



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0013-2003-CC/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL  
DE PACHACÁMAC

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Lima, 29 de diciembre de 2003

**VISTA**

La demanda sobre conflicto de competencias interpuesta por la Municipalidad Distrital de Pachacámac contra la Municipalidad Provincial de Huarochirí; y,

**ATENDIENDO A**

1. Que, conforme lo dispone el artículo 46º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) N.º 26435, este Tribunal conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimitan los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que puedan oponer: a) al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipalidades; b) a dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí, y c) a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los otros órganos constitucionales, o de estos entre sí.
2. Que, conforme lo establece el artículo 49º de la LOTIC, se encuentran legitimados para demandar mediante el presente proceso los titulares de cualquiera de los poderes o entidades estatales en conflicto. En el caso de autos, se trata de una Municipalidad Distrital, la que, a su vez, viene siendo representada por su Alcalde.
3. Que la entidad demandante solicita en su petitorio que se declare la nulidad de la Ordenanza Municipal N.º 000011 de la Municipalidad Provincial de Huarochirí y, por extensión, los Acuerdos de Concejo N.ºs 009-2000-MDSDLO, de la Municipalidad Distrital de Santo Domingo de los Olleros, y 08-2003-AL/MDSA, de la Municipalidad Distrital de San Antonio, en virtud de los cuales se aprueba el plano perimétrico y la memoria descriptiva de los referidos territorios; por considerar que en el fondo, mediante dicha Ordenanza, se pretende delimitar la demarcación territorial de la provincia de Huarochirí, función que corresponde únicamente al Poder Legislativo, a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

propuesta del poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 7) del artículo 102° de la Constitución.

4. Que, de conformidad con el artículo 102°, inciso 7), de la Constitución de 1993, corresponde al Poder Ejecutivo proponer la demarcación territorial y al Congreso aprobarla. En consecuencia, las municipalidades provinciales y distritales carecen de competencia para formular directamente propuestas al Congreso y menos aún para aprobar o modificar la demarcación territorial.
5. Que, aun cuando el conflicto de competencias es un proceso *inter partes*, el Tribunal Constitucional determina definitivamente a quién corresponde la titularidad de la competencia controvertida dentro del ordenamiento jurídico nacional, lo cual tiene alcances generales y ya ha sido establecido en lo que respecta a la demarcación territorial, conforme se indica en el párrafo anterior.
6. Que, en el presente caso, el acto que se impugna no ha producido una lesión a las competencias o atribuciones directas de la Municipalidad demandante, pues, como ya se ha señalado, la demarcación territorial corresponde únicamente ser aprobada por el Congreso. En ese sentido, no se ha concebido el conflicto como una invasión de atribuciones o competencias, lo que suele denominarse en doctrina *vindicatio potestatis*, a efectos de reivindicar una potestad o competencia ejercida por otro como propia.
7. Que, conforme a lo establecido en el artículo 52° de la LOTC, la finalidad de someter una discrepancia de orden competencial ante el Tribunal Constitucional es determinar la titularidad de las competencias o atribuciones en controversia, así como la anulación de las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia en los cuales se hubiera originado el conflicto. No obstante, si el conflicto versara sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango legal, el Tribunal deberá declarar que la vía correspondiente es la acción de inconstitucionalidad.
8. Que el recurrente pretende que se realice el control normativo por motivos sustantivos, al solicitar la nulidad de una Ordenanza Municipal. A ese respecto, Germán Fernández Farreres subraya: "lo decisivo o esencial en el proceso constitucional de competencia, es la diferencia de opinión sobre las respectivas competencias y la subsiguiente titularidad de una esfera de actuación del ente determinada por la competencia territorial, y no el control de constitucionalidad de disposiciones *de rango infralegal*" (Las sentencias en los conflictos de competencia de órganos constitucionales. CEPC. Madrid. 1998, pág. 103). Y es que justamente los procesos de inconstitucionalidad han sido diseñados para evaluar la constitucionalidad de una norma de rango legal, donde, *a priori*, resulta indiferente cuál es la causa concreta de la inconstitucionalidad (Gómez





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Montoro, Ángel. El conflicto entre órganos constitucionales. CEC. Madrid. 1992, pág. 390).

9. Que, en tal sentido, es de aplicación al presente caso el primer párrafo del artículo 48° de la LOTC, que textualmente señala lo siguiente: “Si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es la de acción de inconstitucionalidad [...]”.

Ahora bien, este Tribunal no puede otorgar, de oficio, a la presente demanda la forma de una acción de inconstitucionalidad y darle trámite, toda vez que el demandante no goza de legitimidad procesal activa en esa vía. Asimismo, tomando en cuenta que el principio de lo accesorio sigue la suerte de lo principal, tampoco procede la revisión por extensión de los Acuerdos de Concejo N.ºs 009-2000-MDSDLO y 08-2003-AL/MDSA, ratificados mediante la referida Ordenanza.

10. Que, a mérito del presente caso, este Tribunal, en ejercicio de sus atribuciones como Supremo Intérprete de la Constitución, considera necesario precisar algunos conceptos relacionados con los conflictos constitucionales de competencia y atribuciones, a fin de determinar en qué casos cabe plantear una contienda de competencias o atribuciones:

### 10.1 De los elementos del conflicto

A tenor de lo dispuesto en la Constitución y los artículos correspondientes de la LOTC, para plantear una contienda de competencia deberá constatarse la concurrencia de los elementos que la integran, es decir:

- a) que *los sujetos* involucrados en el conflicto cuenten con legitimidad para accionar, siendo estos los órganos constitucionales, poderes del Estado u gobiernos locales o regionales;
- b) que *la materia* del conflicto tenga una dimensión constitucional, en la medida en que se trate de competencias o atribuciones derivadas de la Carta Fundamental o en las Leyes Orgánicas respectivas, quedando, de este modo, excluido de la competencia de este Tribunal cualquier conflicto de materia administrativa o de otra índole, ya sea por no coincidencia de sujetos o por falta de materia constitucional, reconociéndose, así, una *reserva de jurisdicción constitucional* de los conflictos de competencia a favor del Tribunal Constitucional.

### 10.2 De los sujetos legitimados

El artículo 46° de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que pueden ser sujetos del conflicto: a) los poderes del Estado, b) los órganos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales, y c) los gobiernos regionales o municipales. En ese sentido, queda establecido que cualquier otro órgano que no cuente con reconocimiento o rango constitucional carece de legitimidad activa para tramitar una contienda de competencia, como, por ejemplo, en el caso de órganos administrativos cuyas competencias no han sido asignadas por la Constitución o leyes de desarrollo constitucional.

### 10.3 De la materia

En la línea de lo antes señalado, además de constatar la existencia de algún tipo de controversia de competencias o atribuciones, *es necesario verificar que ellas gocen de reconocimiento constitucional*, para lo cual deberá tomarse en cuenta el bloque de constitucionalidad a que se refieren los artículos 46° y 47° de la LOTC, concordantes con el artículo 22°. De este modo, en aquellos casos en los cuales deba definirse competencias o atribuciones que cuenten con desarrollo constitucional, pero que generen confusión al momento de interpretar y definir titularidad, sobre todo cuando, por la naturaleza de los órganos y funciones, se reconozcan competencias compartidas –como es el caso de los Gobiernos Locales y Regionales–, el análisis de competencia deberá superar el *Test de la Competencia*, método mediante el cual el Tribunal analiza las materias asignadas a los sujetos constitucionales en conflicto bajo los parámetros de actuación desarrollados, según se trate del ejercicio de competencias, sean estas exclusivas, compartidas o delegables.

### 10.4 Del Objeto del Proceso

Si bien la Constitución de 1993 y la LOTC no describen expresamente el objeto de la acción de conflicto de competencias, ello puede interpretarse de la lectura de los artículos 46° al 52° de la LOTC. De este modo, cuando el artículo 47° de la LOTC establece que “el conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior, adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, *afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro*”, lo que se busca en la contienda es que los órganos constitucionales respeten el orden de competencias establecido por la Constitución y las leyes integrantes del denominado *bloque de constitucionalidad*; caso contrario, se correría el riesgo de efectuar un análisis basado en disposiciones recogidas en puras leyes ordinarias, convirtiendo al Supremo Interprete Constitucional en un guardián de la legalidad antes que de la constitucionalidad de las normas.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo antes señalado, lógicamente advierte de una doble finalidad en el proceso, cual es el pronunciamiento sobre la titularidad de una competencia y la legitimidad de determinada decisión (expresada en alguna disposición, acto o resolución), emitida con vicio de incompetencia, tal como lo dispone el artículo 52° de la LOTC; no pudiendo existir conflicto, si la duda sobre la titularidad de competencia no se materializa en alguna decisión concreta, o, si existiendo, la misma no se fundamenta en una vulneración al orden de competencias (Gómez Montoro, Ángel. El conflicto entre órganos constitucionales. Op. cit., págs. 363-364)

De otro lado, cabe precisar que el artículo 46° de la LOTC hace referencia a los conceptos de competencia o atribuciones sin distinguir su uso para algún supuesto concreto, pues ellos, junto con otros términos como los de funciones, facultades y potestades, son utilizados de manera alterna en el ámbito constitucional. Sin embargo, puede entenderse que, *en puridad*, el término competencia es utilizado cuando el conflicto verse sobre gobiernos regionales o municipales, de acuerdo con la lectura de los artículos 191°, 192° y 197° de la Constitución, así como lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Bases de la Descentralización, en tanto que puede entenderse por atribuciones a las posibilidades jurídicas de actuación que la Constitución y las normas que la desarrollan, confieren a los poderes y órganos constitucionales del Estado.

### 10.5 De la competencia y el acto estatal constitucional

La competencia hace referencia a un poder conferido por la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad para generar un acto estatal.

Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos.

En principio, dicho concepto alude a la aptitud de obrar político-jurídica o área de facultades de un órgano u organismo constitucional, lo cual conlleva a calificar la actuación estatal como legítima o ilegítima en función de que el titular responsable de aquel hubiese obrado dentro de dicho marco o fuera de él.

La competencia deviene en la atribución de autoridad otorgada para generar una manifestación de poder. Su otorgamiento no sólo comprende el ejercicio de disposición,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sino también el límite de su uso como potestad. En ese contexto, el Estado, a través de uno de sus órganos u organismos constitucionales puede manifestar válidamente, fruto de una competencia imperativa o discrecional –según lo dispongan la Constitución o las normas del bloque de constitucionalidad-, su voluntad política.

La competencia de los titulares de los órganos u organismos estatales, para realizar actos estatales válidos, se manifiesta en los ámbitos personal, material, temporal, territorial y procesal.

Al respecto, veamos lo siguiente:

a) La competencia personal y el acto estatal constitucional

La Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad establecen qué operadores o agentes del poder político se encuentran facultados para realizar un determinado acto a nombre y en representación del Estado.

En puridad, el sistema constitucional hace referencia a ciertos sujetos denominados autoridades para que, operando algún órgano u organismo constitucional, sean protagonistas de ciertas acciones hacia terceros (otras autoridades o gobernados).

b) La competencia material y el acto estatal constitucional

La Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad establecen qué tipo de acto estatal puede ser realizado por un determinado agente u operador del poder político. En puridad, la asignación de competencias no se reduce a la mención de los sujetos, sino de la conducta que deben verificar en concreto. Es usual que la razón material de la actividad de las autoridades se expresa en alguna o algunas de las funciones estatales (normar, administrar-ejecutar, dirimir conflictos, controlar).

c) La competencia temporal y el acto estatal constitucional

La Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad establecen el período de validez del acto estatal ejecutado. En estos casos, la asignación de competencias no se reduce a la mención de los sujetos, sino a la órbita de validez de las atribuciones en el tiempo. En principio, la competencia no tiene limitaciones temporales, a menos que la Constitución u otra norma determine que tales atribuciones son categóricamente finitas o accidentales.

d) La competencia territorial y el acto estatal constitucional

La Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad establecen el marco espacial de validez del acto estatal ejecutado. En virtud de ello, la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

asignación de competencias no se reduce a la mención de los sujetos, sino que precisa la órbita de validez intraterritorial de las atribuciones conferidas. En consecuencia, dicha competencia puede tener un alcance nacional, regional, departamental o local.

e) La competencia procesal y el acto estatal constitucional

La Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad establecen la forma o mecanismo como deberá realizarse el acto estatal. Por consiguiente, la asignación de competencias no se reduce a la mención de los sujetos, sino que, además, establece el íter político-jurídico administrativo que debe seguirse para conservar la constitucionalidad de un acto estatal.

### 10.6 De las notas condicionantes de la competencia del acto estatal

La competencia para realizar actos estatales tiene como notas condicionantes las cuatro siguientes: la indelegabilidad, la taxatividad, la razonabilidad y la proporcionalidad.

Al respecto, veamos lo siguiente:

a) La indelegabilidad

La competencia del acto estatal constitucional -es decir, la competencia para realizar actos estatales- no puede ser objeto de transferencia, cesión o encargo, pues obliga inexcusablemente a que la atribución conferida sea ejercitada directa y exclusivamente por la autoridad titular del órgano u organismo a la que se le ha otorgado. Siendo así, tal atribución deberá ser ejercida por el agente u operador encargado de la conducción de ese ente estatal.

b) La taxatividad

El ejercicio de la competencia constitucional está limitado o reducido a lo expresamente conferido. Esta competencia no puede ser ampliada o extendida en modo alguno. Más aún, las facultades conferidas a las autoridades de los órganos u organismos estatales son objeto de interpretación restrictiva.

En el ámbito del derecho constitucional opera el apotegma jurídico que dice que "sólo le está permitido al Estado aquello que expresamente le ha sido conferido", ello a diferencia de lo dispuesto para la ciudadanía, la que se rige por el principio de que "aquello que no está prohibido, está permitido".





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La competencia asignada puede ser reglada o discrecional.

La competencia estatal reglada es aquella en que la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad predeterminan en forma concreta la conducta que el operador o agente político debe ejecutar, estableciendo expresamente las condiciones, formas y procedimientos que deberán seguirse.

Esta competencia permite al ciudadano conocer de antemano la decisión que habrá de adoptar el Estado, bastándole para ello situar el supuesto de un hecho dentro del marco de la norma, principio o práctica constitucional aplicable.

La competencia estatal discrecional es aquella en donde la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad enuncian el ejercicio de una facultad política, empero dejan en libertad al operador o agente para elegir el curso del acto estatal; en este caso, el marco constitucional no establece condiciones, recaudos o procedimientos específicos, sino sólo la respectiva asignación de facultades, por lo cual el modo, la oportunidad, conveniencia o inconveniencia de su realización quedan sujetos al criterio político de quien ejerce la competencia. Por este motivo, los actos objeto de esta competencia no son justiciables, salvo el caso de que los órganos jurisdiccionales encargados del control y la defensa de la constitucionalidad se pronuncien sobre la existencia, a favor de sí mismas, de una competencia jurisdiccional sobre la materia.

### c) La razonabilidad

El acto estatal debe encontrar su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que lo generan. En ese sentido, la doctrina exige que exista una consonancia entre el hecho antecedente "creador" o "motivador" del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquel.

En consecuencia, la razonabilidad implica una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

La razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa.

La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida.

Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La razonabilidad cualitativa pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas. Así, busca la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.

### c) La proporcionalidad

El acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que los origina y el efecto buscado. En ese sentido, existe la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquel.

La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, *si y sólo si* guardan armonía y *sindéresis* con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal.

En consecuencia, la proporcionalidad aparece cuando la razón del efecto sea deducible de la causa o que sea previsible a partir de ella.

Ahora bien, más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en puridad, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad (razonabilidad instrumental).

### 10.7 De si el debate procesal en una sentencia debe centrarse en dilucidar sobre la competencia o sobre los actos viciados de incompetencia

Tomando en cuenta que, en la mayoría de los casos, la discusión sobre la titularidad de competencia o atribuciones (*conflicto principal*) se origina en torno a un acto concreto de aparente vulneración de alguno de los conceptos referidos (*conflicto accesorio*), cabe preguntarse si la esencia del litigio es exclusivamente la decisión sobre la determinación de competencias o la misma; pero sin excluir el pronunciamiento sobre el acto que la originó.



# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En atención al texto de los artículos 48° y 52° de la LOTC, queda claro que si bien la controversia principal es justamente el litigio de competencias o de atribuciones, ello no excluye un pronunciamiento sobre el acto en el cual se origina, salvo que el mismo esté basado en norma con rango legal, pues, caso contrario, carecería de sentido que este Tribunal se pronunciara sobre la titularidad de competencia, dejando vigentes los actos que hubiese emitido el órgano, poder, gobierno regional o municipal, careciendo de atribuciones o legitimidad competencial. En todo caso, esta facultad, reconocida en el artículo 52° de la LOTC, es evaluada por este Tribunal en cada controversia planteada, tomando en cuenta que, en algunos casos, la nulidad irrestricta de los actos administrativos podría afectar derechos de terceros.

En conclusión, se parte de que la disposición, resolución u acto que motive la interposición de un conflicto de competencia no es el objeto del proceso *por sí mismo*; no obstante, al originarlo merece un pronunciamiento accesorio. Sin embargo, aun sobre la base de este razonamiento, existen supuestos que se exceptúan de pronunciamiento en esta vía, entre los cuales se encuentra el caso materia de autos, conforme se ha señalado en el noveno párrafo de la presente Resolución.

Por las consideraciones expuestas y en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, el Tribunal Constitucional

## RESUELVE

Declarar **INADMISIBLE** la demanda de conflicto de competencias, debiendo tramitarse lo solicitado por la vía de la acción de inconstitucionalidad. Dispone su notificación y publicación conforme a ley.

SS.

ALVA ORLANDINI  
BARDELLI LARTIRIGOXEN  
REY TERRY  
REVOREDO MARSANO  
GONZALES OJEDA  
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)