



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
0033-2009-PI/TC

**SENTENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Síntesis:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Luis Buitrón Castillo, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Puno, contra la Ordenanza N.º 018-2009-MPMN, publicada el 7 de agosto de 2009 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Magistrados firmantes:

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00033-2009-PI/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL
DE PUNO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de setiembre de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Beaumont Callirgos, Vicepresidente; Vergara Gotelli, Calle Hayen, Eto Cruz, Álvarez Miranda y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia.

I. ASUNTO

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por don Luis Buitrón Castillo, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Puno, contra las Ordenanza Provincial N.º 018-2009-MPMN, que Aprobó la Creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande de la jurisdicción del Distrito de Carumas, de la Provincia de Mariscal Nieto.

II. ANTECEDENTES

a) *Demanda*

Con fecha 1 de octubre de 2009, la Municipalidad Provincial de Puno, debidamente representada por su Alcalde don Luis Buitrón Castillo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza N.º 018-2009-MPMN, expedida por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto - Moquegua de fecha 22 de julio de 2009, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 7 de agosto de 2009, mediante la cual se aprueba la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande de la jurisdicción del Distrito de Carumas, de la Provincia de Mariscal Nieto. Alega que si bien el artículo 79.º de la Ley Orgánica de Municipalidades faculta a las corporaciones provinciales a pronunciarse respecto a las acciones de demarcación territorial en la provincia, dicha atribución no faculta a las comunas provinciales a realizar actos que fijen, modifiquen o recorten sus límites territoriales provinciales, o que inobservando los procedimientos legales establecidos determinen arbitrariamente nuevos límites entre dos provincias que pertenecen incluso a regiones diferentes, como ocurre con la ordenanza cuestionada. Agrega que tal exceso contraviene lo expresamente estatuido por el artículo 102º inciso 7) de la Constitución y el artículo 1º de la Ley de Demarcación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y Organización Territorial N.º 27795, dispositivos que disponen que tal facultad es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en el proceso de demarcación territorial y atribución del Congreso de la República en lo que respecta a su aprobación.

Especifica que la ordenanza cuestionada en su Artículo Primero crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande y establece su jurisdicción en un área 82, 087.94 hectáreas, comprendiendo en ella territorio que es parte de la Provincia de Puno, y por ende de la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Puno y de la Región del mismo nombre, respecto a las cuales inclusive existe discusión sobre límites territoriales que involucran tanto la Corporación demandante como la Corporación Provincial de Mariscal Nieto, Región de Moquegua, cuya delimitación a la fecha de presentación de la demanda se encuentra pendiente de ser definida. Añade que en su Artículo Segundo prescribe la delimitación territorial de dicho centro poblado, lo cual es una arbitraria demarcación y definición de límites a favor de la Provincia de Mariscal Nieto efectuados sin observar la forma establecida por ley, pues se ha organizado los territorios que no tienen definición limítrofe, pero también aquellas áreas que integran territorio puneño como lo son las comprendidas en la jurisdicción del Distrito de Accora Provincia de El Collao y las que integran la Provincia de Chucuito y Juli.

Alega asimismo que es de público conocimiento que por falta de delimitación y demarcación territorial legal se suscitaron diversos conflictos fronterizos entre las Regiones Moquegua y Puno, los que ameritaron los trabajos de campo de los centros poblados de Alto Toroya y Pulline, realizado los días 4 al 6 de octubre de 2006, que contaron con la supervisión de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, sin que se adopte acuerdo alguno. Añade que la Región Puno presentó ante la Dirección Técnica de la Presidencia del Consejo de Ministros el Informe Técnico N.º 002-2008GRPUNO/GRPAT-SDDT, de fecha 11 de febrero de 2008, el cual contiene la propuesta de Delimitación Territorial de la Región Puno, que adjunta, documento que si bien fue observado en su oportunidad, acredita de manera suficiente la inexistencia de delimitación limítrofe. Finalmente aduce que la Municipalidad de Mariscal Nieto no es competente para demarcar, ni para delimitar, ni mucho menos para organizar el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas señaladas en la ordenanza cuestionada, pues ello es atribución y competencia del Congreso de la República, arbitrariedad que acredita la inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

b) Contestación de la demanda

Con fecha 8 de enero de 2010, don Edmundo Eliseo Coayla Olivera, en representación de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto – Moquegua y Adrián Lima Aguilar en su condición de Procurador Público Municipal de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

referida corporación, contestan la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

Sostienen que sólo ejercen autoridad en los territorios de su jurisdicción, y que lo alegado por la Municipalidad Provincial de Puno falta a la verdad, toda vez que mediante Ley N.º 25361 promulgada el 11 de diciembre de 1991, se creó la Provincia de El Collao, en la Región Puno, fijándose como linderos el punto cardinal oeste con la provincia de Mariscal Nieto (Moquegua) y Puno, estableciendo como límite una dirección general norte, constituida por la divisoria de aguas sureste de la Quebrada Cahuapatja, Pampa Ccaño, Loma Ccaño y la divisoria de aguas que cubre las cumbres de los cerros Ichipata, Quesllampo, Caraconi, Pocoloma, Vilatajanta, Santo Coronado, Pizacunque, Nevado, Curuhara, Jachacucho, Nevado Milloco, Nevado Qucuñaamillo, Intivillani, Chopiparque, Pacojahua y Coline Punto. Añaden que la Ordenanza N.º 018-2009-MPMN, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande de la jurisdicción del Distrito de Carumas, de la Provincia de Mariscal Nieto, es constitucional pues crea la comuna de un centro poblado ubicado en su territorio y en su jurisdicción, la que se efectúa en mérito a la autonomía que la Norma Fundamental reconoce a los gobiernos locales, atribución por la cual estos son competentes para dictar normas y ejercer actos de gobierno en los territorios de su jurisdicción, como es el caso del mencionado centro poblado, creación que responde a la satisfacción de los intereses locales.

Agregan que específicamente el inciso 19) del artículo 9.º de la Ley Orgánica de Municipalidades les faculta no sólo a crear centros poblados, sino también a establecer la delimitación territorial y el régimen de organización de estos, atribución que se materializó y aprobó en Sesión Ordinaria de Concejo de fecha 15 de julio de 2009, posteriormente plasmada en la ordenanza cuestionada, que fijando las delimitación territorial del Centro Poblado de Pasto Grande, establece como límites:

Al Norte: Confluencia del río Chilota, y río Vizcachas, siguiendo el límites de las comunidades de Titiré, Aruntaya, límite con la Región Puno, Cerro Huilacota, Cerro Señorane, Cerro Antajarane, Cerro Santa Rosa, Cacahara, Cerro Quinaquinani, Cerro Chopiparque y Cerro Maruna Cota 5242.

Al Este: Cerro Maruma, Nevado Queuñaamillo, Cerro Jachacucho, Nevado Curahuara, Cerro Pizacunque, Cerro Santo Coronado, Cerro Pocoloma, Cerro Caraconi, Cerro Quesllampo, Cerro Ichipata y Cerro Copapujo.

Al Sur: Cerro Copapujo, Cerro Vizcachas, Quebrada de Huañularjanco, Apacheta, Matanza, con la Región Tacna, sigue por el interior de la Región Moquegua con Loma Tarucani, Cerro Calamoco, Cerro Yuncani, Cerro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pacsiauí, Cerro Pacomoco, Cerro Pococagua, Cerro Chancacollo, Cerro Pococollo, Apacheta, Campanilla y Cerro Chaluma.

Al Oeste: Cerro Churicala, Cerro Moqueguani, Cerro Condoriqueña, Cerro Pelluta, Cerro Cullunco, Cerro Copuni, intersección río Chilota y río Vizcachas,

Aducen que la delimitación territorial del Centro Poblado de Pasto Grande se realizó tomando como referencia los límites establecidos por la citada Ley N.º 25361 para la creación de la Provincia del Collao, lo que acredita que lo alegado por la demandante en el extremo de comprensión de territorios pertenecientes a la jurisdicción de la Provincia de Puno es completamente falso. Finalmente aducen que el Instituto Geográfico Nacional ha elaborado el mapa físico político del Departamento de Moquegua a escala del 300000 del cual se aprecia de manera suficiente que la delimitación señalada a la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande se encuentra dentro de la jurisdicción de la Provincia de Mariscal Nieto.

De otro lado, señalan que conforme a la Dirección Regional de Salud de Moquegua existe en el Centro Poblado de Pasto Grande un Centro de Salud con la categoría I-1, el mismo que cuenta con una enfermera y un técnico en enfermería bajo la modalidad del CLAS, lo que se corrobora con la Resolución Directoral N.º 784-20069-DRSM/DG, que contiene la información de establecimientos para la categorización DIRESA Moquegua 2005, elaborada en base a la norma técnica N.º 021-MINSA/DGSP/V.01, aprobada con Resolución Ministerial N.º 769-2004-MINSA, lo que evidencia, que para el Gobierno Central, el territorio que comprende el centro poblado corresponde a la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto.

Finalmente, alegan que la Ordenanza N.º 018-2009-MPMN es cuestionada con argumentos eminentemente subjetivos, los que no se respaldan en documento o prueba alguna, razón por la cual la demanda debe ser desestimada.

III. FUNDAMENTOS

§ Delimitación del petitorio

De la revisión de autos fluye que la Municipalidad demandante cuestiona la constitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 018-2009-MPMN que aprueba la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande de la jurisdicción del Distrito de Carumas, de la Provincia de Mariscal Nieto, debido a que ésta modifica los límites existentes entre ambas provincias. Especifica que la ordenanza contraviene lo establecido por en numeral 7) del artículo 102º de la Constitución y la Ley de Demarcación y Organización Territorial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estando a ello, resulta necesario determinar si la ordenanza cuestionada fue emitida en el marco de las facultades otorgadas por la Constitución o la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, o si, por el contrario, la Municipalidad demandada se excedió en el ejercicio tales facultades, menoscabando atribuciones propias del Poder Ejecutivo.

§ **Cuestiones previas**

2. Si bien desde una perspectiva estrictamente formal, la demanda en este proceso apela a los presupuestos del proceso de inconstitucionalidad –toda vez que se pretende la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 018-2009-MPMN, la que por cierto, tiene rango de ley–, no se puede omitir el hecho que, desde la perspectiva material, se trata de un conflicto de competencias de naturaleza positiva por cuanto tanto la comuna demandante como la demandada reclaman su competencia.

3. En efecto, la demandante alega que:

“(…) la Municipalidad de Mariscal Nieto, no es competente para demarcar, ni para delimitar, ni mucho menos para organizar el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político administrativas, señaladas en la Ordenanza cuestionada (…)”.

Por su parte, la Municipalidad emplazada aduce que:

“(…) la Ordenanza cuestionada no modificó, ni determinó límite alguno, y; que ésta se expidió dentro de la competencia y autonomía que la Norma Constitucional reconoce a los gobiernos locales, así como de las facultades y atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de Municipalidades (…)”.

4. De ahí que, al igual que en anterior oportunidad –STC N° 010-2008-AI- resulte pertinente traer a colación lo prescrito por el artículo 110° del Código Procesal Constitucional, en el sentido que “[s]i el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.” Siendo ello así, es pertinente, para la resolución de la presente demanda de inconstitucionalidad, la aplicación del *test de la competencia*, no sin antes precisar algunas cuestiones generales atinentes al caso.

§ **Competencia del Tribunal Constitucional para enjuiciar la legitimidad constitucional de las ordenanzas municipales**

5. Tal como lo dispone el inciso 1° del artículo 202° de la Constitución, le corresponde al Tribunal Constitucional “*conocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad*”. Por tanto, en nuestro ordenamiento jurídico, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

facultad de realizar el control abstracto de constitucionalidad de las normas con rango de ley ha sido conferida al Tribunal Constitucional de manera exclusiva, amén de lo establecido en el inciso 4° del artículo 200° de la Constitución, el cual señala que mediante dicho proceso los sujetos *legitimados* pueden demandar, ante el Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley -entre ellas las ordenanzas municipales- que contravengan la Constitución, tanto por la forma como por el fondo.

Así pues, si bien el proceso de inconstitucionalidad es un proceso fundamentalmente objetivo, esto es, un proceso en el cual se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre la Constitución y las normas con rango de ley, no se puede desconocer que dicho proceso también tiene una dimensión subjetiva, que se relaciona con la finalidad de los procesos constitucionales (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional), cual es velar por la observancia del principio de supremacía jurídica de la Constitución (artículo 51° de la Constitución) y por la vigencia efectiva de los derechos fundamentales (artículo 1° de la Constitución).

§ Análisis constitucional de la demanda

6. Como se señala en los fundamentos precedentes, será materia de análisis si la ordenanza municipal cuestionada se emitió en el marco de las facultades otorgadas por la Constitución o la Ley Orgánica de Gobiernos Locales, o si, por el contrario, la Municipalidad demandada se excedió en el ejercicio tales facultades, menoscabando atribuciones propias del Poder Ejecutivo, como se alega en la demanda.
7. Cabe enfatizar que si bien es reconocida la capacidad de autogobierno municipal y su potestad de emitir normas jurídicas destinadas a promover los planes de desarrollo local y la satisfacción de los intereses de su jurisdicción, el resguardo constitucional no sólo se centrará en garantizar la autonomía local, sino también en salvaguardar la estructura general de la cual forma parte dicho gobierno local, preservando así el ordenamiento jurídico establecido, que se materializa en el respeto irrestricto de las competencias asignadas.
8. Esta característica como tal ha sido desarrollada por este Tribunal Constitucional en la STC N.º 00012-1996-AI/TC, en los siguientes términos: *“es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el Ordenamiento Jurídico que rige a éste.”* Por consiguiente, los gobiernos locales pueden desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno dentro de su jurisdicción, empero, tales atribuciones deben ser ejercidas preservando la estructura y armonía del ordenamiento jurídico interno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Por ello y atendiendo a que se cuestiona la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal N.º 018-2009-MPMN argumentándose que modificó la demarcación territorial del Departamento de Puno, este Colegiado – en aplicación del artículo 119º del Código Procesal Constitucional- mediante Oficio N.º 0112-2019-SR/TC, de fecha 5 de marzo de 2010, solicitó información a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, respecto a la demarcación y organización territorial de los departamentos de Puno y Moquegua, y en particular, respecto a la creación y límites de la Provincia de Mariscal Nieto del Departamento de Moquegua.

10. En respuesta a ello, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, mediante Oficio N.º 105-2010-PCM/DNTDT de fecha 16 de marzo de 2010, hizo de conocimiento a este Tribunal que “[A] nivel nacional contamos con 1834 distritos y 195 provincias; de los cuales el 80% de los distritos y el 92% de las provincias presentan límites referenciales, debido a la antigüedad de las creaciones políticas; en razón a ello, la Presidencia del Consejo de Ministros y los Gobiernos Regionales han iniciado un proceso de saneamiento de límites...”. Además precisa que: “[T]ratándose del departamento de Puno, este cuenta con 13 provincias creadas entre los años de 1985 y 1991, siendo las provincias El Collao y Moho, las últimas creadas en el año de 1991...” “[P]or otro lado, el departamento de Moquegua cuenta con 3 provincias, creadas entre 1936 y 1970. De estas provincias, sus leyes de creación carecen de descripción de los límites territoriales debido a su antigüedad...”.

Finalmente, resalta que: “[e]n tanto culmina el proceso de saneamiento de límites territoriales a nivel nacional, tal es el caso de los departamentos de Puno y Moquegua, las delimitaciones como las censales tienen carácter referencial y vienen siendo utilizadas por diversos organismos, hecho que le otorga un carácter oficial”.

11. En consecuencia, conforme a lo informado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, la ley de creación de la Provincia de Mariscal Nieto del Departamento de Moquegua carece de descripción de límites territoriales.

Más aún, a la fecha las delimitaciones limítrofes existentes entre los departamentos de Puno y Moquegua, tienen carácter referencial, en tanto culmine el proceso de saneamiento de límites territoriales a nivel nacional.

§ **La responsabilidad y competencia para aprobar la demarcación de territorios**

12. En relación a la atribución para aprobar la demarcación de territorios, este Colegiado ha señalado que “(...) No existen lagunas ni se admiten ambigüedades cuando se trata de interpretar el artículo 102º, inciso 7) de la Constitución cuando establece claramente que son atribuciones del Congreso:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.” (Cfr. STC N.º 005-2007-CC/TC).

13. En efecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido constante y reiteradamente que “(...) 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”. (Cfr. STC N.º 0001-2001-CC/TC, entre otras). Por tanto, es éste el órgano que conforme a sus respectivas competencias debe establecer la demarcación territorial.

14. Es más, resulta pertinente destacar que desarrollando el aludido artículo 102º 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 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. Siendo así, para este Tribunal queda claro que tanto la Constitución, como la mencionada Ley N.º 27795, establecen los órganos a los que corresponde la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia para la respectiva demarcación territorial, así como el respectivo procedimiento.

16. No obstante ello, llama la atención del Colegiado la parsimonia con que se viene afrontando el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales, al cual hace referencia el Oficio N.º 105-2010-PCM/DNTDT, que cursa la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, la cual no se condice con las altas responsabilidades conferidas por la Constitución, tanto más si es de público conocimiento que la imprecisión en la delimitación territorial puede generar violentos incidentes entre pobladores de ambos departamentos y regiones.
17. Finalmente este Tribunal considera necesario hacer una invocación a los órganos responsables para que, dentro de las prioridades y en el plazo razonable más breve, se culmine con el referido proceso nacional de saneamiento de límites territoriales, lo que, sin duda, contribuirá a conseguir la tan ansiada paz social en la justicia.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad; en consecuencia, sin efecto la Ordenanza N.º 018-2009-MPMN.
2. **EXHORTAR** al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo para que, en el ámbito de sus competencias, dentro de las prioridades y altas responsabilidades que les confiere la Constitución y en el plazo razonable más breve, culminen con el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
VERGARA GOTELLI
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA
URVIOLA HANI**

Lo que certifica:

VICTORIANO DÍAZ ALZARAJA CARDENAS
SECRETARIO GENERAL