



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

RAZÓN DE RELATORÍA

En la presente causa la sentencia sólo es suscrita por los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen y Álvarez Miranda, no por el señor magistrado Beaumont Callirgos debido a que, a pesar de que estuvo presente en la vista de la causa, no llegó a votar y mediante Resolución Administrativa N° 66-2013-P/TC de fecha 3 de mayo de 2013, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 6 de mayo de 2013, se ha declarado la vacancia de dicho magistrado por la causal establecida en el artículo 16º, inciso 4, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Lima, 8 de mayo de 2013

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
Expediente N° 00011-2012-PI/TC

**SENTENCIA
DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 8 de mayo de 2013

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Presidente del Gobierno Regional de Moquegua (demandante) contra Gobierno Regional de Puno (demandado)

Síntesis.

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Martín Alberto Vizcarra Cornejo, Presidente del Gobierno Regional de Moquegua, contra la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP, publicada el 6 de mayo de 2012 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Magistrados presentes:

**URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
CALLE HAYEN
ÁLVAREZ MIRANDA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N ° 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de mayo de 2013, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Martín Alberto Vizcarra Cornejo, en su calidad de Presidente del Gobierno Regional de Moquegua, contra la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP emitida por el Gobierno Regional de Puno, de fecha 6 de diciembre de 2011, y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de mayo de 2012, que declara de necesidad e interés regional la priorización de la demarcación territorial en zonas de conflicto territorial en la Región Puno.

II. DISPOSICIÓN LEGAL CUESTIONADA

Declaran de necesidad e interés regional la priorización de la Demarcación Territorial en zonas de conflicto territorial en la Región Puno

ORDENANZA REGIONAL N.º 022-2011-GRP-CRP

Artículo Primero.- DECLARAR, de necesidad e interés Regional la priorización de la Demarcación Territorial en zonas de conflicto territorial en la Región Puno.

Artículo Segundo.- RECONOCER, los límites ancestrales en la Región Puno, A) En la provincia de Carabaya los distritos de San Gabán, Ayapata, Coasa, Sector Loromayo y Nujununta. B) En la provincia de Puno, los distritos de Acora, Pichacani, San Antonio de Esquilache y Mañazo, así como en la provincia de San Román el distrito de Cabanillas C) En la provincia de Lampa y anexos del distrito de Santa Lucía, Comunidades de Pinaya y Colline. E) En la Provincia de El Collao, distrito de Santa Rosa de Mazo Cruz comunidad de Pasto Grande F) En la provincia de Huancané de la Cuenca del Río Suches del Distrito de Cojata

Artículo Tercero.- EMPLAZAR, a la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Dirección Nacional de Demarcación Territorial y al Instituto Geográfico Nacional el respeto por los límites ancestrales en los procesos de Demarcación Territorial de la Región Puno

Artículo Cuarto.- ENCARGAR, a la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, la conclusión del proceso de demarcación territorial en toda la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

jurisdicción de la Región Puno, debiendo informar al Consejo Regional trimestralmente los avances en el proceso de demarcación territorial

Artículo Quinto.- DISPONER, la publicación de la presente Ordenanza Regional en el Diario Oficial El Peruano, en estricto cumplimiento de lo que se dispone en el artículo 42° de la Ley N.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el portal electrónico del Gobierno Regional de Puno, bajo responsabilidad.

III. ANTECEDENTES

1. Argumentos de la demanda

Con fecha 15 de junio de 2012, el Gobierno Regional de Moquegua, debidamente representado por su Presidente, don Martín Alberto Vizcarra Cornejo, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional N.° 022-2011-GRP-CRP, expedida por el Gobierno Regional de Puno, de fecha 6 de diciembre de 2011, y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de mayo de 2012, mediante la cual: a) se declara de necesidad e interés regional la priorización de la Demarcación Territorial en las zonas de conflicto en la Región Puno; b) se reconocen los límites ancestrales en la región Puno que allí se indican; c) se dispone emplazar a la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Dirección Nacional de Demarcación Territorial y al Instituto Geográfico Nacional el respeto por los límites ancestrales en los procesos de demarcación territorial de la Región Puno; y, d) se encarga a la Gerencia de Planeamiento Presupuestario y Acondicionamiento Territorial, la conclusión del proceso de demarcación territorial en toda la jurisdicción de la Región Puno.

Alega que de acuerdo con el artículo 102 7° de la Constitución la competencia de fijar los límites territoriales entre departamentos le corresponde al Congreso de la República, previa propuesta del Poder Ejecutivo, de manera que la Ordenanza Regional N.° 022-2011-GRP-CRP, al establecer los límites ancestrales, evidencia que el Gobierno Regional de Puno ha asumido una competencia que no ostenta.

Mamfiesta que si bien el artículo 53, inciso f), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.° 27867 establece como función de éstos el planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional, así como organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, esa función no implica el poder fijar los límites territoriales del Departamento de Puno.

Alega que con la expedición de la cuestionada ordenanza se ha desconocido la labor de la Mesa de Trabajo, establecida mediante la Resolución Ministerial N.° 448-2009-PCM, conformada por autoridades de Moquegua y Puno, con la finalidad de resolver el conflicto territorial que mantienen ambos departamentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

Solicita, en consecuencia, que el Tribunal Constitucional determine si la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP, emitida por el Gobierno Regional de Puno, se encuentra en armonía con las normas constitucionales que determinan la competencia para establecer la delimitación territorial entre dos departamentos, “afectando al departamento de Moquegua” (sic).

2. Argumentos de la contestación de la demanda

Con fecha 19 de septiembre de 2012, el Procurador Público Regional del Gobierno Regional de Puno contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos. Sostiene que la Ordenanza cuestionada no establece una demarcación o límites territoriales en la medida que en ella se reconoce que la Presidencia del Consejo de Ministros y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial son los órganos competentes para esa labor. Afirma que la expedición de la cuestionada Ordenanza Regional se ha expedido en aplicación del inciso k) del artículo 10º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867, en concordancia con la Ley N.º 27795

Alega, finalmente, que el inciso f) del artículo 53º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el inciso 2) del artículo 5º de la Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, y el artículo 8º de su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM, confieren a los Gobiernos Regionales la competencia de conducir los procedimientos de delimitación y demarcación territorial regional y tramitar los expedientes de demarcación territorial que se generen en su jurisdicción ante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial.

IV. FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. La pretensión que contiene la demanda es que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP, mediante la cual se declara de necesidad e interés regional la priorización de la Demarcación Territorial en las zonas de conflicto territorial en la Región Puno. Se alega que el Gobierno Regional de Puno, al establecer los límites ancestrales en la Región Puno, ha asumido una competencia que no ostenta –establecer la demarcación territorial entre dos Regiones–, vulnerando de ese modo el artículo 102.7º de la Constitución.

§2. Sobre la “excepción de falta de legitimidad para obrar” del demandante

- 2 Al contestar la demanda, el Gobierno Regional de Puno ha deducido la “excepción de falta de legitimidad para obrar” del demandante. En su opinión, el Gobierno



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

Regional de Moquegua carece de ella, pues el inciso 6) del artículo 203º de la Constitución faculta a los gobiernos regionales a interponer demandas de inconstitucionalidad en “materias de su competencia”. Y conforme se infiere de la demanda, si alguna competencia se habría afectado, esta es la del Congreso de la República o, en todo caso, la del Poder Ejecutivo, pero no del Gobierno Regional de Moquegua.

La cuestión incidental promovida debe desestimarse.

3. El proceso de inconstitucionalidad es un proceso fundamentalmente objetivo, mediante el cual este Tribunal realiza un juicio de compatibilidad entre la norma con rango de ley impugnada y la Constitución y el bloque de constitucionalidad, de ser el caso. Quienes se encuentran autorizados para promover una demanda de esta naturaleza no lo hacen con el propósito de defender derechos o intereses subjetivos, sino de coadyuvar con este Tribunal en la defensa y preservación de la supremacía normativa de la Constitución. Por ello, es que, en diversas oportunidades, se ha recordado que más que un *derecho* a impulsar la jurisdicción constitucional concentrada, en realidad, a aquellos entes establecidos en el artículo 203 de la Ley Fundamental se les ha conferido la *competencia* constitucional, de carácter procesal y de ejercicio discrecional, para activarla.
4. En algunos casos, la competencia para promover una demanda de inconstitucionalidad no está sujeta a límites por razones de materia. Cuentan con una legitimación activa fundada en el interés de actuar a favor de la Constitución *tour court*. Ese es el caso del Presidente de la República, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el veinticinco por ciento del número legal de congresistas, los cinco mil ciudadanos o el uno por ciento de ciudadanos, tratándose de ordenanzas municipales, quienes pueden promover una demanda de inconstitucionalidad contra cualquier norma con rango de ley, independientemente de la materia que ésta regule.
5. Para otros, en cambio, el ejercicio de esta competencia se encuentra restringida. En algunos casos, el interés de actuar en socorro de la Constitución se encuentra circunscrito a temas que son de su competencia. Así sucede con la legitimación otorgada a los presidentes regionales y alcaldes provinciales, quienes, con acuerdo de sus concejos respectivos, pueden interponer una demanda de inconstitucionalidad “en materias de su competencia”. En otros, a que éste se realice en el marco de los saberes cualificados con que se cuenta, como sucede con los colegios profesionales, quienes se encuentran facultados para interponer la demanda de inconstitucionalidad “en materias de su especialidad” [art. 203, incisos 6 y 7, de la CP].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

- 6 En lo que hace a que el interés de actuar en defensa de la Constitución tenga que estar circunscrito a las “materias de su competencia” [*supra*, fundamento 5], el Tribunal recuerda que la determinación de sus alcances no puede hacerse equiparando la finalidad del proceso de inconstitucionalidad de las leyes con el que es propio del proceso competencial. Como expresamos en la STC 0005-2009-PC/TC, “El objeto del proceso competencial es la *vindicación* o, en su caso, la *determinación* de una competencia o una atribución. Con su articulación se persigue que el Tribunal Constitucional precise el poder, órgano u ente estatal a que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto. Desde luego que no cualquier clase de afectación de competencias o atribuciones da lugar al proceso competencial. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional precisa que la afectación ha de recaer sobre competencias o atribuciones asignadas por la Constitución o la Ley Orgánica. Se trata, por tanto, de la *vindicatio* de una *potestas iusconstitucional* o, cuando menos, de ‘relevancia constitucional’” [fundamento 2].
- 7 De hecho, ese no es el objeto primario del proceso de inconstitucionalidad. Su finalidad directa es preservar la supremacía normativa de la Ley Fundamental. Que también esa condición de Ley Fundamental pueda ponerse en entredicho cuando mediante una norma con rango de ley se origina un conflicto sobre una competencia o atribución, como establece el segundo párrafo del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, es una cosa; pero otra, muy distinta, es pretender reducir los alcances de las “materias de su competencia” a la defensa de su titularidad. Aquel es un concepto más amplio que la *vindicatio* de la *potestas*.
8. Así sucede, por ejemplo, cuando los presidentes regionales y los alcaldes provinciales, en ejercicio de la legitimación activa de la que están investidos, cuestionan el modo cómo una materia que es de su competencia [exclusiva, compartida o delegada] ha sido regulada por una norma con rango de ley [cf. entre las últimas, RTC 0005-2011-PI/TC y RTC 00020-2010-PI/TC]. Si en el supuesto de la *vindicatio*, el interés está aunado al reclamo de la titularidad de la competencia; en el segundo, el interés está relacionado con la *corrección* constitucional de la regulación de una materia de su competencia, independientemente de que se haya comprometido (o no) su titularidad.
9. Por cierto, dentro del interés de actuar en defensa de la Constitución para cuestionar la corrección de la regulación de una materia que es de su competencia, también se encuentra la impugnación de la disciplina legislativa contenida en una norma con rango de ley a la que se impute la afectación del ejercicio de competencias que son propias de los Gobiernos Regionales o de las Municipalidades Provinciales. Esto último acontece, entre otros supuestos, cuando la regulación de una materia cualquiera –como la delimitación de los límites territoriales–, no constituyendo una competencia del Gobierno Regional o de la Municipalidad Provincial, sin embargo, proyecta sus efectos el sobre el ejercicio de competencias que sí les son propias [ya sea porque lo impide, dificulta, obstaculiza o menoscaba].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

