



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL  
Expediente 00012-2012-PI/TC

# SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 20 de agosto de 2014

## STC- 05.14.PI Caso Centro Poblado de Pasto Grande

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE MARISCAL NIETO (MOQUEGUA) c.  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO (PUNO)

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008 (Puno)

Magistrados firmantes:

SS.

URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

TABLA DE CONTENIDOS

I. CUESTIONES PRELIMINARES .....	3
A. PETITORIO.....	3
B. DEBATE CONSTITUCIONAL .....	3
B-1. Demanda .....	3
B-2. Contestación de la demanda .....	4
B-3. Solicitud de Sustracción de la Materia .....	4
C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS .....	4
II. FUNDAMENTOS .....	4
III. FALLO.....	10



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Arequipa, a los 20 días del mes de agosto de 2014, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, presidente; Miranda Canales, vicepresidente; Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

### I. CUESTIONES PRELIMINARES

#### A. PETITORIO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua) contra la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008, de fecha 21 de julio de 2008, modificada por la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, de fecha 29 de abril de 2014, emitida por la Municipalidad Provincial de Puno (Puno), que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande del Distrito de Ácora, Puno, por contravenir el artículo 102.7 de la Constitución Política del Perú.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Los argumentos de las partes intervinientes en este proceso son los que se presentan a continuación:

##### B-1. DEMANDA

La demanda interpuesta por Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua) se sustenta en los siguientes argumentos:

- La ordenanza impugnada crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande del Distrito de Ácora, Puno, cuyos límites abarcan territorios en disputa entre Puno y Moquegua.
- Si bien las municipalidades provinciales están facultadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial dentro de su circunscripción, carecen de legitimidad para fijar, modificar o recortar sus propios límites, toda vez que dicha facultad le corresponde al Poder Legislativo, a propuesta del Poder Ejecutivo, conforme lo señalan el artículo 102.7 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

- Al establecer los límites de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, la Municipalidad Provincial de Puno estaría entonces usurpando competencias que no le corresponden, puesto que, lejos de respetar los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico sobre demarcación territorial, estaría fijando límites entre provincias y entre Puno y Moquegua.

### B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Municipalidad Provincial de Puno (Puno), en tanto órgano emisor, ha sido la entidad encargada de defender la constitucionalidad de la norma impugnada. En tal sentido, ha contestado la demanda solicitando se declare infundada en todos sus extremos sobre la base de los siguientes argumentos:

- La Ordenanza Municipal 209-CMPP constituye una expresión legítima de su facultad, reconocida en el artículo 9.19 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para crear y establecer los límites de las municipalidades de centros poblados.
- Los límites de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande se encuentran dentro del territorio del distrito de Ácora y, por consiguiente, dentro de Puno.

### B-3. SOLICITUD DE SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA

Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2014, la Municipalidad Provincial de Puno solicitó la declaración de sustracción de la materia en el presente caso, toda vez que, con fecha 29 de abril de 2014, ha emitido la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, la misma que modifica lo dispuesto en la Ordenanza Municipal 209-CMPP en lo referente al establecimiento de los límites de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, dejando sin efecto la determinación de los supuestos límites controvertidos.

### C. FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS

Determinada la posición de las partes del proceso, es preciso que el Tribunal Constitucional defina los temas a desarrollar a lo largo de la presente sentencia:

- (i) Determinar si existe o no sustracción de la materia.
- (ii) En caso no exista sustracción de la materia, determinar si la disposición impugnada contraviene la Constitución.

## II. FUNDAMENTOS

1. El texto original del artículo primero de la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008 señalaba lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

Artículo Primero.- *CREASE la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande del Distrito de Acora, Provincia y Departamento de Puno, cuya jurisdicción territorial y perímetro se encuentra comprendido entre los siguientes límites: Por el Norte, con Aruntaya y la Comunidad de Jilatamarka; por el Sur, con la Comunidad de Pasto Grande Juli y la Comunidad de Japupunko de la Provincia de Candarave del Departamento de Tacna; por el Este, con las Comunidades de Irpapampa y Cacachara; y por el Oeste, con la Comunidad Huachunta del distrito de Carumas; Provincia de Mariscal Nieto del Departamento de Moquegua.*

Con posterioridad a la presentación de la demanda fue emitida la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, la misma que modifica el artículo anterior, quedando éste con el texto siguiente:

Artículo Primero.- *CREASE la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande del Distrito de Acora, Provincia y Departamento de Puno, de conformidad a la Ley Orgánica de Municipalidades- Ley N° 27972 y la Ordenanza Municipal N° 239-2009-CMPP.*

2. Los demás artículos de la ordenanza impugnada sirven para desarrollar las competencias y funciones de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, por lo que el cuestionamiento constitucional se centra en el mencionado artículo primero. Dado que la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP modifica en su totalidad el artículo de la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008 materia de la presente demanda, resulta necesario analizar si con dicha modificación se ha producido la sustracción de la materia.
3. En primer lugar, se advierte que, si bien la presente causa fue interpuesta y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad, desde una perspectiva material, plantea la existencia de un conflicto competencial debido a que la municipalidad demandada habría creado una municipalidad de centro poblado extralimitándose en el ejercicio de las facultades asignadas por el artículo 194 de la Constitución y los artículos 9.19 y 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y afectando, por consiguiente, las facultades del Poder Ejecutivo y del Congreso de la República de ejercer sus competencias y concluir el proceso de saneamiento de límites entre Puno y Moquegua.

De acuerdo a lo decidido con anterioridad por este Tribunal en el fundamento 4 de la STC 0033-2009-PI/TC y en el fundamento 5 de la STC 0010-2008-PI/TC, y conforme al mandato contenido en el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, el proceso de inconstitucionalidad es la vía procesal idónea para





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

analizar el conflicto de competencias manifestadas en normas con rango de ley, como ocurre en este caso a juzgar por lo dispuesto en la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008.

4. Respecto al cuestionamiento planteado en la demanda, este Tribunal considera que el aspecto fundamental de la controversia consiste en solicitar se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008 por haber creado ésta un centro poblado en un territorio objeto de disputa entre dos provincias, cuya delimitación final no ha sido definida por las autoridades competentes, contraviniendo disposiciones constitucionales referentes a la delimitación territorial, la misma que es facultad del Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo.

La modificación normativa antes referida —fundamento de la solicitud de que se declare la sustracción de la materia— no ha cambiado la naturaleza de la controversia. Si antes la discusión era sobre los límites de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, ahora existe incertidumbre respecto a la ubicación de los mismos. Por tanto, sigue existiendo una controversia sobre límites, pero esta vez en sentido inverso al original: no por la definición de los límites sino por la ausencia de definición de los mismos. El centro poblado de Pasto Grande aún se podría encontrar en un territorio pendiente de delimitación, afectando las facultades de delimitación territorial que le competen al Congreso de la República. Esta es la cuestión que debe ser analizada por este Tribunal.

5. El análisis de constitucionalidad de la disposición impugnada debe partir del artículo 102, inciso 7, de la Constitución, el mismo que establece que la aprobación de la demarcación territorial corresponde al Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo. En ese sentido, el artículo 2 inciso 1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación Territorial, define el concepto de Demarcación Territorial como “(...) el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional. Es aprobada por el Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo”. Siendo las circunscripciones político-administrativas “(...) las regiones, departamentos, provincias y distritos, que de acuerdo a su nivel determinan el ámbito territorial de gobierno y administración. Cada circunscripción política cuenta con una población caracterizada por su identidad histórico-cultural, y un ámbito geográfico, soporte de sus relaciones sociales, económicas y administrativas”.

6. De esta manera, se puede señalar que, por más que la delimitación territorial de regiones, departamentos, provincias y distritos es determinada por el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo, en atención a lo dispuesto en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

artículo 102, inciso 7, de la Constitución, son las municipalidades provinciales las encargadas de delimitar la extensión de las municipalidades de centros poblados, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 194 de la Constitución y los artículos 9, inciso 19, 128 y 129 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

7. En efecto, conforme lo establece el artículo 128 de la referida Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, constituye una facultad de las municipalidades provinciales crear municipalidades de centros poblados a través de una ordenanza municipal, precisando su delimitación territorial, su régimen de organización interno, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y las facultades tributarias y económico administrativas que podrá ejercer. Así entonces, queda claro que, lejos de limitarse únicamente a disponer su creación, las municipalidades provinciales están también facultadas para determinar su estructura, funciones y extensión. No obstante ello, este Tribunal considera pertinente precisar que tal facultad está condicionada a la norma que se desprende del artículo 102, inciso 7, de la Constitución, en la medida en que no resultaría admisible que una municipalidad provincial constituya un centro poblado fuera de los límites de la circunscripción territorial que le ha determinado el Congreso de la República, pues ello constituiría una usurpación de funciones por parte de la municipalidad correspondiente.
8. Sostener lo contrario implicaría desconocer el contenido normativo de la referida disposición constitucional, puesto que, por vía indirecta, se estaría permitiendo que una municipalidad provincial ejerza autoridad político-administrativa dentro de los límites de otra municipalidad provincial, contraviniendo de ese modo el precepto según el cual las potestades de los gobiernos locales son válidas solamente dentro del espacio territorial que le ha sido adjudicado por el Congreso de la República a través del proceso de delimitación territorial respectivo. La facultad de determinar la circunscripción territorial de los gobiernos regionales y locales del país corresponde al Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo en el caso de regiones, departamentos, provincias y distritos, y a las municipalidades provinciales en el caso de centros poblados, siempre y cuando estos se hallen íntegramente dentro de su circunscripción, sin duda alguna al respecto.

En tal sentido, el artículo III del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que “Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Sus principales autoridades emanan de la voluntad popular conforme a la Ley Electoral correspondiente. Las





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial”.

9. Así las cosas, este Tribunal advierte, *prima facie*, que la Ordenanza 209-CMPP-2008 no constituye sino una expresión de las competencias legítimas que habilitan a la Municipalidad Provincial de Puno a crear una municipalidad de centro poblado, la misma que, de conformidad con el artículo 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, delimita su extensión territorial.
10. No obstante, conviene recordar que este Tribunal ha señalado en anterior pronunciamiento que “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” (fundamento 11 de la STC 0033-2009-PI/TC). Esta situación se mantiene hasta la fecha, según el Informe Técnico 027-2013-PCM/DNTDT-OATGT (anexado a la contestación de la demanda), en el que se da cuenta de las actuaciones de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial orientadas a concretar una propuesta de límite interdepartamental entre Moquegua y Puno para su remisión al Congreso de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 102.7 de la Constitución y a la regulación contenida en la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
11. Bajo el contexto descrito, este Tribunal Constitucional concluye que, al no haberse establecido definitivamente el límite territorial entre Puno y Moquegua, resulta incierto si parte del territorio asignado a la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande formaría parte efectivamente de la Municipalidad Provincial de Puno (Puno) o de la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua).
12. Al respecto, del artículo primero original de la Ordenanza 209-CMPP-2008 se desprendería que la ordenanza municipal impugnada extendía de manera unilateral autoridad político-administrativa sobre territorios que no han sido establecidos como parte integrante de la Provincia de Puno por el Poder Legislativo, puesto que todavía están siendo objeto de un proceso de delimitación territorial, y hubiera devenido en inconstitucional por contravenir el artículo 102.7 de la Constitución y usurpar así funciones que le corresponden al Congreso de la República.
13. Frente a ello, es necesario analizar el nuevo tenor del artículo primero de la Ordenanza 209-CMPP-2008, modificado por la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, en el que únicamente se establece la creación de la Municipalidad del





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

Centro Poblado de Pasto Grande, sin determinar sus límites, aunque señalando que se encuentra dentro de la circunscripción del distrito de Ácora, Puno.

14. Pese al cambio normativo producido, la nueva ordenanza también incurre en un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que dicha municipalidad no puede ser creada en abstracto, sino con una determinada circunscripción territorial. En efecto, el artículo 194 de la Constitución señala que las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. Detallando dicho mandato constitucional, el artículo 128, inciso 1, de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala claramente que las ordenanzas municipales que crean las municipalidades de centros poblados deben determinar su delimitación territorial. Ello sin perjuicio de que, al no tener límites claros y encontrarse en un territorio en disputa, el centro poblado de Pasto Grande ha sido creado en un territorio cuya delimitación corresponde al Congreso de la República, por lo que potencialmente podría pertenecer a Moquegua. Por tanto, el centro poblado de Pasto Grande ha sido creado en contravención de lo dispuesto por el artículo 102, inciso 7, de la Constitución.

En tal sentido, no resulta válido crear municipalidades de centros poblados sin límites, si bien estos límites deben fijarse respetando la delimitación territorial que previamente debe realizar el Congreso de la República conforme a lo indicado por el artículo 102, inciso 7, de la Constitución. En este caso, la circunscripción que la Municipalidad Provincial de Puno considera que forma parte de su territorio no ha sido delimitada definitivamente por el Congreso de la República.

15. En conclusión, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo primero de la Ordenanza 209-CMPP-2008, modificado por Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, y como consecuencia, debe también expulsarse del ordenamiento los artículos segundo (funciones delegadas), tercero (organización interna), cuarto (recursos), quinto (atribuciones administrativas económicas), sexto (tasas o arbitrios y contribuciones), séptimo (registro), octavo (informe para elecciones) y noveno (vigencia), al haberse determinado que la ordenanza objeto de examen contraviene lo dispuesto en los artículos 102, inciso 7, y 194 de la Constitución y, adicionalmente y por tal razón, lo desarrollado por mandato constitucional en los artículos III del Título Preliminar, 9, inciso 19, 128 y 129 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00012-2012-PI/TC  
MOQUEGUA  
MUNICIPALIDAD DE MARISCAL NIETO –  
MOQUEGUA

### III. FALLO

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

### HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, por afectar lo dispuesto en el artículo 102.7 de la Constitución; y, en consecuencia, expulsar del ordenamiento jurídico la Ordenanza 209-CMPP-2008, del 21 de julio de 2008, y la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, del 29 de abril de 2014, expedidas por la Municipalidad Provincial de Puno.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
LEDESMA NARVÁEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ  
SECRETARIO RELATOR  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL