



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0012-2003-CC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE  
LURIGANCHO

### RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 26 de julio del 2004

#### VISTA

La solicitud de aclaración de la sentencia de autos, su fecha 16 de julio de 2004, presentada por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho; y,

#### ATENDIENDO A

1. Que, en primer término, la recurrente manifiesta que “respecto del criterio teleológico, la sentencia no ha expuesto claramente por qué el hecho de que los Parques Zonales beneficien a un número indeterminado de usuarios, pertenecientes a más de un distrito, supone que éstos no puedan ser administrados por los municipios distritales, señalando únicamente que “lo razonable” sería atribuir su administración al nivel provincial”.

Sobre el particular, este Colegiado considera que de lo expresado en el fundamento 8.b de la sentencia, resulta evidente que su razonamiento se fundamenta en que mientras mayor sea el número de potenciales usuarios y destinatarios del servicio de parques de que se trate, de mayor nivel de gobierno debe ser la entidad encargada de administrarlos. En tal sentido, considerando que el inciso 1.3) del artículo 161º de la Ley Orgánica de Municipalidades regula la administración de los parques zonales, los cuales, a diferencia de los parques locales, se encuentran destinados, *prima facie*, a ciudadanos pertenecientes a diversos distritos de la provincia de Lima y no solo a uno de ellos, el *telos* de la disposición se encuentra orientado a que sea la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) la encargada de administrarlos y no los municipios distritales.

Que en la práctica –según afirma la recurrente– existan servicios cuyos beneficios no se agotan en la comunidad de un distrito y que, sin embargo, son administrados por ellos, en nada desvirtúa la argumentación objetiva de este Tribunal, que no sujeta su juicio a la realidad fáctica sino a la jurídica, en la medida en que esta resulte razonablemente compatible con los supuestos de hecho a los que está llamada a aplicarse.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2. Que, de otra parte, la recurrente solicita que el Tribunal se pronuncie respecto de los argumentos expuestos en el punto II.2 de su informe de fecha 16 de junio de 2004, según los cuales, aplicando una interpretación histórica, la administración de los Parques Zonales por parte de la MML responde a una realidad que en la actualidad se ha modificado.

A este respecto, cabe precisar que el derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales no supone que el *a quo* se pronuncie sobre todos y cada uno de los argumentos planteados por las partes, sino que la sentencia contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, es decir, que la solución dada al caso sea consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad.

En el caso, atendidos los argumentos de las partes, el Tribunal apreció que ambas pretendían sustentar su posición, entre otros criterios, en una interpretación histórica del inciso 1.3) del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades, motivo por el cual en el fundamento 8.c de la sentencia sustenta con total claridad por qué, aplicando una interpretación histórica al precepto, considera que la administración de los Parques Zonales de la provincia de Lima corresponde a la MML.

La demandante pretende que el Tribunal realice una interpretación histórica que se condiga llanamente con los argumentos expuestos por ella en su informe de fecha 16 de junio de 2004, y no con el juicio hermenéutico del propio Colegiado, lo cual, desde luego, no puede ser estimado.

3. Que la recurrente solicita que este Colegiado se pronuncie respecto del criterio de razonabilidad expuesto en el punto III.4.3 de su informe escrito de fecha 26 de abril de 2004, “cuya aplicación no ha sido refutada por el Tribunal de manera expresa, omisión que debe ser subsanada a través de una aclaración”.

Sobre el particular, debe precisarse que el Tribunal Constitucional no se encuentra en la obligación de aplicar y, menos aún, refutar los criterios de interpretación propuestos por las partes. Los criterios de interpretación que este Colegiado aplica en los casos que son sometidos a su conocimiento, son aquellos que considera pertinentes para la consecución de una decisión objetiva y suficientemente razonada en derecho, y, desde luego, no necesariamente aquellos que las partes ofrecen como propuestas para arribar a una solución que, desde su perspectiva, resulta justa.

4. Que, de otro lado, la recurrente solicita que se aclare si el hecho de haber señalado en la sentencia que el régimen especial de la MML le atribuye competencia en materia de





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Parques Zonales, implica que también le atribuye todas las funciones derivadas de dicha competencia, y, de ser así, cómo ello resulta congruente con las disposiciones de la Ley de Bases de la Descentralización, cuyos artículos 42° y 43° establecen “expresamente una competencia compartida respecto de los servicios locales prestados a través de los Parques Zonales”.

En primer término, debe mencionarse que —a diferencia de lo expresado por la demandante— no existe disposición alguna en la Ley de Bases de la Descentralización, que establezca, expresamente, una competencia compartida respecto de los servicios locales prestados a través de los Parques Zonales. En segundo lugar, es de una claridad meridiana que el ejercicio de una competencia implica la atribución de todas las funciones derivadas de dicha competencia (salvo los casos de delegación), tal como se concluye en el fallo de la sentencia, cuando el Tribunal Constitucional “declara que es competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima *la constitución, organización y administración* de los parques zonales ubicados en el distrito de San Juan de Lurigancho”.

5. Que, por otra parte, la recurrente manifiesta que en el numeral 2 de los fundamentos de la sentencia se expone la especial situación de la MML, en tanto órgano de gobierno con competencias en los ámbitos regional y municipal, señalando que dicha situación *sui generis* determina que las competencias especiales que le han sido asignadas por la Ley Orgánica de Municipalidades, sean privativas de dicha entidad edilicia. En tal sentido, solicita al Tribunal “que aclare por qué la especial situación de la Municipalidad Metropolitana, que la hace distinta de todas las municipalidades provinciales que existen en la República, justificaría que sólo a ésta —y a ninguna otra municipalidad provincial— se le otorgue la competencia de administrar los Parques Zonales ubicados dentro de su provincia”.

Sobre el particular, cabe recordar, tal como se establece en la sentencia, que el régimen especial de la MML en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades, que la hace distinta de cualquier otra municipalidad provincial de la República, es un imperativo proyectado desde la propia Carta Fundamental en su artículo 198°.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que en un conflicto de competencias no corresponde a este Colegiado evaluar la conveniencia o inconveniencia de que a unos órganos constitucionales les sean atribuidas competencias que no les han sido conferidas a otros órganos constitucionales análogos, sino tan solo determinar la titularidad, a la luz de la Constitución y las leyes orgánicas, de una competencia que es reclamada o negada por dos o más órganos estatales.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La razón lógico-jurídica para determinar que la competencia en la administración de los Parques Zonales corresponde a la MML, no podrá ser encontrada con una lectura asistemática y aislada del numeral 2 de los fundamentos de la sentencia, como pretende la demandante, pues en dicho numeral tan solo se ha descrito el régimen especial de la MML, caracterizado, en parte, por sus competencias especiales. El fundamento de la competencia de la MML en la administración de Parques Zonales surge de un análisis conjunto de la sentencia, es decir, de la aplicación interrelacionada de cada uno de los criterios hermenéuticos (literal, teleológico e histórico) y de los principios de subsidiariedad, selectividad y eficacia, solidaridad y colaboración.

6. Que la demandante refiere que el Tribunal ha debido aplicar el criterio de provisión recogido en el inciso c) del artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización, según el cual toda transferencia de competencias se realiza acompañada de los recursos vinculados a ella, concluyendo que “si se hubiese amparado la pretensión contenida en la demanda, SERPAR LIMA hubiese debido transferir a los municipios distritales los recursos necesarios para la administración de los Parques Zonales, permitiéndose subsanar la supuesta carencia de recursos”.

El criterio de provisión es aquel que exige que toda transferencia o delegación de competencias deba ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, de manera tal que se asegure la continuidad y eficiencia en la prestación de tales servicios (inciso c del artículo 14° de la Ley de Bases de la Descentralización). En tal sentido, es un criterio a tener en cuenta en el momento en que se realice la concreta transferencia de competencias del órgano que haya sido titular de ellas antes del inicio del proceso de descentralización, a aquel que, como consecuencia de la regulación de tal proceso, sea el llamado a ejercerla, pero no es un criterio que, *per se*, permita determinar previamente cuál es la entidad estatal que debe ejercer la competencia.

El demandante confunde los criterios de descentralización que permiten determinar al órgano idóneo para ejercer la competencia (subsidiariedad, selectividad, solidaridad, entre otros) con aquellos que permiten encauzar el proceso de transferencia de dicha competencia (progresividad, provisión, entre otros).

7. Que, finalmente, el demandante señala que la sentencia, en el quinto párrafo del punto 4.a de sus fundamentos, señala que SERPAR LIMA podría agrupar a los Parques Zonales ubicados en la provincia de Lima en un “sistema”, por lo que debe aclararse “cuál es el concepto de sistema que habría sido considerado por la sentencia, y en todo caso, si la sola centralización de la administración de los Parques Zonales, permite considerar que éste efectivamente existe”.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Al respecto, debe precisarse que el sistema al que se hace alusión en el punto 4.a de la sentencia, no es otro que el “sistema metropolitano de parques” mencionado en el inciso 1.3 del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuando establece que es competencia especial de la MML, en materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda, “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”.

No escapa a la consideración del Tribunal que en el ámbito de la provincia de Lima la creación de dicho sistema aún es un esfuerzo no consolidado como consecuencia, en buena medida, de los constantes conflictos ocasionados por la indeterminación en la titularidad de las competencias sobre la administración de los Parques Zonales de la provincia. Sin embargo, son justamente dichos obstáculos los que deben considerarse superados con lo dispuesto por el inciso 1.3) del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades y la interpretación que de tal precepto se realiza en la sentencia.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

## RESUELVE

1. Declarar **HA LUGAR**, en parte, la solicitud de aclaración de la sentencia de autos; en consecuencia, **ACLARA** que cuando en el quinto párrafo del fundamento 9.a de la sentencia se hace alusión al concepto de sistema, se está refiriendo al sistema metropolitano de parques mencionado en el inciso 1.3) del artículo 161° de la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 27972.
2. **SIN LUGAR** la solicitud de aclaración en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRICOYEN  
~~REVOREDO MARSANO~~  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

  
.....  
**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra**  
SECRETARIO RELATOR (e)

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 0012-2003-CC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE  
JURIGANCHO**VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA DELIA REVOREDO MARSANO**

Con el debido respeto por la opinión de mis honorables colegas, coincido con la municipalidad solicitante de la aclaración en que es conveniente contestar de modo expreso no sólo cada uno de los argumentos planteados en la demanda, sino también los esgrimidos en los informes escritos y orales presentados o expuestos por las partes.

1. La recurrente solicita un pronunciamiento en torno a los criterios de naturaleza histórica aludidos en el punto II.2 de su informe de fecha 16 de junio de 2004, según los cuales hace 30 años el proceso de descentralización existía únicamente como una declaración de principios, mientras que en la actualidad se viene ejecutando bajo la nueva orientación adoptada en dicha materia por la Constitución vigente. Sobre el particular —afirma la solicitante—, *“resulta absurdo sostener que vuestro Tribunal no pueda modificar una situación que se originó hace 30 años”*.

Sin perjuicio de la interpretación histórica que aparece en la sentencia (FJ. 8.c), debe tenerse presente que cuando la solicitante afirma que el Tribunal puede “modificar” una situación originada hace 30 años, reconoce que la competencia de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en la administración de los parques zonales permanece vigente, concretamente, en el inciso 1.3) del artículo 163º de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), el cual es el factor *sine qua non* para que la demanda haya sido desestimada, reconociéndose la competencia de la MML.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley por razones de incompatibilidad jerárquica insalvable, pero no por cuestiones de conveniencia o inconveniencia legislativa. La asignación de la competencia a la MML en la administración de los parques zonales ha sido una opción del legislador dentro de su amplio margen constitucional de actuación en un proceso de descentralización que, justamente, en tanto “proceso”, no autoriza a este Colegiado a declarar la inconstitucionalidad de las normas que no disponen —aún— la descentralización de ciertas competencias.

2. Por otra parte, se solicita un pronunciamiento respecto del criterio de razonabilidad expuesto en el punto III.4.3 del informe de fecha 26 de abril de 2004, en base al cual, a efectos de cumplir de manera más efectiva los fines del proceso de descentralización,





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe interpretarse que la MML y los municipios distritales tienen una competencia compartida, correspondiendo a la primera las funciones normativas, de supervisión y control, mientras que a los segundos la función de administración de los parques zonales en sí mismos, dada su mayor proximidad a la comunidad usuaria de los servicios públicos locales. Asimismo, en relación a este argumento, la solicitante alega en el informe del 16 de junio de 2004 (punto II.1), que una adecuada interpretación del inciso 1.3) del artículo 163° de la LOM, es aquella según la cual la MML únicamente tiene competencia para administrar el Sistema Metropolitano de Parques, y no para administrar los parques zonales en sí mismos, lo que correspondería a los municipios distritales.

Coincido con la municipalidad solicitante en que ésta es una de las interpretaciones posibles del inciso 1.3) del artículo 163° de la LOM, pero discrepo de ella en que sea la que auspice con mayor éxito el ideal de eficacia que pretende alcanzarse con el proceso de descentralización. En efecto, considero que cuando el inciso 1.3) del artículo 163° de la LOM, concede a la MML la atribución de administrar “el Sistema Metropolitano de Parques”, le asigna una competencia exclusiva compuesta por las funciones normativas, de supervisión, control, y también, de administración de los parques zonales. Una interpretación contraria implicaría una complicación irrazonable del sistema, ya que cada distrito administraría los parques zonales pertenecientes a su jurisdicción de acuerdo a su particular estilo; un solo administrador no sólo permite uniformizar reglas, sino también ahorrar gastos por volumen (a manera de ejemplo, en línea proporcional, resulta más barato y eficaz administrar 30 parques zonales que uno sólo).

3. El argumento de que la municipalidad distrital está geográficamente más cerca de la comunidad distrital que usa el parque zonal, y que, desde tal perspectiva, conoce mejor sus necesidades (argumento que pretende fundamentarse en el principio de subsidiariedad), pierde de vista, de un lado, que cada municipalidad distrital tiene familiaridad con las necesidades de los vecinos de su distrito, pero los parques zonales, dada la amplitud recreacional de los servicios que ofrece, tiene por destinatarios a distintas comunidades distritales; y, de otro, que el principio de subsidiariedad debe sopesarse con otros argumentos y principios que favorecen la competencia exclusiva de la MML en la administración de los parques zonales, tales como la experiencia en su administración, el menor gasto proporcional que implica una administración conjunta, la uniformidad de las reglas, así como los principios de jerarquía, selectividad y eficacia, y de solidaridad y colaboración, principios cuya aplicación fue debidamente fundamentada en los FF.JJ. 9.a y 9.b de la sentencia, a los que me remito.
4. Finalmente, si bien con lo expuesto podría considerarse contestada la inquietud de la solicitante respecto a *“por qué el hecho de que los parques zonales benefician a un número indeterminado de usuarios pertenecientes a más de un distrito, supone que*

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*éstos no puedan ser administrados por los municipios distritales...*" (punto III.1.a del escrito de aclaración), considero pertinente agregar que dado 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 ingerencia en la administración del parque, basado en un legítimo interés, lo que dificultaría dicha administración. Al reconocerse a la MML la competencia exclusiva en la administración de los parques zonales se evita esa eventual dificultad.

S.

**REVOREDO MARSANO**

**Lo que certifico:**

**Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra**  
**SECRETARIO RELATOR (e)**