10. Un supuesto de esta naturaleza es, precisamente, lo que detrás de la impugnación de la Ordenanza Regional de Puno en cierta forma invoca el Gobierno Regional de Moquegua. Tras su expedición, y la fijación de unos "límites ancestrales", se alega que se habría afectado su competencia establecida en el inciso f) del artículo 53 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, pero también la de impedir que ejerza sus atribuciones y competencias en su ámbito territorial, al modificarse materialmente la Ley N° 25361, que crea la Provincia de El Collao. Como se ha expuesto en la demanda: la Ordenanza Regional impugnada fija "límites territoriales del departamento de Puno, en grave afectación a la demarcación territorial del departamento de Moquegua" y desconoce "el trabajo desarrollado en la mesa de Trabajo integrada por las autoridades de ambos departamentos" (Moquegua y Puno) con la finalidad de resolver sus problemas limítrofes.

Por tanto, este Tribunal tiene competencia para conocer el fondo de la controversia.

§3. Análisis de constitucionalidad de la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP

a) Argumentos del demandante

11. El Presidente del Gobierno Regional de Moquegua alega que "(...) el Gobierno Regional de Puno, al establecer los límites ancestrales en la Región Puno, ha asumido una competencia que no ostenta -fijar la demarcación territorial entre dos departamentos-, vulnerando el artículo 102.7º de la Constitución (...)". En ese sentido, considera que "(...) si bien el artículo 53º, inciso f), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece como función de éstos el planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional, así como organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, esa función no implica el poder fijar los límites territoriales del departamento de Puno, en desmedro del de Moquegua (...)". Y es que "de acuerdo al artículo 102 7º de la Constitución la competencia para fijar los límites territoriales entre departamentos le corresponde al Congreso de la República, previa propuesta del Poder Ejecutivo, [por lo que] la Ordenanza Regional N° 022-2011-GRP-CRP resulta inconstitucional".

b) Argumentos del demandado

12. Por su parte, el Procurador del Gobierno Regional de Puno aduce que "(...) la norma cuestionada no establece una demarcación o límites territoriales en la medida que ella reconoce que la Presidencia del Consejo de Ministros y la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial son los órganos competentes para esa labor (...)". Recuerda que de conformidad con "(...) el inciso f) del artículo 53º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el inciso 2) del artículo 5º de la Ley N° 27795, de Demarcación y Organización Territorial, y el artículo 8º de su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM, (...) los Gobiernos Regionales [tienen] la competencia para conducir los procedimientos de delimitación y demarcación territorial regional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

y tramitar los expedientes de demarcación territorial que se generen en su jurisdicción ante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial”.

c) Consideraciones del Tribunal Constitucional

13. La cuestión que tiene que dilucidar el Tribunal es si los diversos artículos que contiene la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP contravienen (o no) el artículo 102.7º de la Constitución –que dispone que una de las atribuciones del Congreso de la República es aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo–, así como el artículo 1º de la Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, que prescribe que “(...) la demarcación territorial es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 102 7º de la Norma Fundamental”. Como es obvio, un cuestionamiento de esa naturaleza, tratándose de varias disposiciones que contiene la Ordenanza Regional cuestionada, requiere de un análisis puntual sobre cada una de ellas.

a) Gobiernos regionales y priorización de acciones orientadas a delimitar y organizar el territorio [art. 1]

14. El artículo 102.7 de la Constitución regula lo relacionado con la demarcación y organización del territorio nacional. En esta materia, la Ley Fundamental ha conferido competencias específicas a dos órganos constitucionales. Por un lado, al Poder Legislativo, que de manera exclusiva y excluyente, le corresponde *aprobar* la demarcación territorial de los diversos espacios en los que se divide territorial y políticamente el Estado peruano; y por otro, al Poder Ejecutivo, que tiene la competencia de *proponer* dicha delimitación (STC 0013-2005-AI/TC). En estos ámbitos de competencia constitucionalmente ninguna autoridad o gobierno descentralizado puede arrogarse su ejercicio, y menos ejercerla libre y discrecionalmente (STC 0008-2006-AI/TC).
15. Por otro lado, el Tribunal hace notar que la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N.º 27795, que establece las “definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial...”, precisa que al Poder Ejecutivo le corresponde la competencia exclusiva de la demarcación territorial. Y su artículo 5º establece cuáles son sus órganos competentes, al prever que:

“Artículo 5 - De los Organismos competentes

Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial.

I 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N° 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

- 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.”
16. Por lo que se refiere al ámbito de competencia de los Gobiernos Regionales en materia de demarcación territorial, el artículo 53º, inciso f), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, dispone que corresponde a esta instancia de gobierno “Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia”.
17. En ese sentido, los Gobiernos Regionales ejercen una competencia exclusiva en materia de organización y aprobación de “los expediente técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción (...)”, la misma que, por un lado, se ejerce “(...) conforme a la ley de la materia” (artículo 10º, numeral 1), inciso k) de la misma Ley 27867); y de otro, “(..) se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas conforme a la ley de la materia ”
18. Por otro lado, la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley N° 27795, delimita las atribuciones de los órganos de los Gobiernos Regionales. Así, su artículo 5.2 precisa que corresponde a los Gobiernos Regionales, a través de sus Áreas Técnicas, registrar y evaluar los petitorios sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, verificar el cumplimiento de los requisitos pertinentes, solicitar la información complementaria, y organizar y formular el expediente técnico, que será elevado a la Presidencia del Consejo de Ministros. Y conforme con la Primera Disposición Complementaria de la misma Ley N° 27795, al tener la condición de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial, también corresponde a los gobiernos regionales “...**priorizar las acciones correspondientes sobre los distritos y provincias que lo requieran**” (negritas añadidas).
19. Así las cosas, en el caso concreto del artículo 1º de la Ordenanza Regional N.º 022-2011-GRP-CRP impugnada, el Tribunal observa que ésta declara



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

“de necesidad e interés Regional la priorización de la Demarcación Territorial en zonas de conflicto territorial en la Región Puno”.

20. En opinión del Tribunal, tal priorización de acciones en materia de demarcación territorial en relación a zonas de conflicto territorial con la Región de Puno, en sí misma, no es incompatible con el artículo 102, inciso 7), de la Constitución. Tampoco con el bloque de constitucionalidad, que desarrolla el modo cómo ha de desarrollarse el ejercicio de esa competencia. Antes bien, como se ha recordado en el fundamento 18 de esta sentencia, haciendo referencia a la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 27795, es competencia de los Gobiernos Regionales “...priorizar las acciones correspondientes sobre los distritos y provincias que lo requieran”, en el marco de la condición de preferente interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial
21. Mediante la “priorización” de las acciones tendientes a delimitar territorialmente determinadas zonas de la Región de Puno solo se reconoce la existencia de un problema de demarcación que se considera prioritario y de especial atención atender. Y, en opinión del Tribunal, ello es una tarea que sí le corresponde al Gobierno Regional de Puno. Ha de desestimarse, pues, este primer extremo de la demanda.
- b) Los artículos 2º, 3º y 4º de la Ordenanza Regional N° 022-2011-GRP-CRP y la competencia de los gobiernos regionales para reconocer límites ancestrales**
22. El artículo 2º de la Ordenanza Regional cuestionada establece:
- “Artículo Segundo.- RECONOCER, los límites ancestrales en la Región Puno; A) En la provincia de Carabaya los distritos de San Gabán, Ayapata, Coasa, Sector Loromayo y Nujununta. B) En la provincia de Puno, los distritos de Acora, Pichacani, San Antonio de Esquilache y Mañazo, así como en la provincia de San Román el distrito de Cabanillas. C) En la provincia de Lampa y anexos del distrito de Santa Lucía, Comunidades de Pinaya y Colline. E) En la Provincia de El Collao, distrito de Santa Rosa de Mazo Cruz comunidad de Pasto Grande. F) En la provincia de Huancané de la Cuenca del Río Suches del Distrito de Cojata”.
23. La cuestión de si el Gobierno Regional de Puno tiene o no competencia para que mediante una Ordenanza Regional reconozca o establezca los “límites ancestrales” de su Región, el Tribunal ha de absolverla negativamente. Una conclusión de esa naturaleza es consecuencia del análisis antes efectuado en torno a cuáles son los órganos que tienen competencia para realizar la delimitación territorial y qué es lo que le corresponde a cada uno de ellos [*supra*, fundamentos 14-18].



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

24. En ese análisis de constitucionalidad, que comprendía también el bloque de constitucionalidad, el Tribunal resaltó que los gobiernos regionales carecen, sencillamente, de la competencia para demarcar su territorio. Pero es que no solo carecen de competencia para demarcar su territorio, sino que también adolecen de competencia para reconocer sus “límites ancestrales”, pues ni el uno ni el otro han sido conferidos por la Constitución o el bloque de constitucionalidad. A este efecto, es preciso que el Tribunal recuerde que en materia de determinación de competencias entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales, dos de los principios que lo informan son los de residualidad y taxatividad:

“Por más que la cláusula de residualidad no está expresamente reconocida en la Constitución, a diferencia de lo que sucede en ordenamientos comparados (..), a partir del principio de unidad (.) cabe señalar que las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, corresponde a la competencia exclusiva del Gobierno Central.

Los Gobiernos Regionales no tienen más competencias que aquellas que la Constitución y las leyes orgánicas les hayan concedido. En otras palabras, los Gobiernos Regionales se encuentran sometidos al principio de taxatividad, de modo tal que aquellas competencias que no les han sido conferidas expresamente, corresponden al Gobierno Nacional (cláusula de residualidad)

El principio de taxatividad se desprende del segundo párrafo del artículo 192° de la Constitución, que establece cuáles son las competencias de los gobiernos regionales. Y se encuentra reforzado en el inciso 10) del mismo precepto constitucional, al establecerse que también son competentes para ‘Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley’ ” (Subrayado agregado) [STC 0020-2005-PI/TC, fundamento 49]

25. En virtud de dichos principios, que se derivan de la forma de Estado constitucionalizada en la Ley Fundamental, el Tribunal pudo afirmar que las únicas competencias con que cuentan los gobiernos regionales son aquellas que la Constitución y el bloque de constitucionalidad les han establecido (principio de taxatividad), lo que supone tanto como decir que aquellas competencias que no se les ha conferido son de titularidad del Gobierno Nacional (cláusula de residualidad) [STC 0020-2005-AI/TC y 0021-2005-AI/TC (acumulados)]
26. Y esto es, precisamente, lo que sucede con el reconocimiento de los límites ancestrales de la Región Puno que efectúa el artículo 2 de la Ordenanza Regional cuestionada. Al no contar los Gobiernos Regionales con la competencia para fijar “límites ancestrales” o de otra clase, las ordenanzas que estos puedan expedir también carecen de la competencia para regular una materia como aquella.
27. Sin embargo, antes declarar la invalidez del artículo 2° de la Ordenanza Regional impugnada por violación del principio de competencia, todavía es preciso que el Tribunal indague si, a lo mejor, esta *potestas* de reconocer “límites ancestrales” se deriva, implícitamente, de alguna competencia de las que sí se les ha conferido a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

gobiernos regionales. Y es que, como se afirmó en la STC 0020-2005-AI/TC, además de los principios de residualidad y taxatividad, también la identificación de una competencia regional puede fundarse en el principio del efecto útil y de los poderes implícitos, que hemos reconocido dentro de aquellos que sirven para articular las relaciones entre las diversas instancias de Gobierno de un Estado unitario y descentralizado mediante la regionalización.

28. Así, por ejemplo, en la STC 0020-2005-AI/TC, se precisó que:

“ .. cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los gobiernos regionales, debe entenderse como que ésta contiene normas implícitas de sub-competencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los gobiernos regionales carecería de eficacia práctica o utilidad.

76. El principio del efecto útil, así, pretende flexibilizar la rigidez del principio de taxatividad, de modo que la predeterminación difusa en torno a los alcances de una competencia por la ley orgánica o la Constitución, no termine por entorpecer un proceso que, en principio, se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188º de la Constitución).

Así, el principio de taxatividad de competencias no es incompatible con el reconocimiento de que los gobiernos regionales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado

29. Así las cosas, el Tribunal nuevamente hace notar que de acuerdo con la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, corresponde al Poder Ejecutivo, en calidad de competencia exclusiva, el tratamiento de la demarcación territorial. Y según el artículo 5º de la misma Ley N.º 27795, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT), 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.

30. A diferencia de ello, los Gobiernos Regionales, a través de sus Áreas Técnicas de Demarcación Territorial, tienen la tarea de encargarse

“(..) 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP N.º 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

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”.

31 En definitiva, como establece el artículo 8º del Decreto Supremo N.º 019-20103-PCM, Reglamento de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la competencia de los Gobiernos Regionales en materia de demarcación territorial se circunscribe a:

- a) Conducir el proceso de demarcación y organización territorial en el ámbito regional conforme al Plan Nacional de Demarcación Territorial
- b) Organizar, formular y tramitar ante la DNTDT, los expedientes de demarcación territorial que se generen en el ámbito de su jurisdicción
- c) Promover de oficio las acciones de demarcación territorial necesarias para la organización territorial del ámbito regional
- d) Declarar improcedentes las solicitudes, petitorios y/o propuestas de demarcación territorial que no reúnan los requisitos establecidos por la normatividad vigente.
- e) Elaborar los estudios de diagnóstico y zonificación, bajos los lineamientos y el asesoramiento técnico de la DNTDT
- f) Solicitar a las entidades del Sector Público, la opinión técnica y/o información requerida para el cumplimiento de sus funciones
- g) Elaborar estudios específicos sobre demarcación territorial en coordinación con la DNTDT
- h) Aprobar las categorizaciones y recategorizaciones de centros poblados, dentro de su circunscripción.
- i) Ejercer las demás funciones que señala la Ley y el presente Reglamento”.

32. Como se observa, dentro del bloque de constitucionalidad que disciplina el reparto de competencias entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales en materia de formulación de propuestas de demarcación territorial, ninguna de las competencias que en esta materia se ha atribuido a los gobiernos regionales comprende el que éstos puedan reconocer “límites ancestrales”. Es decir, que constituya una potestad implícita, en ausencia de la cual algunas de las competencias que sí tienen pueda carecer de eficacia práctica o de utilidad

No hay, pues, modo de salvar la constitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza Regional analizada. Y así debe declararse.

33. Por la razones que se acaban de exponer también debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 3º de la Ordenanza Regional cuestionada, que “emplaza” a la Presidencia del Consejo de Ministros y demás órganos técnicos competentes a que, cuando se vaya a delimitar territorialmente la Región de Puno, se consideren dichos “límites ancestrales”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00011-2012-PI/TC
LIMA
GOBIERNO REGIONAL DE
MOQUEGUA

34. Distinto es el caso del artículo 4 de la misma Ordenanza Regional, que encarga a la Gerencia correspondiente la conclusión del proceso de demarcación territorial en toda la jurisdicción de Puno (artículo 4° de la ordenanza), en armonía con la función específica y la competencia exclusiva que el artículo 53°, inciso f), y el artículo 10°, numeral 1), inciso k), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, confiere a los Gobiernos Regionales en esta materia. Puesto que este tema sí forma parte de las competencias del Gobierno Regional de Puno, su regulación mediante la Ordenanza Regional cuestionada, no adolece de ningún vicio de ilegitimidad constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** los artículos segundo y tercero de la Ordenanza Regional N.° 022-2011-GRP-CRP.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ

CALLE HAYEN
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL