00015-2014-PI/TC

### VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados, pero además, debo señalar lo siguiente:

1. En el Perú, a lo largo de nuestra historia, la descentralización territorial, más que una práctica concreta seguida con consecuencia, ha sido muchas veces más un bien intencionado discurso, cuando no, aunque sea duro decirlo, un tema muy sujeto a su manipulación por diversos sectores de interés, y en el cual —por lo menos en el caso peruano— continúan dándose una serie de imprecisiones y problemas no resueltos al no tenerse hasta hoy posiciones definidas en asuntos cuya relevancia es insoslayable.
2. Para el Tribunal Constitucional, la descentralización ha sido un problema recurrente que habitualmente se ha materializado en la existencia de conflictos de competencias, canalizados mediante procesos competenciales o a través de procesos de inconstitucional (si el conflicto de competencias se produce en base a normas con rango de ley), procesos seguidos para la resolución de numerosos casos en los que existen disputas entre niveles de gobierno. Sin embargo, la descentralización plantea problemas más allá de una discusión sobre competencias o atribuciones, lo cual se vislumbra en el caso que nos ocupa.

#### Sobre el proceso de descentralización

3. De una lectura conjunta de los artículos 43 y 188 de la Constitución tenemos que el Perú es un Estado unitario y descentralizado, o, dicho en otras palabras, se encuentra en un proceso de descentralización, política permanente del Estado que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.
4. Cabe recordar aquí que se parte de la forma del Estado Unitario en el que se tiene un único o principal centro o lugar donde se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. Allí, eventualmente, y buscándose con ello una mejor distribución de competencias, una mayor democratización del ejercicio del poder estatal y un verdadero apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, pueden hacerse determinadas transferencias de competencias a entes descentralizados, consagrando cuotas de autonomía pero sin llegar por ello a una situación de dispersión o a la autarquía.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Centro Poblado Tzactza  
Exp. 00015-2014-PI/TC

5. El actual texto del artículo 188 de nuestra Constitución es claro en ese sentido, cuando señala que "la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales."
6. Como allí puede apreciarse, se establece notoriamente la diferencia entre descentralización territorial (que implica transferencia, reconocimiento de coberturas de autonomía a órganos subnacionales y resolución de eventuales conflictos en base a criterios de competencia) y desconcentración (técnica que involucra delegación y no transferencia, otorgamiento de tareas que no se ejercen de manera autónoma a lo planteado y a lo que pueda decidirse desde el nivel de gobierno central, y uso del criterio de jerarquía para la resolución de eventuales conflictos).
7. En este escenario, debe tenerse presente que la descentralización territorial, antes que ser una técnica administrativa para alcanzar los beneficios del centro político a poblaciones periféricas expectantes, es una forma de comprender como se distribuye el poder del Estado. En ese sentido, la descentralización territorial implica la transferencia (no solo delegación) de competencias, las cuales pasan del tradicional centro político a entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Son así las regiones y municipios los ejes de desarrollo con plena autonomía y espacios propios de participación y decisión política.
8. Sin embargo, y muy a despecho de ciertos esfuerzos históricamente seguidos en otro sentido, lamentablemente en el Perú el ejercicio del poder se encuentra tan centralizado en Lima, que la descentralización territorial se presenta no solamente como una capacidad de redimensionar el ejercicio del poder político, sino también como una importante opción para democratizar la toma de decisiones que en líneas generales aparecen como con mayor relevancia en nuestra sociedad, o para apuntalar modelos alternativos de desarrollo económico. La descentralización territorial, aun manteniéndose en el contexto propio de la forma de Estado denominada Estado unitario, se presenta entonces en el Perú como una necesidad de impostergable atención y materialización.

#### **Sobre el caso en concreto**

9. Ahora bien, necesario es anotar, luego de lo hasta aquí señalado, que la definición técnico-jurídica sobre a qué nivel corresponde que competencia, si bien es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso Centro Poblado Tzactza  
Exp. 00015-2014-PI/TC

importante y necesaria para la adecuada materialización del proceso de descentralización territorial, no es suficiente para lograr los objetivos de esta política prevista desde la Constitución.

10. Y es que la sola nominación de competencias sin recursos económicos y humanos calificados que acompañen a éstas, queda sin sentido. Ello en la medida que una mayor asignación de competencias siempre tiene que venir acompañada de mayores recursos para dar cobertura a las necesidades que se pretende absolver. Es por ello que, al margen de las formas que terminan decidiendo este caso en concreto, es necesario prestar atención a los problemas subyacentes.
11. Como ha quedado evidenciado en la sentencia, se incurrieron en vicios en la creación del Centro Poblado de Tzactza, lo que impide defender la constitucionalidad de la norma impugnada. Sin embargo, ello no quiere decir que, a futuro, no puedan tomarse aquellas otras medidas consideradas necesarias para dar cobertura municipal a una población que, legítimamente, y en atención al marco legal y constitucional, se requiera.
12. Lo que no se debiera dejar sin tutela, bajo cualquier concepto, es el hecho de que existe un grupo humano que requiere servicios locales aparentemente no cubiertos por las instituciones locales existentes.
13. Aquí indudablemente se han cometido errores en la configuración de la ordenanza impugnada, y por ello coincido con la ponencia. Sin embargo, aquello no impide constatar la debilidad y las dificultades que generamos en una labor de descentralización territorial si esta no viene acompañada de presupuestos materiales y económicos que garanticen su plasmación.

Lima, 9 de agosto de 2018

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

Flávio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL