



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

AUTO I- CALIFICACIÓN

**AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Arequipa, 27 de mayo de 2016

**VISTA**

La demanda competencial de fecha 1 de febrero de 2016, interpuesta por la Municipalidad Distrital de Lurín contra la Municipalidad Distrital de Pachacámac.

**ATENDIENDO A QUE**

1. Según lo establecido en los artículos 109 y 110 del Código Procesal Constitucional (CPCo.), a través de la demanda competencial se pretende que se diluciden los conflictos suscitados entre los poderes del Estado, los órganos constitucionales, y los gobiernos regionales o municipales, vinculados con sus competencias o atribuciones. El conflicto se produce cuando alguna de las entidades mencionadas adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otra.
2. La Municipalidad Distrital de Lurín interpone demanda competencial contra la Municipalidad Distrital de Pachacámac con el objeto de que se declare la nulidad del Certificado de Jurisdicción 0100-2014-MDP-GDUR, de fecha 16 de mayo de 2014, emitido por esta última.
3. La Municipalidad demandante sostiene que, a partir de lo establecido en el artículo 90 del Reglamento de Inscripciones del Registro Público, uno de los requisitos para realizar la inscripción de la jurisdicción distrital de un predio es que el Certificado de Jurisdicción sea expedido por la municipalidad competente. Agrega que la Municipalidad de Pachacámac carece de competencia para emitir el Certificado impugnado, toda vez que incide sobre una zona territorial respecto de cuyos límites no existe certeza, al no encontrarse establecidos claramente mediante ley. Asimismo, argumenta que con tal acto administrativo se vulnera la competencia del Congreso establecida en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución. En esa disposición se reconoce como atribución del Congreso la de aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. Y es que ante la ausencia de una ley que demarque los distritos de Lurín y Pachacámac, la Municipalidad demandada, mediante este Certificado, ha pretendido indirectamente delimitar su territorio. Por ello, solicita que se declare la nulidad del referido acto administrativo.
4. De los fundamentos expuestos en la demanda, se advierte que el conflicto existente entre las referidas municipalidades no es uno de carácter competencial, sino



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

AUTO 1- CALIFICACIÓN

territorial. Los conflictos territoriales, a diferencia de los competenciales, no versan sobre si un órgano es o no competente para realizar un determinado acto, sino sobre si dicho acto puede o no incidir válidamente sobre un determinado ámbito territorial, dada la carencia o imprecisión de los respectivos límites. En consecuencia, el conflicto descrito en la demanda no constituye un conflicto competencial conforme a lo establecido en los artículos 109 y 110 del CPCo.

5. Ante un conflicto territorial, corresponde la aplicación de la Ley 27795, de Demarcación y Organización Territorial, y su respectivo Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2003-PCM, normas mediante las cuales se establecen los procedimientos para el tratamiento de demarcación territorial. Esto es competencia del Poder Ejecutivo, pero requiere de la aprobación del Congreso de la República (artículo 102, inciso 7, de la Constitución). Es en el marco de estos procedimientos que corresponderá, de ser el caso, dejar sin efecto los actos de los gobiernos locales que hayan incidido en un ámbito territorial sobre el que no ejercen jurisdicción.
6. El artículo 112 del CPCo. establece que si el Tribunal Constitucional estima que existe materia de conflicto cuya resolución sea de su competencia, declara admisible la demanda. Por ende, atendiendo a lo expuesto, en aplicación *a contrario* del referido precepto, corresponde declarar su improcedencia.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, dejándose constancia que la magistrada Ledesma Narváez votará en fecha posterior, y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Sardón de Taboada y el fundamento de voto del magistrado Espinosa Saldaña Barrera, que se agregan,

**RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda competencial.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
URVIOLA HANI  
RAMOS NÚÑEZ  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTAROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

AUTO 1- CALIFICACIÓN

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

Coincidiendo con el sentido de lo resuelto por mis colegas, me permito hacer las siguientes precisiones sobre el proceso competencial y el ámbito de actuación con que cuenta el Tribunal Constitucional en el marco de este proceso.

1. La Constitución vigente en su artículo 202.3, señala que el Tribunal Constitucional es competente para conocer el conflicto de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, lo cual se desarrolla por la ley por encargo expreso del Constituyente. La ley dictada para tal efecto es, desde luego, el Código Procesal Constitucional, y en particular en su Título IX, referido al Proceso Competencial.
2. El Código Procesal Constitucional ha delimitado el margen de materias frente a las cuales puede invocarse un proceso competencial en base a las entidades que pueden entrar en conflicto y las pretensiones que pueden presentarse. Así, de inicio queda claro que no cualquier conflicto entre entidades del Estado debe ser visto en un proceso competencial puesto en consideración del Tribunal Constitucional. Por ejemplo, como el propio artículo 110 del Código señala, aquellos conflictos que versan sobre una competencia recaída en una norma con rango de ley son vistos en el proceso de inconstitucionalidad. De igual manera, los conflictos de competencia entre autoridades de un mismo sector son resueltos por el responsable de dicho sector; y los conflictos de competencia entre autoridades del Gobierno o Poder Ejecutivo son resueltos por la Presidencia del Consejo de Ministros (artículo 82 de la Ley de Procedimiento Administrativo General). En esa misma línea, conflictos entre Municipalidades y entidades que no cuentan con reconocimiento constitucional se resuelven en la vía judicial (artículo 127 de la Ley Orgánica de Municipalidades).
3. Como aquí se evidencia, la Constitución y el ordenamiento jurídico peruano no han previsto que exista un único Tribunal para la resolución de conflictos entre órganos u organismos del Estado. Por el contrario, se ha consagrado un sistema no unificado que favorece la cercanía entre las entidades que plantean la controversia y quien resuelve, muy a despecho de una posible uniformidad en criterios que podría otorgar la centralización en la resolución de conflictos competenciales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN  
AUTO 1- CALIFICACIÓN

4. En ese orden de ideas, lo previsto por el Código Procesal Constitucional se circunscribe en rigor a lo que se conoce como conflictos positivos y negativos de competencias o atribuciones, en los que se discute si dos actividades buscan ejercer una misma competencia o, por el contrario, si ninguna de ellas la reclama para sí. Si bien el Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia, ha considerado que es posible encontrar algunos supuestos adicionales a los descritos, considero que debe evaluarse si ello se condice con el modelo recogido en la Constitución y el Código Procesal Constitucional, la norma llamada por la propia Constitución a regular este tema.
5. En esta línea, uno de los aspectos a evaluar es también la relevancia constitucional del conflicto en consideración. Y es que conviene aquí tener presente que en algunos casos los denominados conflictos de competencia por menoscabo, antes que permitir atender controversias de contenido constitucional, pueden llevar a que asuntos que en puridad debieran ser resueltos por otras vías, sean erróneamente puestos en conocimiento del Tribunal, ampliando así su ámbito de competencia de forma en rigor no solamente innecesaria, sino hasta riesgosa del respeto a un criterio tan relevante como el de corrección funcional, así como potencialmente generadora de situaciones de indefensión.
6. En el caso concreto que se pone a nuestra consideración, si bien el ejercicio de la supuesta competencia que desencadena la controversia es la emisión de un “Certificado de Jurisdicción”, en realidad, lo que está detrás del caso no es más que la disputa por la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de Lurín y Pachacámac.
7. Como bien se tiene dicho, lo que aquí corresponde es la aplicación de lo previsto en la Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, que disponen el procedimiento a seguir cuando se presenta una controversia de este tipo.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI OPINANDO POR LA ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA COMPETENCIAL POR MENOSCABO DE ATRIBUCIONES POR OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Con el debido respeto por mis colegas Magistrados, discrepo del Auto de fecha 27 de mayo de 2016 que dispone declarar improcedente la demanda competencial promovida por la Municipalidad Distrital de Lurín contra la Municipalidad Distrital de Pachacamac, pues, a mi juicio, corresponde admitir a trámite dicha demanda incorporando como parte emplazada al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, sin perjuicio de que se notifique a la Municipalidad Distrital de Pachacamac. A continuación expongo las razones por las que sustentó mi voto:

1. El objeto de la demanda competencial es que se declare la nulidad del Certificado de Jurisdicción 0100-2014-MDP-GDUR de fecha 16 de mayo de 2014, que ha sido emitido por la Municipalidad Distrital de Pachacamac, y mediante el cual dicha comuna incorpora a su circunscripción territorial el terreno ubicado en la Carretera Antigua Panamericana Sur Km. 32, Mz U, Lote 1 de la Urbanización Huertos de Lurín.
2. La demandante señala que a la luz del certificado cuestionado se cercena parte de su circunscripción territorial, pues se incorpora, inconsultamente, un predio que se encuentra inscrito en los Registros Públicos dentro del ámbito territorial de la Municipalidad Distrital de Lurín; razón por la cual alega que la emplazada viene ejerciendo una competencia que únicamente le corresponde al Congreso de la República.
3. Si bien es cierto que el agravio denunciado por la Municipalidad Distrital de Lurín aparenta un conflicto territorial que no sería pasible de ser resuelto a través de un proceso competencial positivo, también se advierte que la actuación municipal que se invoca como lesiva de sus competencias, identifica un conflicto competencial atípico, cuyo supuesto ha sido desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional bajo la denominación de conflicto competencial por menoscabo de atribuciones por omisión, que en el caso particular, se estaría configurando por la ausencia de demarcación territorial de los Distritos de Lurín y Pachacamac que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República estarían omitiendo determinar, a propósito de las atribuciones constitucionales que les corresponden ejercer en virtud del inciso 7, del artículo 102 de la Constitución Política.
4. Sobre ello, es necesario precisar el desarrollo que, sobre la materia, se efectuó en la Sentencia 00001-2010-PCC/TC, al identificar los supuestos de conflictos de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

competencias atípicas o por menoscabo de atribuciones:

“... este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia el denominado conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales, el cual ha clasificado en: a) conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto, que se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional; b) conflicto constitucional por menoscabo de interferencia, que se produce cuando los órganos constitucionales tienen entrelazadas sus competencias en un nivel tal que uno o ninguno de ellos puede ejercer debidamente sus competencias sin la cooperación del otro; y, c) conflicto constitucional por menoscabo de omisión, producido cuando un órgano constitucional, al omitir el ejercicio de una competencia, afecta la posibilidad de que otro ejerza debidamente las suyas [Cfr. STC 0006-2006-CC, fundamentos 19 a 23].

Ahora bien, vistas con detenimiento las cosas, cabe precisar que los denominados conflictos por omisión de cumplimiento de acto obligatorio y conflicto constitucional por menoscabo de omisión representan dos supuestos de conflicto sustancialmente idénticos, por lo que no existe mérito constitucional para diferenciarlos. Así, por ejemplo, cuando la Superintendencia de Banca y Seguros desconoció su deber de solicitar previamente opinión al Banco Central de Reserva para la autorización o denegación de la transformación de una sucursal de empresa financiera extranjera en una empresa constituida en territorio peruano, omitió un acto de cumplimiento obligatorio —es decir, omitió ejercer una competencia reglada— afectando la posibilidad de que otro órgano constitucional —a saber, el Banco Central de Reserva— ejerciera debidamente sus competencias [Cfr. STC 0005-2005-CC].

En estricto pues, no siendo el conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio nada distinto al conflicto constitucional por menoscabo de omisión, y tomando en cuenta que todo conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales implica la adopción de una conducta (acto u omisión) por parte de un órgano constitucional que “afecta” el ejercicio adecuado de las competencias de otro, puede sostenerse que este último tipo de conflicto (el conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales) —así como los conflictos positivos y negativos— también se encuentra previsto en el artículo 110º del CPCo., en tanto que, como quedó expuesto, el precepto reza que el conflicto competencial se produce “cuando alguno de los poderes o entidades estatales [legitimados para participar en el proceso] adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro” (Fundamentos 3 y 4).

5. Como es de verse, una de las modalidades del conflicto de competencia atípico que se desprende del artículo 110 del Código Procesal Constitucional, es el referido a la omisión en el ejercicio de atribuciones que puede afectar el normal desarrollo de las funciones de otros órganos o entidades públicas.
6. En tal sentido, y estando a que, desde mi punto de vista, la demanda sí contiene un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

supuesto que merece ser revisado a través del proceso competencial, considero que debe admitirse a trámite la demanda, disponiendo la incorporación al proceso del Poder Ejecutivo y el Congreso de la República como parte emplazada, a fin de que se le corra traslado de la demanda y ejerzan su derecho de defensa, sin perjuicio de que se emplace a la Municipalidad Distrital de Pachacamac también como parte pasiva del presente proceso.

7. Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario mencionar que mediante la Sentencia 0001-2001-CC/TC, el Tribunal Constitucional resolvió una demanda competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Lurín contra la Municipalidad Distrital de Pachacamac, también por el ejercicio de atribuciones de demarcación territorial no ejercidas por el Congreso de la República, dirimiendo en aquella oportunidad, que la atribución de proponer la demarcación territorial corresponde al Poder Ejecutivo y la aprobación de dicha demarcación es competencia exclusiva del Congreso de la República en virtud de lo dispuesto en el inciso 7, del artículo 102 de la Constitución Política; ordenando a la Municipalidad Distrital de Pachacamac, se abstenga de ejercer la citada competencia que inconstitucionalmente ejerció a través de la emisión del Acuerdo de Concejo 011-2000-MDSSP/C. Debiendo aclararse que en dicha oportunidad no fueron parte del proceso ni el Poder Ejecutivo ni el Congreso de la República.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

AUTO 1- CALIFICACIÓN

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Suscribo el presente voto singular por no concordar ni con los argumentos ni con el fallo del auto en mayoría.

Conforme al artículo 202, inciso 3, de la Constitución, corresponde al Tribunal Constitucional “conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley”.

Dicha disposición es desarrollada por el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, según el cual existe un conflicto de competencias cuando un poder del Estado u otra entidad legitimada “adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro”.

Por tanto, se configura un conflicto de competencias cuando un poder o entidad del Estado afecta el ejercicio legítimo de las competencias constitucionales de otro u otra.

Sin embargo, el auto en mayoría no reconoce ese hecho. Por el contrario, en su afán por declarar improcedente la demanda, interpreta que existe un conflicto competencial únicamente si hay controversia respecto a la titularidad de una o más competencias.

Así, en su fundamento 4, señala: “Los conflictos territoriales, a diferencia de los competenciales, no versan sobre si un órgano es o no competente para realizar un determinado acto (...)”. Dicha interpretación restrictiva no se condice con el artículo 110 del Código Procesal Constitucional.

En el caso de autos, la Municipalidad Distrital de Lurín solicita que se declare la nulidad del Certificado de Jurisdicción 0100-2014-MDP-GDUR, de fecha 16 de mayo de 2014, mediante el cual la Municipalidad Distrital de Pachacamac declaró que el predio ubicado en la mz. U, Lote 1 de la urbanización Huertos de Lurín, inscrito en la Partida 00235458 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima, forma parte de su circunscripción territorial.

Manifiesta que, mediante dicho acto, la emplazada ha extendido unilateralmente sus competencias a un inmueble ubicado en el distrito de Lurín, usurpando las competencias del Congreso de la República e impidiendo el desarrollo de sus propias competencias.

En consecuencia, puesto que la Municipalidad Distrital de Lurín reclama a la Municipalidad Distrital de Pachacamac que le permita ejercer plenamente sus competencias, se cumplen los requisitos de procedibilidad de los artículos 109 y 110 del Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0001-2016-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN

AUTO 1- CALIFICACIÓN

Por tanto, corresponde admitir a trámite la demanda y, en su oportunidad, emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

Lo contrario supone claudicar en el ejercicio de las funciones asignadas a este Tribunal Constitucional por la Constitución y el Código Procesal Constitucional.

Todo ello sin perjuicio de que, conforme al artículo 102, inciso 7, de la Constitución y a la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, corresponde al Congreso de la República determinar los límites de los distritos que forman parte del territorio nacional a propuesta del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, voto por **ADMITIR A TRÁMITE** la demanda competencial de autos.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00001-2016-PCC/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURÍN  
AUTO 1 – CALIFICACIÓN

### VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Lima, 24 de junio de 2016

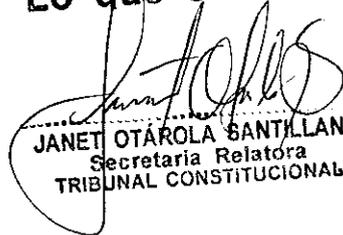
Respecto a la demanda de conflicto competencial interpuesta el 01 de febrero de 2016 por la Municipalidad Distrital de Lurín contra la Municipalidad Distrital de Pachacamac, coincido con los argumentos expuestos por el Magistrado Blume Fortini, en el sentido que corresponde **ADMITIR A TRÁMITE** dicha demanda incorporando como parte emplazada al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, sin perjuicio de que se notifique a la Municipalidad Distrital de Pachacamac.

S.



LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:



JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL