



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
Expediente N.º 0005-2007-PC/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Municipalidad Distrital de Pachacámac contra la
Municipalidad Distrital de Lurín

Resolución del 4 de setiembre de 2009

Síntesis:

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por don Hugo León Ramos Lescano, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pachacámac contra la Municipalidad Distrital de Lurín, con el objeto de que se ordene a ésta abstenerse de ejercer jurisdicción en la zona en conflicto hasta que el Congreso de la República apruebe la demarcación definitiva.

Magistrados presentes:

**MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0005-2007-PC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PACHACAMAC



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de setiembre de 2009, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, integrado por los magistrados Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por don Hugo León Ramos Lescano, en representación de la Municipalidad Distrital de Pachacámac contra la Municipalidad Distrital de Lurín.

II. ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 19 de setiembre de 2007, la Municipalidad Distrital Santísimo Salvador de Pachacámac, debidamente representado por su alcalde don Hugo León Ramos Lescano, interpone demanda de conflicto de competencia contra la Municipalidad Distrital de San Pedro de Lurín, alegando que ésta última se encuentra adoptando determinadas decisiones y pretende ejercer jurisdicción dentro de su territorio.

Sostiene que la Real Cédula Española del 16 de mayo de 1746, expedida por la autoridad competente de esa fecha Márquez de Salinas – Manuel Amat, Virrey Gobernador General de los Reinos y provincias del Perú y Chile (documento oficial, inserto en los autos protocolizados por orden del Juzgado Civil de Lima, ante Notario Público, mediante Escritura de fecha 20 de diciembre de 1923), estableció los límites del hoy distrito de Pachacámac, “por cuanto las Reales Cédulas tiene tal condición (norma legal), habida cuenta que durante la época de vigencia del Derecho indiano, formalmente y en razón del ligamen directo de las indias con la Corona de Castilla, el Rey o al que éste delegaba era el único Poder Legislativo para América (...)” (fs. 2) y que “en virtud de tal título nos faculta a ejercer competencia y jurisdicción sobre las tierras que comprende la Real Cédula acotada, a excepción de las tierras que por diversas leyes se crearon nuestros distritos vecinos y que en suma modificaron parcialmente la Real Cédula”.

Asimismo, sostiene que desde 1746 hasta la actualidad, ha sido permanente y absolutamente invariable la partencia y ubicación de las zonas descritas en la Real Cédula, dentro del distrito de Pachacámac, norma que ha sido parcialmente derogada al crearse los distritos de Villa Maria del Triunfo, Villa el Salvador, Cieneguilla, Punta Negra, Punta Hermosa y Santo Domingo de Los Olleros.

Además refiere que la emplazada, de modo permanente, pretende ejercer jurisdicción dentro de la zona en conflicto, es decir, desde el kilómetro 34 de la antigua



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

panamericana sur (ref. camal de San Pedro) y con dirección hacia el Océano Pacífico de la actual panamericana sur, así como en las siguientes zonas: Rinconada de Puruhuay, Buena Vista, Fundo Santa Rosa, cruce de la antigua panamericana sur y Av. Paul Poblet (cruce de Pachacámac), Pampa Grande, Casica, Villa Libertad, Huertos de Villena, Huertos de Lurín, Julio C. Tello, Las Palmas, Fundo Mamacona, Santuario de Pachacámac (zona arqueológica Pachacámac); con dirección hacia el norte hasta los límites con los distritos de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

Pese a que “brindan servicios a toda la zona, la parte demandada agrade a [sus] trabajadores y causa confusión entre los vecinos de dichas zonas”, situación “que ha conllevado a violentos incidentes que son de conocimiento público” (fs. 3).

Por otra parte, señala que la municipalidad emplazada viene realizando actos (expedición de Decreto de Alcaldía N° 014-2007-ML/A, de fecha 25 de julio del 2007, que deniega de pleno derecho la ejecución de una obra autorizada por la Municipalidad Distrital de Pachacámac, y publicaciones en su página web), que, según alega, acreditan que la emplazada no le permite ejercer las competencias que la Constitución le ha encargado en los artículos 194° y 195°, tales como administrar sus bienes y rentas (artículo 195° inciso 3), organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad (artículo 195° inciso 5), planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial (artículo 195° inciso 6), fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local (artículo 195° inciso 7), y desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley (artículo 195° inciso 8).

Finalmente, menciona que “en el supuesto negado (...) que existiera incertidumbre respecto a la ubicación distrital de las zonas en conflicto, el único y exclusivo Poder del Estado encargado de pronunciarse es el Congreso de la República, según lo establece el inciso 7) del artículo 102 de la Constitución”, por lo que solicita que se disponga que la Municipalidad Distrital de Lurín se abstenga de ejercer jurisdicción en la zona en conflicto hasta que el Congreso de la República apruebe la demarcación definitiva.

Contestación de la Demanda

Con fecha 15 de enero de 2009, don Juan Jorge Marticorena Cuba, en representación de la Municipalidad Distrital de Lurín, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

Sostiene que el documento protocolizado como la Real Cédula Española del 16 de mayo de 1746 es falso, y por ende se debe declarar inaplicable para delimitar territorialmente el distrito de Pachacámac. Señala que la cédula sólo reconoce un derecho de goce a la comunidad de Pachacámac respecto de una extensión territorial para que se usufructúen sus pastos y tierras, mas no para establecer los límites del distrito. Asimismo, refiere que la Constitución de 1823 estableció en su artículo 2° que la nación peruana es “independiente de la Monarquía Española y de toda dominación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

extranjera”, por lo que la legislación colonial, específicamente la Real Cédula, carece de valor jurídico en la vida republicana.

De otro lado, señala que efectivamente el cuestionado Decreto de Alcaldía N.º 014-2007-ML/A denegó de pleno derecho la solicitud de la empresa LC & JM Contratistas Generales S.A.C. por cuanto se trataba de una licitación no convocada por la entidad que representa, y se iba a ejecutar en áreas inscritas registralmente dentro de su jurisdicción. Asimismo refiere que en todo momento se respetó el debido procedimiento administrativo.

Manifiesta que la mayoría de las personas que habitan en las zonas de conflicto entre ambas municipalidades tributan en la Municipalidad de Lurín, y que por lo tanto esta tiene la obligación de brindarle los servicios públicos.

Alega además que la información publicada en su página web, se trata de una nota informativa respaldada por el Acuerdo de Consejo N.º 010-2006/ML que se encuentra en trámite en el Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad de Lurín en virtud de la Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial.

III. FUNDAMENTOS

1. De la revisión de autos y teniendo en cuenta el objeto del proceso competencial, se desprende que la municipalidad demandante pretende fundamentalmente el reconocimiento de la Real Cédula Española del 16 de mayo de 1746, la misma que, según refiere, establece que le corresponde a la Municipalidad Distrital de Pachacámac la competencia sobre un determinado territorio que se disputa con la Municipalidad Distrital de Lurín, y que, como la demandante expone, “en el supuesto negado (...) que existiera incertidumbre respecto a la ubicación distrital de las zonas en conflicto” se disponga que la Municipalidad Distrital de Lurín se abstenga de ejercer jurisdicción en la zona en conflicto hasta que el Congreso de la República apruebe la demarcación definitiva.

Valor jurídico de normas coloniales sobre demarcación territorial en el sistema jurídico peruano

2. Conforme a lo expuesto en el párrafo precedente y a lo sostenido por la municipalidad emplazada, es necesario responder en primer término al siguiente cuestionamiento: ¿qué valor jurídico pueden tener en el sistema normativo peruano aquellas normas expedidas en la época de la colonia delimitando determinados territorios de una comunidad?
3. Al respecto, conviene precisar que conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en su uniforme jurisprudencia, la Constitución es la norma de normas que disciplina los procesos de producción del resto de las normas y, por tanto, la producción misma del orden normativo estatal. El reconocimiento de la Constitución como norma jurídica vinculante y directamente aplicable constituye la premisa básica para que se erija como fuente de Derecho y como fuente de fuentes (Exp. N.º 00047-2004-AI/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. La Constitución es una norma jurídica. En efecto, si expresa la auto representación cultural de un pueblo, y refleja sus aspiraciones como nación, una vez formado el Estado Constitucional de Derecho, ella pasa a ocupar una posición análoga a la que ocupaba su creador. En buena cuenta, en el Estado Constitucional, el *status* de Poder Constituyente, es decir la representación del pueblo políticamente soberano, lo asumirá la Constitución, que de esta forma pasará a convertirse en la norma jurídicamente suprema (Exp. N° 00014-2003-AI/TC).
5. De este modo, toda norma jurídica del sistema jurídico peruano resultará válida en la medida que se encuentre formal y materialmente conforme con una norma jerárquicamente superior, y en definitiva cuando ésta última resulte compatible y coherente con la Constitución, es decir, cuando sea producida conforme a los requisitos que para su creación sean establecidos por una norma jerárquicamente superior (órgano a expedirla, número de votos exigidos para su aprobación, procedimiento, entre otros), así como cuando resulte conforme a los contenidos que tal norma jerárquicamente superior reconozca (materias, principios y valores expresados en tales normas superiores).

Ninguna ley, norma con rango de ley u otra norma infraconstitucional puede desconocer principios fundamentales de la Constitución tales como aquel que consagra que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado (artículo 1°), los derechos y libertades fundamentales, la soberanía del pueblo (artículos 3° y 45°), el Estado democrático de derecho (artículos 3° y 43°), la forma republicana de gobierno (artículos 3° y 43°), entre otros.

Como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional (Exp. N.° 00020-2005-AI/TC), la Constitución "(...) ostenta el máximo nivel normativo, por cuanto es obra del Poder Constituyente; reconoce los derechos fundamentales del ser humano; contiene las reglas básicas de convivencia social y política; además de crear y regular el proceso de producción de las demás normas del sistema jurídico nacional. En efecto, la Constitución no sólo es la norma jurídica suprema formal y estática, sino también material y dinámica, por eso es la norma básica en la que se fundamentan las distintas ramas del derecho, y la norma de unidad a la cual se integran. Es así que por su origen y su contenido se diferencia de cualquier otra fuente del derecho. Y una de las maneras como se traduce tal diferencia es ubicándose en el vértice del ordenamiento jurídico. Desde allí, *la Constitución exige no sólo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma* (interpretación conforme con la Constitución)".

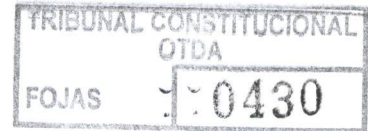
6. De este modo, las leyes o normas *preconstitucionales* (anteriores a la Constitución vigente), resultarán válidas siempre y cuando no resulten contrarias a las disposiciones sustantivas de la Constitución vigente, pues de ser contrarias deberán ser sometidas a un control de validez bajo los alcances del principio de jerarquía normativa (norma superior prevalece sobre norma inferior), además del criterio de temporalidad (norma posterior deroga norma anterior).
7. Evidentemente, dentro del sistema de fuentes sobre delimitación territorial no pueden considerarse con efecto jurídico directo las denominadas "Reales Cédulas Españolas"



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que delimitan territorios. Tales normas no pueden considerarse propiamente como normas preconstitucionales y sus efectos se encuentran limitados a aquello que expresamente le reconozca alguna ley u otra fuente del sistema jurídico vigente que así lo estime justificado, situación que no le resta valor histórico y que en determinados casos excepcionales puede ser tomada en consideración como parte del derecho consuetudinario, siempre y cuando, claro está, no se encuentre en conflicto con los principios fundamentales de la Constitución. No puede asumirse, tal como lo pretende la municipalidad demandante, que una Real Cédula que delimita territorios pueda tener valor de ley y efectos jurídico directos en nuestro sistema de fuentes sobre demarcación territorial. La estructura del sistema de fuentes sobre demarcación territorial se establece a partir de la Constitución, por tanto, **toda norma jurídica que atribuya competencias o establezca límites territoriales debe encontrarse conforme con tal sistema de fuentes.**

8. Peor aún, en el presente caso, existen documentos contradictorios respecto de la autenticidad de la Real Cédula, sobre el periodo de tiempo en que el Virrey Amat y Junient desempeñó el cargo, sobre la competencia de éste para dictar Reales Cédulas o sobre su contenido. Así por ejemplo, por una parte, obra en autos el escrito adjuntado por la demandante con fecha 17 de noviembre de 2008, mediante el cual se acompaña copia certificada del Oficio N.º 280-2008-DCyC/CAL de fecha 3 de octubre de 2008, el mismo que contiene una “opinión legal” del Ilustre Colegio de Abogados de Lima respecto de la “validez jurídica y vigencia de la Real Cédula Española del 16 de mayo de 1746; y de otra parte, la municipalidad emplazada adjunta, entre otros documentos, el escrito presentado con fecha 24 de marzo de 2009, mediante el cual se adjunta un denominado informe histórico-jurídico en el que se concluye que “la supuesta Real Cédula del Virrey Amat y Junient (...) es un documento apócrifo y que se alinea a la interminable lista de documentos presuntamente coloniales que han servido para fabricar fraudes que no sólo han buscado torcer la memoria histórica, sino propósitos más oscuros que van más allá de la ley para la obtención de algún tipo de beneficio o para causar perjuicios”.
9. Asimismo, y sin perjuicio de lo hasta aquí expresado, cabe agregar que con fecha 6 de mayo de 2009, la Municipalidad demandada presentó otro escrito adjuntando copia legalizada notarialmente del Oficio N.º 416-2009-AGN/J de fecha 24 de marzo del 2009 que contiene el Informe N.º 044-2009-AGN/DNAH-DAC, emitido por la Directora del Archivo Colonial de la Dirección Nacional de Archivo Histórico del Archivo General de la Nación y copia legalizada de la Carta de fecha 27 de abril del 2009 emitida por el Presidente de la Academia Nacional de Historia, donde se señala que el año de inicio de la gestión del Virrey Amat y Junient comenzó en el año 1761 y concluyó su virreinato oficialmente en 1776, lo que hace imposible que la Real Cédula haya sido suscrita por dicho personaje histórico. Efectivamente, mediante el Informe referido anteriormente, se cita el juicio de residencia del Virrey Amat (1777 - 1782) que consta en el Archivo Histórico – Nacional del Consejo de Indias (fotograma 387 a folio 18 vuelta de dicho archivo) del cual se advierte que el recibimiento del Virrey por parte de la Real Audiencia, se llevó a cabo con fecha 15 de diciembre de 1761. Cabe agregar que en el referido Informe N.º 044-2009-AGN/DNAH-DAC se hace referencia al denominado Documento 7 de CA-AD2-CAJA 3, que contiene las cuentas del Conde de Las Lagunas, alcalde ordinario de Lima por ese entonces, presentadas con fecha 12 de enero de 1962, referidos a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

gastos ocurridos con ocasión de las ceremonias por el recibimiento del referido Virrey; documentos de los cuales se infiere que dicho personaje inició su gobierno desde el día 13 de octubre de 1761, es decir, al día posterior a su llegada a la ciudad de Lima.

10. A mayor abundamiento, cabe agregar que en autos obra la carta legalizada notarialmente, emitida por el Presidente de la Academia Nacional de Historia, de fecha 27 de abril del 2009 en donde se concluye de manera definitiva que el Virrey Amat y Junient llegó a esta Capital el 12 de octubre de 1761, asumiendo el gobierno del Virreinato el 21 de diciembre de 1761; retirándose hacia España recién el 4 de Diciembre de 1766.
11. En consecuencia, debemos señalar, respecto de la supuesta validez de la “Real Cédula Española”, y ante la existencia de documentos oficiales que confirman la periodicidad lógica e históricamente probable en la que gobernó el Virrey Manuel de Amat y Junient, el cual estaría comprendido entre los años 1761 y 1776; razón por la cual resulta imposible, que con fecha 16 de mayo de 1746, haya podido suscribir el referido documento, en base al cual sustenta su pretensión principal la Municipalidad demandante. Sobre este aspecto, este Colegiado es de la opinión que, la denominada “Real Cédula Española”, tantas veces mencionada, sólo contendría, en todo caso, un valor histórico; cuya autenticidad deberá ser determinada por las instituciones competentes, a fin de autentificar y determinar su real contenido y valor.

La competencia para aprobar demarcación de territorios en disputa

12. No existen lagunas ni se admiten ambigüedades cuando se trata de interpretar el artículo 102° inciso 7) de la Constitución cuando establece claramente que son atribuciones del Congreso: “Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”. Por tanto, no corresponde al Tribunal Constitucional la competencia para determinar los límites territoriales entre los distritos de Pachacámac y Lurín.
13. En efecto, conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en un proceso competencial anterior, seguido entre las mismas municipalidades (Expediente N.º 0001-2001-CC/TC), “la demarcación territorial es la división política del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, y tiene consecuencias en la vida social y política del país; por ello, tanto la Constitución Política de 1979 como la de 1993 han establecido que sean normas con rango de ley aprobadas por el Congreso las que establezcan tal configuración del territorio nacional”. Por tanto, es éste el órgano que conforme a sus respectivas competencias debe establecer la respectiva demarcación territorial.
14. Al respecto, es pertinente destacar que desarrollando el aludido artículo 102° inciso 7) de la Constitución, el Legislador ha expedido la Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, norma en la que se establece de modo preciso que:

Artículo 5.- Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

1. La Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial. Tiene



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial, a efecto de que se sustenten en criterios técnicos y geográficos. Tramita ante el Consejo de Ministros, los proyectos de ley de las propuestas que son conformes.

2. Los Gobiernos Regionales a través de sus Áreas Técnicas en demarcación territorial, se encargan de registrar y evaluar los petitorios de la población organizada solicitando una determinada acción de demarcación territorial en su jurisdicción, verifican el cumplimiento de los requisitos, solicitan la información complementaria, organizan y formulan el expediente técnico de acuerdo con el Reglamento de la materia. Los expedientes con informes favorables son elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo tienen competencia para promover de oficio las acciones que consideren necesarias para la organización del territorio de su respectiva región.
3. Las entidades del sector público nacional, incluidas las municipalidades están obligadas a proporcionar a los precitados organismos, la información que requieran dentro de los procesos en trámite, sin estar sujetos al pago de tasa administrativa alguna, con excepción del soporte magnético o físico que contenga la información requerida.

Asimismo, el artículo 6º, establece como requisito previo lo siguiente:

6.1. Requisito Previo.- La tramitación de los petitorios de demarcación territorial se sustanciará siempre que exista el Plan de Acondicionamiento Territorial o Planes Urbanos aprobados por la municipalidad provincial en cuya jurisdicción se realice la acción de demarcación territorial.

15. Teniendo en cuenta que tanto la Constitución, como la mencionada Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, han establecido los órganos a los que corresponde la competencia para la respectiva demarcación territorial, así como el respectivo procedimiento, y que tales competencias no le han sido conferidas al Tribunal Constitucional, debe rechazarse la demanda de autos. No es ésta la sede para determinar la respectiva demarcación territorial, como tampoco para pretender dar validez a determinados documentos históricos como la denominada "Real Cédula Española del 16 de mayo de 1746", y menos para determinar qué competencias se deben o no se deben ejercer dentro de un territorio que se mantiene en disputa.

16. De este modo, más allá del mandato contenido en el mencionado artículo 102º inciso 7) de la Constitución, si tenemos en consideración que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el referido proceso competencial (Exp. N.º 0001-2001-CC/TC, seguido entre ambas municipalidades distritales), fue publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 15 de mayo de 2003, resulta evidente que desde tal fecha hasta la expedición de la presente sentencia **han transcurrido 5 años**, largo periodo de tiempo en el que aún no se han definido los límites territoriales entre las Municipalidad de Pachacámac y Lurín, situación que tal como lo refieren ambas municipalidades, además de estar acreditado en autos y ser de público conocimiento, ha generado violentos incidentes, pero sobretodo graves perjuicios para aquellos ciudadanos que habitan en los territorios en disputa, pues los mismos se ven privados de contar con obras de infraestructura, servicios básicos, seguridad ciudadana, entre otros servicios, situación que continuará o resultará deficiente hasta que no sean determinados definitivamente los respectivos límites y con ello las respectivas obligaciones que deben asumir cada una de la municipalidades en contienda. Por tanto, debe reiterarse la invocación al Congreso de la República, al Poder Ejecutivo y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que, en el ámbito de sus competencias, dentro de las prioridades y altas responsabilidades que le confieren la Constitución y en el plazo razonable más breve, se apruebe la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de Pachacámac y Lurín.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0005-2007-PC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PACHACAMAC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
OTDA	
FOJAS	0432

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.
2. **EXHORTAR** al Congreso de la República, al Poder Ejecutivo y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que, en el ámbito de sus competencias, dentro de las prioridades y altas responsabilidades que le confieren la Constitución y en el plazo razonable más breve, se apruebe la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de Pachacámac y Lurín.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

Dr. ERNESTO FIGUERA BERNARDINI
 SECRETARIO RELATOR