



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0025-2014-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12 de febrero de 2019

Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SATIPO C. MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
RÍO NEGRO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza
Municipal 017-2012-CM-MDRN, mediante la cual se aprueba el Plan
Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021

Magistrados firmantes:

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES.....	3
A. Petitorio Constitucional	3
B. Debate constitucional	3
Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.	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	6
§2. Análisis y Aplicación del Bloque de constitucionalidad en el caso en concreto	7
§3. Plan de Desarrollo Urbano y Plan Urbano Distrital	9
§4. Análisis del Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021	12
III. FALLO.....	14



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de febrero de 2019, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Blume Fortini (presidente), Miranda Canales (vicepresidente), Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, sin la intervención del magistrado Espinosa- Saldaña Barrera, por encontrarse con licencia el día de la audiencia pública y con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de fecha 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Blume Fortini. Se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 2 de diciembre de 2014, la Municipalidad Provincial de Satipo solicita que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ordenanza Municipal 017-2012-CM-MDRN por razones formales, y sustantivas, toda vez que contraviene el artículo 194 y los incisos 5, 6 y 10 del artículo 195 de la Constitución. Asimismo, infringe el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por su parte, con fecha 24 de marzo de 2015, La Municipalidad Distrital de Río Negro contesta la demanda, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

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

B-1. DEMANDA

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- La demandante de autos afirma que la Municipalidad Distrital de Río Negro, mediante la ordenanza objetada, ha aprobado un "Plan de Desarrollo Urbano" (PDU) bajo la denominación "Plan Urbano Distrital" (PUD). Subraya que, de acuerdo con el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, tal competencia le corresponde a las municipalidades provinciales.
- Asimismo, sostiene que el contenido y desarrollo del plan urbano, aprobado por medio de la norma impugnada, no cumple con los requisitos que establece el artículo 14 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Concluye en su demanda la Municipalidad Provincial de Satipo que, si el fin de la norma era aprobar un Plan Urbano Distrital, este debió adecuarse al artículo 14 y no al artículo 11 del referido Decreto Supremo.

- Además, señala que la norma impugnada, técnicamente, se enmarca y desarrolla tomando en cuenta el “Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Satipo (PAT Satipo)” y no bajo los criterios de un “Plan Urbano Distrital (PUD)”, pese a que el artículo 3.1 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda distingue ambos supuestos.

- La municipalidad demandante subraya que el inciso 1 del artículo 40 del ya mencionado Decreto Supremo 004-2011-Vivienda establece que corresponde a las municipalidades provinciales la aprobación del Plan de Desarrollo Urbano; mientras tanto, el artículo 15 del referido decreto supremo fija la competencia de las municipalidades distritales en el ámbito de la formulación y aprobación de su “Plan Urbano Distrital”.

- Por estas consideraciones, el demandante concluye que se ha vulnerado el artículo 194, así como los incisos 5, 6 y 10 del artículo 195 de la Constitución; y, por consiguiente, que la norma objetada debería ser declarada inconstitucional.

- Finalmente, la Municipalidad Provincial de Satipo señala que hasta la fecha no se han definido los límites interdistritales entre las municipalidades de Río Negro y Satipo, y, en consecuencia, si la demandada no tiene un territorio definido, mal podría irrogarse la facultad de planificación y ordenamiento de su espacio urbano

- Concluye el demandante que la norma objeto de controversia ha vulnerado también el artículo 4 de la Ley 15481, Ley de Creación de la Provincia de Satipo.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

- La parte de demandada sostiene que a través de la ordenanza objetada únicamente se busca la creación de un Plan Urbano Distrital para la Municipalidad de Río Negro por un lapso de 9 años desde su publicación; es decir, desde el año 2012 hasta el año 2021.

- Asimismo, la demandada alega que la naturaleza del Plan Urbano (PU) recogido en la ordenanza objetada es un instrumento técnico-normativo mediante el cual se desarrollan disposiciones del Plan de Desarrollo Metropolitano y del Plan de Desarrollo Urbano.

- La demandada alega, además, que no ha usurpado funciones, toda vez que, en su condición de gobierno local, es una persona jurídica de derecho público que goza de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, tal como lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades; y, por tanto, se encuentra en la potestad de expedir una norma relativa a la creación de un Plan Urbano Distrital.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Además, sostiene que, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, la municipalidad distrital tiene por función específica y exclusiva la aprobación de un plan urbano o rural distrital; por consiguiente, la Municipalidad de Río Negro no ha hecho más que ejercer la competencia prevista en el numeral 3 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

- Añade que si en el segundo volumen del PUD se alude a “propuestas de desarrollo urbano” se utiliza el término de modo compatible con el que surge del glosario incluido en el Decreto Supremo 004-2011-Vivienda y sin invadir las atribuciones de la Municipalidad Provincial.

- La Municipalidad Distrital de Río Negro sostiene que, la propuesta del “Plan Urbano Distrital de Río Negro” fue exhibida en su sede institucional y de forma virtual en la página web por el término de sesenta días calendario. Asimismo alega que el contenido del referido plan urbano fue expuesto en audiencias públicas, y en virtud de ello se habría cumplido con las obligaciones emanadas del artículo 44 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda.

- La municipalidad demandada afirma que, según el informe 132-2012-SGPC-GDUR/MDRN, de fecha 18 de octubre de 2012, el subgerente de Planeamiento y Catastro de la Gerencia de Desarrollo Urbano y Rural manifiesta que el “Plan Urbano Distrital de Río Negro” y el procedimiento seguido en su elaboración resultan conformes con las exigencias derivadas del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda.

- Respecto a la organización del espacio físico y uso del suelo, y de conformidad con el artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la parte demandada sostiene que los gobiernos locales deben sujetarse al ordenamiento jurídico vigente y este incluye el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) aprobado por la Municipalidad Provincial, por lo que no puede decirse que haya excedido sus atribuciones al mencionarlo en los considerandos de la ordenanza cuestionada.

Finalmente, la demandada advierte que este Tribunal debe ser precavido al momento de resolver, toda vez que declarar la inconstitucionalidad de una norma como esta expondría un vacío normativo que podría generar afectaciones colaterales a los ciudadanos.

II. FUNDAMENTOS

1. El pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las ordenanzas municipales en general, y de la cuestionada en particular, exige determinar las disposiciones constitucionales y legales que habrán de operar como parámetro de validez.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. De hecho, la demandante sostiene que la ordenanza impugnada es inconstitucional por cuanto, a su criterio, resulta contraria a lo establecido por el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

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

3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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 triangular, 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.
8. De lo expuesto se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente con la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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. ANÁLISIS Y APLICACIÓN DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL CASO EN CONCRETO

13. La pretensión planteada por la parte demandante se refiere a la supuesta violación del artículo 194, así como de los incisos 5, 6 y 10 del artículo 195 de la Constitución, que, en lo pertinente, serán analizados por este Tribunal.
14. En primer lugar, el artículo 194 de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local y cuentan con autonomía política, administrativa y económica en los asuntos de su competencia.
15. Respecto a la autonomía de los gobiernos locales, este Tribunal ha sostenido lo siguiente:
La autonomía de los gobiernos locales [...] constituye una garantía institucional que, les permite desenvolverse con plena libertad en los asuntos designados por la Constitución misma o por la ley [Sentencia 0028-2007-PI/TC, fundamento 5].
16. En dicho caso, este Tribunal añadió lo siguiente sobre la autonomía de los gobiernos locales que establece el artículo 194 de la Constitución:

- a. La autonomía política consiste en la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que les son inherentes.
- b. La autonomía administrativa consiste en la facultad de organizarse internamente, así como de determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
- c. La autonomía económica consiste en la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios, así como de aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto” [fundamento 8].

17. El desarrollo y aprobación de un Plan Urbano Distrital mediante ordenanza se relaciona sin duda con la potestad autoregulatoria de las municipalidades distritales y las normas del bloque de constitucionalidad le asignan expresamente tal competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Sin embargo, este Tribunal ya ha establecido que el concepto de autonomía no debe ser confundido con el de autarquía. Al respecto, ha señalado:

[...] aunque la autonomía concedida a los gobiernos municipales les permite desenvolverse con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos), la misma no supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél [Sentencia 0007-2001-PI, fundamento 6].

19. Queda claro, entonces, que los planes urbanos distritales deben enmarcarse en el contexto de los planes de desarrollo urbano que aprueben las municipalidades provinciales y estos vincularse, a su vez, con los planes regionales y nacionales.

20. Por otra parte, el inciso 6 del artículo 195 de la Constitución establece que son competencias de los gobiernos locales para promover el desarrollo de su comunidad:

Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

21. Dicho artículo debe ser interpretado en correlación con el inciso 10 del artículo 195 del mismo cuerpo normativo, el cual establece que los gobiernos locales podrán ejercer otras atribuciones inherentes a su función siempre que esta se ajuste al marco legal vigente.

22. Ahora bien, en relación con el artículo 195 de la Constitución, este Tribunal ya ha señalado lo siguiente:

En principio, si bien la Constitución no diferencia a las municipalidades provinciales de las distritales, al momento de regular las atribuciones otorgadas de manera expresamente por ella a los gobiernos locales, en el inciso 10) del artículo 195° hace un reenvío para que el legislador supla aquello que no está normado en la Carta Magna, lo que, como volvemos a reiterar, ya ha sido hecho a través de la Ley Orgánica de Municipalidades (STC 0046-2004-PI/TC, fundamento 12).

23. Atendiendo a lo expuesto deberá determinarse si el plan aprobado por el Concejo Distrital de Río Negro tiene la naturaleza de un Plan de Desarrollo Urbano o la de un Plan Urbano Distrital. A tal fin se deberán tomar en cuenta las competencias y atribuciones previstas por la Ley Orgánica de Municipalidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. De otro lado, tanto la municipalidad demandante como la demandada han tomado en cuenta las disposiciones del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda como referencia para diferenciar los tipos de planes de desarrollo.
25. Este Tribunal advierte que dicho decreto supremo ha sido derogado por la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Supremo 22-2016-Vivienda, pero podría ser tomado en cuenta en el caso de autos ya que se encontraba vigente al momento en que se expidió la ordenanza impugnada.
26. Atendiendo a que el Decreto Supremo 004-2011-Vivienda desarrollaba las características y componentes de los planes de desarrollo en el marco de las políticas de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano sostenible, será tomado en cuenta como pauta de interpretación sobre el contenido del plan aprobado por la ordenanza cuya constitucionalidad se cuestiona en autos.

§3 PLAN DE DESARROLLO URBANO Y PLAN URBANO DISTRITAL

27. A la luz de las normas del bloque de constitucionalidad y de las normas infralegales invocadas por las partes y que este Tribunal entiende que pueden ser tomadas en cuenta como referencia, se deberá analizar el contenido y características de los planes de desarrollo urbano y de los planes urbanos distritales, así como las facultades y limitaciones que contaba la municipalidad de Río Negro al momento de expedir la norma objeto de controversia.
28. El artículo 10 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda brinda la definición y características de los planes de desarrollo urbano, que es el instrumento técnico-normativo que orienta el desarrollo urbano de las ciudades o conglomerados urbanos con población entre 20 001 y 500 000 habitantes o ciudades capitales de provincia, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial o el Plan de Desarrollo Metropolitano de ser aplicable.
29. Por otro lado, el artículo 13 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda establece que un Plan Urbano Distrital, por su parte, es el instrumento técnico-normativo mediante el cual se desarrollan disposiciones del Plan de Desarrollo Metropolitano y del Plan de Desarrollo Urbano, en los distritos que pertenecen a Áreas Metropolitanas o a áreas conurbadas.
30. Ahora bien, tanto el Plan de Desarrollo Urbano como el Plan Urbano Distrital pertenecen al género "Plan Urbano". Ello puede ser evidenciado de la lectura del inciso 1 del artículo 3 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda que establecía lo siguiente:

Planes urbanos (PU), que comprenden:

- 1) Planes de Acondicionamiento Territorial (PAT)
- 2) Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM)
- 3) Plan de Desarrollo Urbano (PDU)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 4) Plan Urbano Distrital (PUD)
- 5) Esquema de Ordenamiento Urbano (EU)

31. Desde la perspectiva del contenido material de los planes urbanos, el ya mencionado Decreto Supremo 4-2011-Vivienda establecía lo siguiente:

DECRETO SUPREMO 004-2011-VIVIENDA	
Artículo 11.- Contenido del Plan de Desarrollo Urbano	Artículo 14.- Contenido del Plan Urbano Distrital
El Plan de Desarrollo Urbano establece, lo siguiente: 1) El modelo de desarrollo urbano del Ámbito de Intervención del plan que contribuya a fortalecer y mejorar los niveles de eficacia de las acciones territoriales y urbanas de las municipalidades que la conforman. 2) Lineamientos de política y estrategias de desarrollo urbano. 3) La Clasificación del Suelo, para orientar las intervenciones urbanísticas. 4) La zonificación de usos del suelo urbano y de su área circundante, así como su normativa. 5) El plan vial y de transporte y su normativa respectiva. 6) La sectorización urbana y la determinación del nivel de servicio, la localización y dimensionamiento de los equipamientos de educación, salud, seguridad, recreación, otros usos y otros servicios complementarios, acorde con los requerimientos actuales y futuros de la población. 7) La proyección de la demanda de nuevas unidades de vivienda para determinar las áreas de expansión urbana y/o programas de densificación, de acuerdo a las condiciones y características existentes. 8) La delimitación de áreas que requieran de Planes Específicos. 9) Los requerimientos actuales y futuros de	El Plan Urbano Distrital debe considerar los siguientes aspectos: 1) La compatibilidad del Índice de Usos para ubicación de actividades urbanas en las zonas residenciales, comerciales e industriales del distrito. 2) Los retiros de las edificaciones. 3) La dotación de estacionamientos en zonas comerciales y residenciales. 4) Las disposiciones relativas al ornato y mobiliario urbano. 5) Identificación de las áreas públicas aptas para la inversión privada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

saneamiento, ambiental y de infraestructura de servicios básicos.

10) La preservación de las áreas e inmuebles de valor histórico monumental;

11) La identificación de áreas de protección, conservación, prevención y reducción de riesgos, o recuperación y defensa del medio ambiente.

12) La programación de acciones para la protección y conservación ambiental y la de mitigación de desastres.

13) El Programa de Inversiones Urbanas y la identificación de las oportunidades de negocios, a fin de promover las inversiones y alcanzar el modelo de desarrollo urbano previsto en el Plan.

14) Los mecanismos de gestión urbana respecto de las determinaciones adoptadas en el Plan de Desarrollo Urbano.

15) Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano.

32. Queda claro, entonces, que existen importantes diferencias en torno a los aspectos que se desarrollan en cada uno de los planes urbanos de los que se dio cuenta en el cuadro anterior.

33. Además, el Tribunal Constitucional considera oportuno destacar que, a fin de determinar la competencia para la emisión de cada uno de esos planes, corresponde tomar en cuenta los incisos 1.2 y 3.1 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, en cuanto establece que son lo siguiente:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano

[...]

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Aprobar el plan urbano [...] distrital[...]

34. Cabe concluir, entonces, que entre el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan Urbano Distrital (PUD) existen diferencias sustanciales relacionadas con el contenido de cada tipo de plan urbano y también diferencias competenciales, ya que los primeros deben ser aprobados por las municipalidades provinciales y los segundos por las distritales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. A fin de resolver la presente controversia, no bastará con analizar el título del plan aprobado por la ordenanza impugnada, sino que deberá analizarse su contenido, fundamentación y objeto final.

§4. ANÁLISIS DEL PLAN URBANO DISTRITAL DE RÍO NEGRO 2012-2021

36. El demandante alega que el plan urbano contenido en la ordenanza objetada es en realidad un Plan de Desarrollo Urbano, y prueba de ello es que de los considerandos de la norma se desprende que esta habría sido aprobada bajo los parámetros del Plan de Acondicionamiento Territorial de Satipo (PAT Satipo).

37. En efecto, de la lectura del décimo párrafo de los considerandos que sustenta la norma objetada se desprende lo siguiente:

[...]el precitado Plan se elaboró teniendo como marco de referencia el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia de Satipo, aprobado mediante Ordenanza Nro. 021-2011-CM/MPS[...].

38. Ahora bien, como se ha detallado en los fundamentos anteriores, el principio de autonomía de los gobiernos locales debe ser entendido en conjunto con el deber de adecuarse a la ley y a la Constitución.

39. Asimismo, en materia de espacio físico y uso de suelos, es evidente que las normas aprobadas a nivel distrital deben tener como marco normativo también a las ordenanzas expedidas por la municipalidad provincial competente.

40. Dicho criterio se encuentra establecido en el literal “b” del artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece lo siguiente:

[...] Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

41. Siendo esto así, este Tribunal no considera que adecuar el Plan Urbano Distrital a lo establecido por el Plan de Acondicionamiento Territorial resulte por sí mismo inconstitucional, toda vez que este último ha sido expedido por la Municipalidad Provincial de Satipo mediante ordenanza y, por ende, forma parte del marco jurídico que debe respetar la municipalidad distrital, aún cuando el Plan Urbano Distrital deba resultar conforme también con el Plan de Desarrollo Urbano.

42. Por otro lado, corresponderá analizar a continuación si el contenido del plan aprobado por la ordenanza objetada resulta conforme con las normas del bloque de constitucionalidad glosadas *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

43. En tal sentido, corresponderá comenzar tomando en cuenta que el artículo primero de la norma objetada dispone:

Aprobar el Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021, el mismo que consta de tres (03) volúmenes: (01) Diagnóstico Urbano (02) Propuesta de Desarrollo Urbano y (03) Planos: básico, zonificación, vial y equipamiento urbanos, y 01 archivo digital de los tres volúmenes.

44. Como puede apreciarse, a pesar de que la intención final de la ordenanza objeto de controversia es la creación de un "Plan Urbano Distrital", llama la atención a este Tribunal que el referido plan incluya "Propuestas de Desarrollo Urbano".

45. Además, como se advierte de fojas 164 del cuadernillo del Tribunal Constitucional, la propuesta de desarrollo urbano contiene aspectos tales como "Propuesta General de Estructuración Urbana" (1.1), la misma que contiene aspectos tales como Visión del Desarrollo Urbano Sostenible (1.1.1), Objetivos Estratégicos de Desarrollo Sostenible (1.1.3), Estrategias de Desarrollo urbano Sostenible (1.1.4), Modelo de Desarrollo Urbano Local Sostenible (1.1.5), Políticas Generales de Desarrollo Urbano Sostenible (1.1.6).

46. Asimismo, dicha propuesta de desarrollo urbano contiene una "propuesta específica de Estructuración Urbana" (1.2) que contiene "Sectorización y Zonificación Urbana" (1.2.3), así como un Reglamento de Zonificación Urbana (1.3.1).

47. Todos estos aspectos, conforme se ha señalado *supra*, corresponden al contenido de un Plan de Desarrollo Urbano, que es competencia exclusiva de la Municipalidad Provincial.

48. Recuérdese que, como se ha señalado en el cuadro previo, los planes urbanos distritales solo contienen normas relacionadas con la compatibilidad del Índice de Usos para ubicación de actividades urbanas en las zonas residenciales, comerciales e industriales del distrito, los retiros de las edificaciones, la dotación de estacionamientos en zonas comerciales y residenciales, las disposiciones relativas al ornato y mobiliario urbano y la identificación de las áreas públicas aptas para la inversión privada.

49. Estando a lo expuesto, y a lo que surge de un análisis integral del "Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021", este Tribunal Constitucional concluye:

- 1) No se desprende de forma explícita que se hayan incorporado los criterios que informan el contenido de un auténtico Plan Urbano Distrital que se desarrollaran en el cuadro *supra*; y
- 2) Diversos tópicos integrados en el mencionado plan urbano, son en realidad consistentes con el contenido material de los planes de desarrollo urbano conforme a la normativa legal y reglamentaria vigente al momento en que se expidió la ordenanza.

50. En conclusión, este Tribunal Constitucional entiende que existe un vicio competencial por cuanto el “Plan Urbano Distrital de Río Negro 2012-2021” no constituye, desde la perspectiva material, relacionada con el contenido efectivo, un plan urbano que resulte de su competencia.

51. Por estas consideraciones, corresponde declarar fundada la demanda por infracción directa del artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades e indirecta de los artículos 194 y 195 (incisos 6 y 10) de la Constitución.

III. FALLO

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

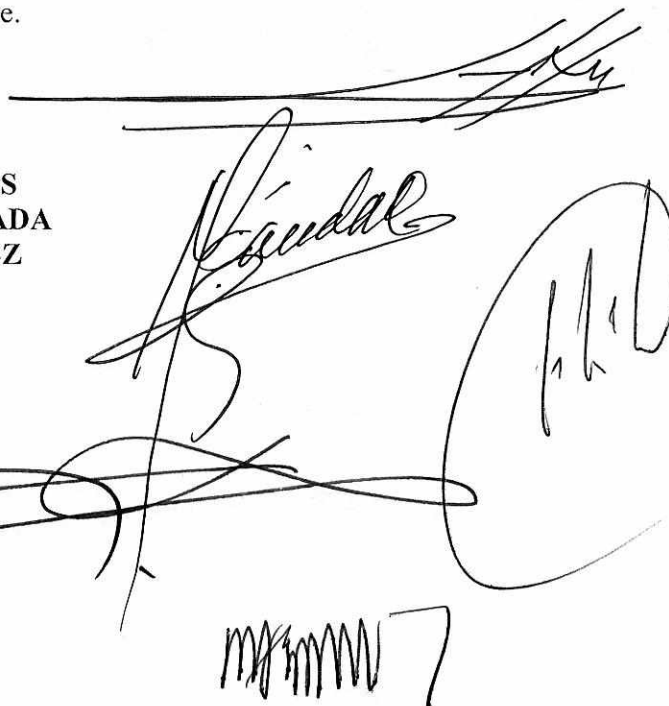
HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza 017-2012-CM-MDRN.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
MIRANDA CANALES
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA



PONENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Si bien concuerdo con la sentencia, que declara FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza 017-2012-CM/MDRN, me permito hacer algunas precisiones sobre el proceso de descentralización que propugna nuestra Constitución, el rol que tienen las municipalidades en este proceso y su importancia para el desarrollo integral y armónico del país; precisiones que efectuaré de acuerdo al siguiente esquema:

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

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

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

Como ya lo tengo manifestado en oportunidades anteriores¹, el artículo 43º de la Constitución de 1993, reproduciendo el numeral 79º 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 del Estado Peruano. Así, sus artículos 1º y 2º 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,

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.



EXP. N.º 00025-2014-PI/TC
Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

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 27º) y de 1826 (artículo 7º) establecieron que era popular y representativo; las de 1828 (artículo 7º) y de 1834 (artículo 7º) le agregaron el carácter de consolidado en la unidad nacional; la de 1839 (artículo 12º) le sumó las características de responsable y alternativo; la de 1856 (artículo 41º) lo describió como democrático, representativo y basado en la unidad; y las de 1860 (artículo 42º), de 1867 (artículo 43º) y de 1920 (artículo 68º) 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 43º, que fuera aprobado con el 79% de votos a favor de los señores miembros del Congreso Constituyente Democrático, como lo enfatizó el doctor Carlos Torres y Torres Lara, ex - Presidente de su Comisión de Constitución.²

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

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

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

Ciertamente, en primer término, ha establecido que la *descentralización es un proceso*, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Vale decir, un proceso que permita que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanista ratificada por la Constitución vigente, que entiende

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



EXP. N.º 00025-2014-PI/TC
Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado, por lo que de lo que se trata es que en cada lugar de la República exista acceso a la educación, a la cultura, a la salud, al comercio, a la industria, al esparcimiento y, en general, a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.

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

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

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

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



EXP. N.º 00025-2014-PI/TC
Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

Estos significativos avances están consagrados en los artículos 188º, 189º, 191º, primer y segundo párrafo y 200º, inciso 4), de la Constitución de 1993, que fueron aprobados en sus textos originales por el 85, 83, 78 y 93% de los votos emitidos por los miembros del ex Congreso Constituyente Democrático³, que establecen literalmente que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.”, que “El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.”, que “Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.” Y que, al referirse a la acción de inconstitucionalidad, esta “...procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.”, respectivamente.

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

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

Siguiendo al constitucionalista español Francisco Fernández Segado⁴, puede afirmarse que el concepto de autonomía es de muy dificultosa precisión, si es que éste no se analiza dentro de el aquí y el ahora de cada momento histórico, así como de la cobertura constitucional existente en tal momento histórico. En este orden, el citado autor sostiene, siguiendo al profesor Santiago Muñoz Machado que “... el concepto de autonomía es difícil de precisar si no se enmarca en coordenadas concretas de tiempo y

³ *Ibíd.* pp. 478-479.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2014-PI/TC

Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

lugar y se atiende al contexto normativo en que se emplea porque, ciertamente, es polisémico, relativo, históricamente variable y comprendido en forma diferente en los diversos lugares en que se utiliza.”⁵

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

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

⁵ Loc. Cit.

⁶ Loc. Cit.

⁷ Loc. Cit.

⁸ Loc. Cit.



EXP. N.º 00025-2014-PI/TC
Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

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

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

Sobre la función normativa debe hacerse hincapié que la autonomía política comprende la autorregulación; razón que llevó a consagrar expresamente en el artículo 191º de la Carta Fundamental de 1993 que el Concejo Municipal (que es una suerte de parlamento municipal integrado por el Alcalde y los Regidores) tiene la facultad de legislar o normar en materia municipal y, adicionalmente, de fiscalizar a la Alcaldía (que es el órgano ejecutivo municipal). Nótese en este punto que el Legislador Constituyente crea al legislador municipal o parlamentario municipal, a quien denomina Regidor; y que se trata de un legislador para quien se reservan áreas sobre las que deberá ejercer su función normativa: los asuntos de competencia municipal. Nótese, igualmente, que tal decisión se cimienta también en la teoría de la reserva constitucional o reserva legal, en cuya virtud la normación en el ámbito competencial municipal queda reservada al legislador municipal.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00025-2014-PI/TC

Caso del Plan Urbano Distrital de Río Negro

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

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

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00025-2014-PI/TC
ALCALDE DE LA MUNICIPAL
PROVINCIAL DE SATIPO

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto, con fecha posterior, con el propósito de manifestar que, al igual que mis colegas, estimo que la demanda debe ser declarada **FUNDADA**. En consecuencia, corresponde declarar inconstitucional la Ordenanza 017-2012-CM-MDRN.

Lima, 04 de marzo de 2019

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:


Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL