



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0001-2004-CC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE
MIRAFLORES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de noviembre de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de pleno jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de conflicto de competencias interpuesta por la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores (MDSJM) contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

ANTECEDENTES

La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, representada por su alcalde, don Paulo Hinostroza Guzmán, con fecha 9 de enero de 2004, interpone demanda de conflicto de competencias contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, con la finalidad de que se establezca que la administración de los parques zonales corresponde a las municipalidades distritales en cuyas circunscripciones territoriales se encuentren ubicados. Sostiene que, a diferencia de lo expuesto por SERPAR LIMA en la Carta Notarial de fecha 25 de junio de 2003, el inciso 1.3) del artículo 161º de la Ley N.º 27972 –Orgánica de Municipalidades (LOM)–, que establece que la constitución, organización y administración del sistema metropolitano de parques, integrado, entre otras áreas verdes, por los parques zonales existentes, son competencias especiales de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no implica una derogación de la Ley N.º 26664, promulgada el 22 de septiembre de 1996, que dispone que la administración de los parques zonales es competencia exclusiva de las municipalidades distritales y provinciales, según sea el caso.

Señala que el inciso 1.3) del artículo 161º de la LOM no otorga al municipio limeño la facultad específica de administrar los parques zonales, pues la norma tan solo se refiere a la constitución de un sistema metropolitano de parques que estará integrado por ciertas categorías de áreas verdes, entre las que se encuentran los parques zonales; que, en consecuencia, la norma “establece la creación de un ente distinto, previamente inexistente: ‘un sistema de parques’, el cual, luego de creado, será objeto de organización y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

administración por la Municipalidad Metropolitana”. Alega que no es posible sostener que la facultad otorgada a la MML para administrar este sistema, implique competencia para asumir la administración directa de todas sus partes integrantes, y que, de acuerdo al principio de subsidiariedad, corresponde a los municipios distritales la administración de los parques zonales.

La Procuradora adjunta a cargo de los asuntos judiciales de la MML contesta la demanda solicitando que se la declare infundada, aduciendo que la administración de los parques zonales es una competencia especial de la MML; que la Ley N.º 26664 es una norma espuria, pues fue parte de la ofensiva del gobierno autocrático de la década anterior contra la MML, ofensiva que se pretendió rebatir mediante la Ordenanza N.º 096, publicada el 2 de octubre de 1996, que estableció que los parques zonales formaban parte del patrimonio inmobiliario de la MM; que, en consecuencia, el inciso 1.3) del artículo 161º de la LOM ha restablecido su competencia especial en la administración de los parques zonales por razones de principios, historia y conveniencia administrativa, existiendo una incompatibilidad manifiesta entre esta norma y la Ley N.º 26664, por lo que esta última ha quedado derogada. Añade que, conforme a una interpretación histórica, la competencia en la administración de los parques zonales corresponde a la MML, pues el Servicio de Parques, desde su creación, ha administrado con criterio sistémico e integral tales parques, por razones de estrategia de desarrollo y mejor prestación del servicio.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del conflicto competencial

1. El presente conflicto de competencias, suscitado entre la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores (MDSJM) y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), tiene por objeto que este Colegiado determine a cuál de dichas entidades municipales corresponde la administración de los parques zonales ubicados en la jurisdicción del distrito de San Juan de Miraflores.

§2. Situación especial de la Municipalidad Metropolitana de Lima en la estructura descentralizada del Estado. Sus competencias especiales

2. La MML, conforme a lo previsto por el artículo 198º de la Constitución, goza de un régimen especial regulado en las leyes de descentralización y en la Ley N.º 27972 –Orgánica de Municipalidades (LOM)–. En efecto, el propio artículo 198º de la Constitución establece que la MML ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima, la cual no integra ninguna región. Por su parte, el artículo 65º de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley N.º 27867 –Ley Orgánica de Gobiernos Regionales– dispone que las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la MML.

En tal sentido, la MML tiene por misión, a nivel regional, la organización y conducción de la gestión pública de la provincia de Lima, de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir a su desarrollo integral y sostenible. De ahí que toda mención en la legislación nacional a los gobiernos regionales deba entenderse también referida a la MML, en lo que le resulte aplicable.

3. Al mismo tiempo, la referida entidad edilicia es el órgano de gobierno local de la capital de la República, motivo por el cual, conforme al artículo 154º de la LOM, “ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, [las cuales] se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana”.
4. Este binomio funcional (regional y local) asignado a la MML se encuentra reconocido en el artículo 152º de la LOM, que establece que “la capital de la República es sede de la MML, la que ejerce jurisdicción exclusiva sobre la provincia de Lima en materias municipales y regionales”. Asimismo, el artículo 65º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales estipula que la MML “posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal”. En casos de discrepancias generadas por el fenómeno de conurbación provincial, la decisión final corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima” (subrayados agregados).
5. Esta *sui géneris* condición funcional de la MML en la estructura orgánica descentralizada del Estado es, a su vez, reafirmada al atribuírsele un cúmulo de competencias, denominadas “especiales”, en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda, promoción de desarrollo económico y social, abastecimiento de bienes y servicios básicos, industria, comercio y turismo, población y salud, saneamiento ambiental, transportes y comunicaciones, y seguridad ciudadana.

En opinión de este Colegiado, la naturaleza y condición particularmente específicas en la asignación de tales competencias especiales, taxativamente enumeradas en el artículo 161º de la LOM, las hacen privativas de la MML, sin perjuicio de que esta, en ejercicio de su autonomía institucional, resuelva ejercerlas en coordinación con otros órganos del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§3. Aplicación de criterios hermenéuticos para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales

6. Concretamente, en materia de planificación y desarrollo urbano, el inciso 1.3) del artículo 161° de la LOM establece como una competencia y función especial de la MML “constituir, organizar y administrar el sistema metropolitano de parques, integrado por parques zonales existentes, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y áreas verdes ubicadas en el Cercado de Lima, en forma directa o a través de sus organismos descentralizados o de terceros mediante concesión” (subrayado agregado).
7. El demandante sostiene que el referido precepto no implica una derogación tácita de la Ley N.º 26664, que otorgaba la administración de los parques zonales a los municipios distritales, pues tan solo se refiere a la constitución de un sistema metropolitano de parques que estará integrado por ciertas categorías de áreas verdes, entre las que se encuentran los parques zonales, lo cual no implica su administración efectiva.
8. El Tribunal Constitucional no comparte la opinión de la demandante, pues considera que existen diversos criterios de interpretación que permiten sostener que la competencia especial asignada a la MML en la constitución, organización y administración del sistema metropolitano de parques, supone, necesariamente, la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, lo cual da lugar a la derogación tácita de la Ley N.º 26664; a saber:

Interpretación literal

- a) En primer término, una interpretación literal del inciso 1.3) del artículo 161° de la LOM, esto es, una identificación del contenido normativo a partir de lo que el propio enunciado lingüístico transmite, permite sostener que la competencia en materia de constitución, organización y administración del sistema metropolitano de parques y, consecuentemente, de los parques que lo integran –entre los que se encuentran los parques zonales–, corresponde a la MML y no a los municipios distritales.

Interpretación teleológica

- b) Los parques zonales pueden ser definidos como áreas importantes de recreación pública cuya función y equipamiento están destinados a servir a la población con servicios de recreación activa y pasiva. Al igual que los parques zoológicos, los beneficios que otorga un parque zonal no se agotan en la comunidad vecinal de un distrito, sino que su radio de destinatarios y potenciales usuarios es *per se* indeterminado. En tal sentido, los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

servicios recreacionales que provee son bastante más ambiciosos que los de los denominados parques locales. Por ello, aplicando una interpretación teleológica del inciso 1.3) del artículo 161° de la LOM, mal podría considerarse que su administración debe permanecer en el control de un nivel distrital, siendo lo razonable atribuirla al nivel provincial.

Interpretar –tal como sugiere la demandante– que a la MML corresponde tan solo la administración de un “sistema de parques”, mientras que a las municipalidades la administración de los parques zonales en sí mismos, implicaría una complicación irrazonable del sistema, ya que cada distrito administraría los parques zonales pertenecientes a su jurisdicción de acuerdo a sus propios lineamientos; un solo administrador no solo permite uniformizar reglas, sino también ahorrar gastos por volumen.

Por otra parte, ante el conocido problema de conurbación (falta de una determinación clara en diversos límites distritales) que afronta el área geográfica de Lima Metropolitana, hay parques zonales que podrían considerarse pertenecientes a más de un distrito, motivo por el cual cada uno de los distritos implicados podría reclamar para sí cierta injerencia en la administración del parque, basado en un legítimo interés. Una administración ejercida directamente por la MML evita esa dificultad.

Interpretación histórica

c) Para determinar si, de acuerdo a una interpretación histórica del precepto, el legislador ha pretendido asignar una competencia exclusiva a la MML en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, es necesario introducir algunas consideraciones sobre cuál ha sido el régimen de gestión al que históricamente se han encontrado sometidos los parques zonales en la capital de la República.

El Servicio de Parques fue creado mediante Decreto Ley N.° 17528, del 30 de junio de 1971, como una dependencia del Ministerio de Vivienda. El artículo 18° de dicha norma establecía: “El Servicio de Parques es la institución pública encargada del planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos, para fines culturales y recreacionales”. SERPAR, manteniendo las mismas competencias, fue transferido a la MML mediante Resolución Ministerial N.° 237-83-41100, del 4 de noviembre de 1983, siendo a la fecha un organismo público descentralizado dependiente de dicha entidad edilicia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las atribuciones que SERPAR LIMA ha mantenido por aproximadamente 30 años, solo fueron interrumpidas parcialmente con la entrada en vigencia de la referida Ley N.º 26664, cuyo artículo 2º estableció que los parques que se encontraban bajo administración de las municipalidades provinciales y/o sus organismos descentralizados se transfirieran a las municipalidades distritales en cuya circunscripción territorial estaban ubicados. La MML consideró que dicha ley irrumpía en el marco de competencias de orden estrictamente local, motivo por el cual expidió la Ordenanza Metropolitana N.º 096, cuyo artículo 1º dispuso que los parques zonales ubicados en la capital de la República formaban parte del Sistema de Áreas Recreacionales y de Reserva Ambiental de Lima Metropolitana, administrado por la MML. Este conflicto normativo significó un impacto negativo en la adecuada administración de los parques zonales, no solo porque en algunos casos más de una entidad local consideraba ostentar competencias sobre los referidos parques, sino también [lo que resultaba más grave], porque en otros supuestos existía un ausentismo total en la asunción de funciones gestoras.

El Tribunal Constitucional estima que, mediante el inciso 1.3) del artículo 161º de la LOM, el legislador orgánico ha pretendido dilucidar la problemática descrita asignando a la MML la competencia especial que históricamente ha ostentado en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, lo que debe entenderse como una derogación tácita de la Ley N.º 26664.

§4. Consideración de principios que inspiran el proceso de descentralización para la determinación de la titularidad competencial en la administración de los parques zonales

9. Pero las interpretaciones literal, teleológica e histórica son insuficientes para concluir que la titularidad exclusiva en la administración de los parques zonales [pertenecientes, para efectos del presente caso, a la jurisdicción de la MDSJM) corresponde al SERPAR LIMA de la MML, y no a los municipios distritales. Y es que, tratándose de una materia discutida entre órganos que diagraman la estructura jerárquica y funcional del Estado, resulta necesario acudir también a los principios que informan el proceso de descentralización, conforme a lo que a continuación se expone.

Aplicación ponderada del principio de subsidiariedad y de los principios de selectividad y eficacia

- a) La demandante, amparándose en el principio de subsidiariedad, alega que la competencia debe corresponder a los municipios distritales, pues considera que el gobierno más cercano a la población es el idóneo para ejercer la competencia o función.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal opina que solo podría arribarse a tal conclusión si se opta por una aplicación formal y asistemática del principio en mención, lo cual resulta inapropiado. El principio de subsidiariedad, como todo “principio de descentralización”, debe ser interpretado en conjunto con todos aquellos principios, expresos o implícitos, que conforman las líneas directrices del proceso de división política y administrativa del poder, siempre y cuando –claro está– resulten pertinentes en su aplicación al caso concreto.

El Tribunal Constitucional ha sostenido, en la sentencia recaída en el Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, que el principio de subsidiariedad, en sentido vertical, está referido a la “relación existente entre un ordenamiento mayor –que puede ser una organización nacional o central– y un ordenamiento menor –que pueden ser las organizaciones locales o regionales–, según la cual el primero de ellos solo puede intervenir en los ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-social”.

Este principio tiene, como contrapartida, el principio de selectividad y eficacia, previsto en el párrafo b., inciso 14.2), del artículo 14º de la Ley N.º 27783 –Ley de Bases de la Descentralización–. Sobre la base de dicho principio, para determinar al órgano encargado de asumir una competencia concreta, es necesario realizar una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada en función de criterios técnicos y objetivos. El criterio de este Colegiado es que tal eficacia en el ejercicio de una competencia implica, necesariamente, una evaluación de los beneficios que se generen como consecuencia de la gestión, de manera tal que ante distintos órganos que puedan ejercer una función con un mismo grado de efectividad a nivel cualitativo, se otorgará la competencia a aquel que pueda irradiar tal eficacia a un mayor número de ciudadanos (análisis de orden cuantitativo).

Dicho criterio, aplicado al caso, permite concluir también que la competencia en la organización y administración de los parques zonales debe corresponder al SERPAR LIMA, como organismo descentralizado de la MML. En efecto, la realidad demuestra que mientras algunos distritos disponen de recursos para una adecuada administración de los parques zonales de su jurisdicción, la reducida capacidad presupuestal de otros les impide la autogeneración de los recursos suficientes para una adecuada administración de los parques zonales pertenecientes a su ámbito. Dicha asimetría difícilmente podría ser corregida si se otorga a los municipios distritales la competencia en su administración, mientras que, por el contrario, podría ser convenientemente afrontada por un órgano que agrupara en un solo sistema a todos los parques zonales de la provincia de Lima, de modo tal que un porcentaje de los recursos generados por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

adecuado aprovechamiento de determinados parques zonales u otros ingresos provenientes, por ejemplo, de los aportes que la legislación prevé por concepto de habilitaciones urbanas a favor del SERPAR LIMA, puedan ser asignados al reacondicionamiento y mantenimiento de los parques zonales menos favorecidos. Dicha asignación de recursos, por cierto, implica concebir la competencia administrativa, no solo en una fase organizativa, sino también gestora y ejecutiva.

Principio de solidaridad y colaboración

b) Por lo demás, desde tal perspectiva, la titularidad de la competencia ejercida por la MML implicaría la consolidación de un principio que, aunque implícito en nuestro ordenamiento, tiene importancia mayúscula en el proceso de descentralización. Se trata del principio de solidaridad y colaboración, mencionado en la sentencia recaída en el Exp. N.º 0012-2003-AI/TC (funds. 11 ss.), cuyo contenido apunta al desarrollo equilibrado de las diversas partes del territorio del país, particularmente a nivel económico, como manifestación ponderada de dos elementos que caracterizan a nuestra República: Estado unitario y gobierno descentralizado (artículo 43º de la Constitución).

10. Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que, en el caso de la competencia sobre la administración de los parques zonales de la provincia de Lima, el principio de subsidiariedad queda satisfecho al ser asignada a un nivel local (la MML), y no regional, y menos aún nacional, pero sin que ello implique otorgar la atribución a un subnivel distrital, pues tal interpretación, al sacrificar en grado innecesario otros principios pertenecientes al bloque constitucional en materia de descentralización (selectividad, eficacia, solidaridad y colaboración), devendría en inconstitucional por desproporcionada.

§5. Administración de bienes de dominio público

11. En escritos de fechas 13 de agosto y 12 de octubre de 2004, la municipalidad demandante argumenta que el inciso 1.3) del artículo 161º de la LOM “no incluye la facultad de ejercer posesión o dominio del Parque Zonal Huayna Cápac, del que la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores viene ejerciendo el derecho real de posesión y dominio desde el año 1996 (...), [d]erecho real (...) que tiene su origen en la dación de la Ley N.º 26664” (sic). Refiere que “[d]esde hace ocho años la Comuna de San Juan de Miraflores se encuentra en posesión directa, pacífica y pública del terreno e instalaciones del Parque Zonal Huayna Cápac ejerciendo los derechos reales” (sic).

12. La recurrente confunde el dominio que ejerce el Estado, a través de sus distintas entidades, sobre los bienes públicos, con las características de los derechos reales de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posesión o propiedad que pueden recaer sobre los bienes de dominio privado. Resulta claro que los parques zonales que sean bienes de dominio público, son, a su vez, y por imperio del artículo 73° de la Constitución, bienes inalienables e imprescriptibles; es decir, no enajenables ni susceptibles de ser reconocidos como propiedad de entidad o particular alguno, como consecuencia del paso del tiempo. Ello, desde luego, no significa que el Estado no tenga el deber de regular la medidas respectivas para su correcta administración, tal como lo dispone el inciso 1.3) del artículo 161° de la LOM, concediendo tal competencia a la MML.

13. Finalmente, conviene precisar, sin perjuicio de lo expuesto, que la competencia de la MML en la administración de los parques zonales de la provincia de Lima no podría alcanzar a aquellos que, más allá de su denominación, tengan la condición de bien de dominio privado y no público, ni a aquellos cuya administración, vía convenio, concesión u otro acuerdo de similar naturaleza, haya sido delegada, con arreglo a ley, a otro órgano público.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto de competencias de autos.
2. Consecuentemente, es competencia exclusiva de la Municipalidad Metropolitana de Lima la constitución, organización y administración de los parques zonales ubicados en el distrito de San Juan de Miraflores.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
 SECRETARIO RELATOR (C)