



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

*PLENO JURISDICCIONAL*  
Expediente 0019-2013-PI/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

22 de febrero 2017

### **Caso Centro Poblado de Tolopalca**

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO (PUNO) C. MUNICIPALIDAD  
PROVINCIAL GENERAL DE SÁNCHEZ CERRO (MOQUEGUA)

#### **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ordenanza Municipal 010-2007-  
MPGSCO (Moquegua), que crea la Municipalidad del Centro Poblado Menor de  
Tolopalca

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES  
URVIOLA HANI  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

**TABLA DE CONTENIDOS**

I. ANTECEDENTES ..... 3

II. FUNDAMENTOS ..... 4

III. FALLO..... 11



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de febrero de 2017, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Miranda Canales, aprobado en el Pleno del día 22 de noviembre de 2016. Asimismo, se agrega el voto singular de la magistrada Ledesma Narváez y se deja constancia que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior. Además se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

### I. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de julio de 2013, la Municipalidad Provincial de Puno interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, emitida por la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tolapalca, por considerarla contraria al artículo 102, inciso 7, de la Constitución.

A su vez, con fecha 3 de agosto de 2015, la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro contesta la demanda, a través de su procurador público, negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

La Municipalidad Provincial de Puno sustenta la demanda de inconstitucionalidad interpuesta con los siguientes argumentos:

- A través de la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro pretende ejercer sus competencias en espacios que se encuentran fuera de su circunscripción territorial, pues, conforme a la Ley 11980, Tolapalca está ubicada en el distrito de Mañazo, que, a su vez, forma parte de la provincia de Puno.

La ordenanza impugnada busca modificar los límites entre las provincias de Puno y General Sánchez Cerro. Sin embargo, conforme al artículo 102, inciso 7, de la Constitución, aprobar la demarcación territorial es competencia del Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo, y no de las municipalidades provinciales.

- Los artículos 79 y 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades facultan a los gobiernos provinciales a crear centros poblados. Sin embargo, la municipalidad provincial emplazada ha desnaturalizado la competencia reconocida a su favor por la ley.
- Inmediatamente después de aprobar la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro ratificó



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

un proceso electoral llevado a cabo en el centro poblado de Tolapalca a través de la Resolución Municipal 014-2007-MPGSCO. De esa forma, la Municipalidad Provincial de Sánchez Cerro atribuyó efectos a la norma impugnada antes de que fuera publicada, contraviniendo los artículos 194 y 195 de la Constitución.

- A través de las sentencias recaídas en los Expedientes 0033-2009-PI/TC, 0009-2011-PI/TC y 0012-2012-AI/TC, el Tribunal Constitucional declaró, respectivamente, la inconstitucionalidad de las Ordenanzas 018-2009-MPMN, 021-2010-MPMN y 209-CMPP-2008, que creaban municipalidades de centros poblados en la zonas disputadas entre las provincias de Puno y General Sánchez Cerro.

La Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro, a su vez, contesta la demanda sobre la base de los siguientes argumentos:

- La Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO constituye una expresión legítima de su facultad, reconocida en la Ley 27972, también llamada Ley Orgánica de Municipalidades, para crear y establecer los límites de las municipalidades de centros poblados.
- Al ser consultada al respecto, la población del Centro Poblado de Tolapalca decidió por aclamación ser parte de Moquegua, razón por la cual se emitió la ordenanza impugnada. Existe, además, un estrecho vínculo geográfico, histórico y político entre Tolapalca y el valle de Omate, ubicado en la provincia general.

La controversia recaída en autos debe resolverse a través de un referéndum, toda vez que, como dijera Hans Kelsen, las leyes vinculadas al deseo popular son más justas y democráticas.

## II. FUNDAMENTOS

1. En el presente caso, la Municipalidad Provincial de Puno alega que la demandada ha creado una municipalidad de centro poblado, abusando de las atribuciones concedidas a su favor por el artículo 194 de la Constitución, concordante con el artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Manifiesta que, como consecuencia de ello, existe un menoscabo a sus competencias, así como a las del Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, en materia de delimitación territorial.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

2. En consecuencia, deberá verificarse si la ordenanza impugnada es una expresión legítima de la facultad para crear municipalidades de centro poblado o si, por el contrario, desnaturaliza dicha atribución, entre otras razones, por entrometerse en el correcto ejercicio de las competencias asignadas a otras entidades constitucionales.
3. Al respecto, cabe recordar que el texto íntegro de la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, impugnada en el presente proceso de inconstitucionalidad, es el siguiente:

Artículo Primero.- Disponer la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Tolapalca del Distrito de Ichuña de la Provincia General de Sánchez Cerro.

Artículo Segundo.- Encargar a la Secretaría General la difusión y publicación de la presente ordenanza en el diario de mayor circulación de la región y en la WEB Institucional con arreglo a Ley.

4. A continuación, se procederá a evaluar la constitucionalidad de dicha norma desde el punto de vista formal y, posteriormente, también con relación a la pretensión sustantiva de la demandante.

#### **Parámetro de control a emplearse en el caso**

5. Una infracción indirecta a la Constitución se produce cuando se contraviene una norma con rango de ley que, por disposición de la propia Constitución, forma parte del bloque de constitucionalidad. Ello porque, en determinadas oportunidades, el parámetro de constitucionalidad:

(...) puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de *'normas sobre la producción jurídica (...)* (Sentencias recaídas en los Expedientes 00007-2002-AI/TC, 00017-2006-PI/TC, 00022-2010-PI/TC entre otras).

6. Asimismo, este Tribunal Constitucional ha precisado que las normas que integran el bloque de constitucionalidad:

(...) se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos constitucionales (...) (Sentencias recaídas en los Expedientes 00046-2004-PI/TC, 00005-2006-PI/TC, 00023-2007-PI/TC, entre otras).

7. A su vez, el artículo 79 del Código Procesal Constitucional señala que, al resolver un proceso de inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional evaluará:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

(...) además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado (...).

8. Por tanto, el parámetro de control a emplearse para verificar la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO no solo está integrado por la Constitución, sino también por las normas de rango legal a las que haya que acudir por remisión de la Constitución o por aquellas que, en desarrollo de disposiciones constitucionales, atribuyan competencias a distintos niveles de gobierno o entidades del Estado.

#### **Inconstitucionalidad por la forma**

9. Realizadas dichas precisiones, cabe señalar que, en su parte pertinente, el artículo 194 de la Constitución establece lo siguiente:

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

10. La disposición citada otorga reconocimiento constitucional a las municipalidades de centro poblado; sin embargo, también precisa que deben constituirse de acuerdo a ley. En consecuencia, por disposición expresa de la Constitución, las normas legales que regulan la materia forman parte del parámetro de control a emplearse en el presente caso.

11. Por lo expuesto, resulta necesario remitirse a los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades que, precisamente, regulan la forma y establecen los requisitos que deben cumplirse para la constitución válida de las municipalidades de centros poblados:

Artículo 128.- Las municipalidades de centros poblados son creados por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina además:

1. La delimitación territorial.
2. El régimen de organización interior.
3. Las funciones que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan.
5. Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

Artículo 129.- Para la creación de las municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados.
2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.
3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.
4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.
5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.

Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.

12. La ordenanza que crea un centro poblado debe respetar los parámetros establecidos en las disposiciones legales transcritas. En caso contrario, sería inconstitucional por la forma. Al no haber sido emitida conforme a ley, incurriría en una infracción indirecta al artículo 194 de la Constitución.

13. Este Tribunal Constitucional, en efecto, ha tenido oportunidad de pronunciarse en ese sentido en el fundamento jurídico 14 de la sentencia recaída en el Expediente 00012-2012-PI/TC:

(...) dicha municipalidad [del Centro Poblado de Pasto Grande] 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

14. En el presente caso, la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO ha sido creada sin que se respeten los requisitos previstos en el artículo 128, incisos 1 a 5, de la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro, en efecto, declaró la creación de la Municipalidad del Centro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC

PUNO

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

Poblado de Tolapalca en abstracto, sin establecer en modo alguno sus límites o su ubicación territorial; identificar las atribuciones administrativas, económico-tributarias o de otra índole que se le delegan; ni crear un régimen para su financiamiento.

15. Por tanto, la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO deviene inconstitucional en su totalidad al haber sido emitida sin respetar el artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades, lo que supone una infracción indirecta al artículo 194 de la Constitución.
16. En el presente caso, además, no está acreditado que la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO haya sido emitida cumpliéndose con los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
17. Por el contrario, como consta en el Oficio 233-2016-SR/TC que obra en el expediente, la emplazada fue notificada con el Decreto del Tribunal Constitucional de fecha 21 de julio de 2016 que le requiere información sobre el particular; sin embargo, a la fecha dicho pedido no ha recibido respuesta alguna de su parte.
18. No obstante ello, el silencio de la demandada no basta para acreditar el incumplimiento de los requisitos en cuestión, pues, para vencer la presunción de constitucionalidad que asiste a la ordenanza impugnada, ello debiera acreditarse fehacientemente. Por tanto, la inconstitucionalidad formal de la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO deriva exclusivamente del incumplimiento del artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades, lo cual, como se ha expuesto, supone una infracción al artículo 194 de la Constitución.

#### **Inconstitucionalidad por el fondo**

19. Sin perjuicio de lo anterior, también corresponde pronunciarse respecto a la pretensión sustantiva contenida en la demanda.
20. Al respecto, la Municipalidad Provincial de Puno señala que la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO le impide ejercer plenamente sus competencias al interior de su circunscripción.
21. Además, refiere que, a través de ella, la emplazada se arroga competencias sobre delimitación territorial que la Constitución asigna al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC

PUNO

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

22. La Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro, en cambio, alega que la ordenanza impugnada constituye una expresión legítima de las facultades reconocidas a su favor por la Ley Orgánica de Municipalidades.
23. Al respecto, debe reiterarse que este Tribunal Constitucional no es competente para eliminar la incertidumbre jurídica existente respecto a los límites entre las provincias de Puno y General Sánchez Cerro o entre las regiones de Puno y Moquegua.
24. Dicha tarea corresponde exclusivamente a los poderes ejecutivo y legislativo conforme al artículo 102, inciso 7, de la Constitución y la Ley 27795, también llamada Ley de Demarcación y Organización Territorial, que lo desarrolla.
25. De hecho, en el presente caso, el procedimiento de delimitación entre Puno y Moquegua venía realizándose de acuerdo a dicha ley, por parte de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.
26. Sin embargo, mediante sentencia de 11 de enero de 2016, la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Moquegua anuló parte de lo avanzado, al declarar fundada una demanda de amparo planteada en contra del procedimiento, como consta en el Anexo III del Oficio 424-2016-PCM/DNTDT, que obra en el expediente.
27. No corresponde a este Tribunal Constitucional interferir en dicho procedimiento, pues ello iría en contra del artículo 102, inciso 7, de la Constitución; sino solo evaluar la constitucionalidad de las normas con rango de ley y, de ser el caso, disponer su expulsión del ordenamiento jurídico.
28. Ello ciertamente puede producirse cuando, a través de una ordenanza municipal, un gobierno local se apropia o impide el adecuado ejercicio de competencias que, por mandato de la Constitución, le corresponden a otras entidades, poderes o niveles de gobierno (sentencias recaídas en los Expedientes 00033-2009-PI/TC, 00009-2011-PI/TC y 00012-2012-PI/TC, entre otras).
29. En el presente caso, la demandante sostiene que la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO le impide ejercer adecuadamente sus competencias, pues extiende la circunscripción de la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro a espacios que forman parte integral de la provincia de Puno.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

30. De comprobarse dicha alegación, la ordenanza impugnada podría incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por el fondo, pues, como se señala en el fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente 00012-2012-PI/TC:

(...) 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. (...)

31. En concreto, sin embargo, lo alegado por la Municipalidad Provincial de Puno no causa convicción a este Tribunal Constitucional.

32. La Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, en efecto, ha sido creada en abstracto sin que dicha norma precise la ubicación o la extensión de la Municipalidad del Centro Poblado de Tolapalca.

33. Por tanto, no puede considerarse que, a través de la ordenanza impugnada, la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro haya extendido unilateralmente sus competencias a la provincia de Puno, máxime cuando los límites entre ambas provincias aún no han sido precisados.

34. Por otro lado, la demandante sostiene que la ordenanza impugnada es contraria al artículo 102, inciso 7, de la Constitución, pues, a través de ella la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro se arroga facultades de delimitación territorial que corresponden a los poderes ejecutivo y legislativo.

35. Al respecto, este Colegiado ha señalado que, en efecto, podría vulnerarse la disposición constitucional en cuestión cuando los gobiernos provinciales crean de manera inconsulta municipalidades de centros poblados sobre espacios que no han sido establecidos como parte integrante de su territorio por el Congreso de la República (fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente 00012-2012-PI/TC).

36. Dicho criterio responde a que, si se permitiera a las municipalidades provinciales ejercer inconsultamente dicha competencia sobre territorios pendientes de delimitación, podría restarse eficacia al artículo 102, inciso 7, de la Constitución, dificultándose la labor del Poder Ejecutivo, a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, y del Congreso de la República, tendientes al saneamiento de los límites internos de la República.

37. En el caso concreto, sin embargo, no se advierte que la Municipalidad del Centro Poblado de Tolapalca haya sido creada en espacios pendientes de demarcación territorial.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

38. Por el contrario, como se ha expuesto, la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO crea dicha municipalidad en forma abstracta, sin precisar su extensión o ubicación, incumpliendo, de esa forma, los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Esto, a su vez, supone una infracción indirecta al artículo 194 de la Carta Fundamental.

**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 Puno; y, en consecuencia, declarar **INCONSTITUCIONAL** en su totalidad la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, expedida por la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro, por contravenir el artículo 194 de la Constitución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
URVIOLA HANI  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*Handwritten signatures and notes:*  
- A large signature across the middle of the page.  
- A circled signature on the right side.  
- The text "Eloy Espinoza Saldaña" written in cursive.  
- The number "3" written in the middle.

Lo que certifico:

*Signature of Janet Otárola Santillana*  
JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

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

No obstante coincidir con el sentido de lo resuelto por mis colegas, en la medida que la demanda es declarada fundada y, por consiguiente, inconstitucional la ordenanza municipal 010-2007-MPGSCO, considero necesario hacer las siguientes precisiones:

1. En primer lugar, en el presente caso la demanda está siendo declarada fundada por consideraciones de forma, esto porque la norma a través de la cual la Municipalidad Provincial de Sánchez Cerro pretendía crear una nueva municipalidad de centro poblado (Ordenanza Municipal 101-2007-MPGSCO), la de Tolopalca, no fijó debidamente su ubicación ni sus linderos, requisito imprescindible para su validez, conforme a los artículos 128 y 129 de la Ley Orgánica de Municipalidades, y al artículo 194 de la Constitución.
2. Al respecto, habiéndose determinado ya la inconstitucionalidad formal de la ordenanza cuestionada, podría considerarse que es innecesario realizar un análisis sobre el fondo de lo demandado. En todo caso, es cierto que el Tribunal en algún caso podría considerar necesario hacer algunas precisiones relevantes e impostergables sobre la materia de fondo, aunque de modo excepcional y siempre que se encuentre debidamente justificado. Ello, ciertamente, no ha sucedido en el presente caso, en el cual se ha pretendido ingresar al fondo de la causa, pero finalmente se termina resolviendo que no es posible realizar dicho análisis debido al vicio formal previamente detectado.
3. Por mi parte considero que sí vale la pena hacer algunas precisiones. Estas precisiones no son sobre el fondo de la pretensión del demandante, sino más bien acerca del conflicto territorial subyacente. Ello en la medida que, como es de público conocimiento, existe un constante enfrentamiento entre las regiones de Puno y Moquegua que se deriva de la falta de demarcación territorial entre ambas.
4. En efecto, ante el Tribunal Constitucional han llegado diversos conflictos competenciales entre Puno y Moquegua, bajo la forma de demandas de inconstitucionalidad. El primer caso tuvo lugar a partir de la publicación de la Ordenanza 018-2009-MPMN el 7 de agosto de 2009, mediante la cual la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto – Moquegua aprobó la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, estableciéndola como parte del territorio del Distrito de Carumas.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

5. Frente a dicha norma con rango de ley, el 1 de octubre del 2009 la Municipalidad Provincial de Puno interpuso una demanda de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Exp. n.º 00033-2009-PI, de fecha 15 de setiembre de 2010, declaró fundada la demanda. Argumentó entonces que las normas encargadas de establecer la configuración territorial nacional son propias del Congreso de la República y no de las municipalidades provinciales a través de la creación de centros poblados.
6. Posteriormente, con fecha 20 de setiembre de 2010 –tan solo 5 días después de haber sido publicada la sentencia analizada en los fundamentos anteriores– la mencionada Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto expidió la Ordenanza 021-2010-MPMN, la cual dispuso “Aprobar la Adecuación de la Municipalidad Delegada del Centro Poblado Menor de ‘Titire’ por la de Municipalidad del Centro Poblado de ‘Titire’”.
7. Contra esta ordenanza, con fecha 25 de abril del 2011, la Municipalidad Provincial de Puno interpuso una nueva demanda de inconstitucionalidad. Allí sostuvo que la demarcación territorial del Centro Poblado de Titire no podía ser realizada por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto.
8. El Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el Exp. n.º 0009-2011-PI, de fecha 16 de octubre de 2012, emitió una nueva sentencia estimatoria declarando inconstitucional el artículo 2 de la norma impugnada. Ello en mérito a que “la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto ha ejercido atribuciones que son compartidas, en distintas fases, tanto por el Poder Ejecutivo –que propone la demarcación territorial– como por el Congreso de la República –que aprueba la demarcación–, violando el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú” (f. j. 22).
9. El 6 de diciembre de 2011, mientras se encontraba en curso el proceso de inconstitucionalidad antes mencionado, el Gobierno Regional de Puno emitió la Ordenanza Regional 022-2011-GRP-CRP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de mayo de 2012, mediante la que se “Declaran de necesidad e interés regional la priorización de la Demarcación Territorial en zonas de conflicto territorial”
10. Frente a dicha norma, fue el Gobierno Regional del Moquegua el que interpuso demanda de inconstitucionalidad por cuanto promovía el reconocimiento de los “límites ancestrales de la región Puno” que allí se indican, encomendando a la Gerencia de Planeamiento Presupuestario y Acondicionamiento Territorial la conclusión del proceso de demarcación territorial en toda la región.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

11. El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Exp. n.º 0011-2012-PI, de fecha 08 de mayo de 2013, declaró fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos segundo y tercero de la Ordenanza impugnada. Y que estos artículos contravienen el artículo 102, inciso 7, de la Constitución, artículo donde se dispone que una de las atribuciones del Congreso de la República es aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.
12. Asimismo, el Tribunal Constitucional, respecto a los límites ancestrales, observó que “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’” (STC Exp. n.º 00011-2012-PI, f. j. 32).
13. El 29 de abril de 2014 a través de la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP la Municipalidad Provincial de Puno modifica la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008, de fecha 21 de julio de 2008. De este modo, se crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande correspondiente al Distrito de Ácora, Puno. Ante esta situación la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua), interpone una demanda de inconstitucionalidad contra la ordenanza que crea la mencionada municipalidad de centro poblado.
14. El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Exp. n.º 00012-2012-PI, declaró fundada la demanda. Argumentó que los centros poblados deben crearse con límites claros y precisos (no en abstracto) y señalando. Señaló además, al igual que en los casos anteriores, que el Centro Poblado de Pasto Grande fue creado en un territorio cuya delimitación corresponde al Congreso de la República.
15. En dicho caso dejó sentado que “No resulta válido crear municipalidades de centros poblados sin límites” (f. j. 14). Asimismo, y siguiendo su jurisprudencia previa, precisó que “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” (f. j. 14).

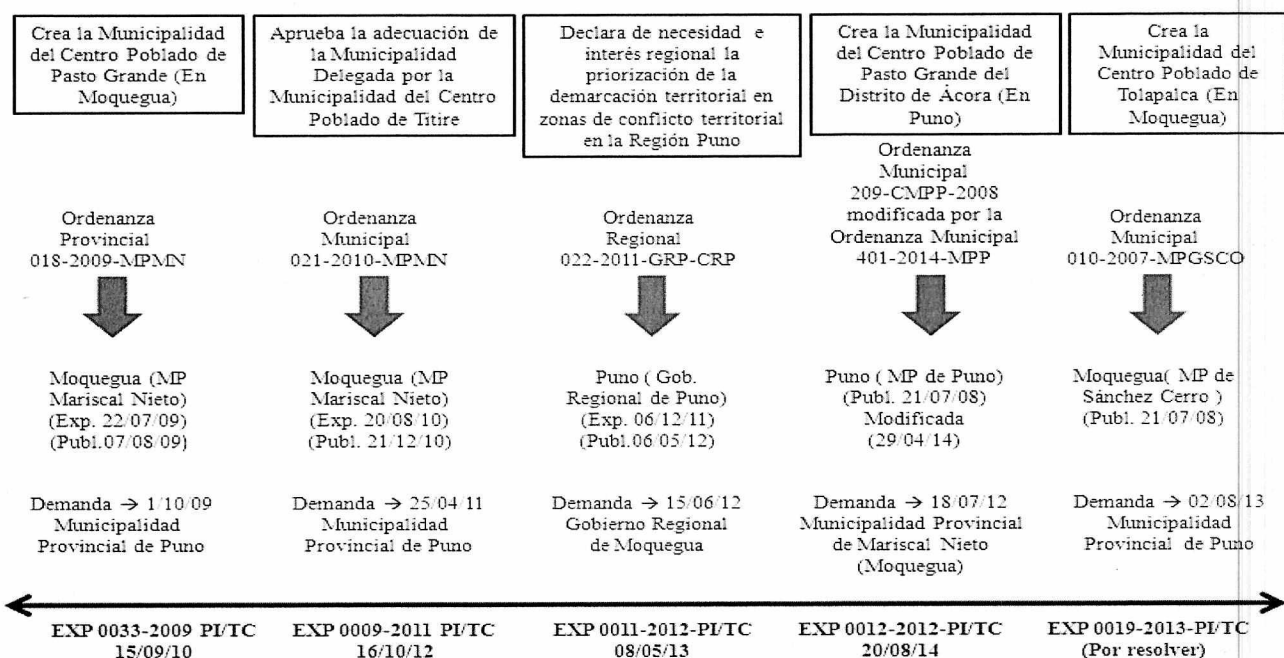


TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

16. En resumen, el caso de autos es el quinto proceso de inconstitucionalidad que se suscita como consecuencia de la falta de demarcación territorial entre las regiones de Moquegua y Puno. Expuesto gráficamente, los procesos que hasta el momento han sido traídos ante este Tribunal han sido los siguientes :



17. Ahora bien, y con base en lo ya aquí señalado, es menester referirnos al estado actual de la controversia territorial entre Puno y Moquegua. Al respecto, el proceso de definición de los límites territoriales entre los departamentos de Moquegua y Puno inició el año 2009, mediante la Resolución Ministerial 448-2009-PCM. Dicha norma autorizó la participación de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial y de la Secretaría de Coordinación de la PCM, como apoyo técnico y facilitador de la Mesa de Trabajo, para así poder abordar los diferentes problemas relacionados con la demarcación entre ambas regiones.

18. Por su parte, el Tribunal Constitucional, con miras a resolver la demanda de inconstitucionalidad recaída en el Exp. n.º 0033-2009-AI/TC, a través del Oficio 0112-2010-SR/TC, de fecha 5 de marzo de 2010, solicitó informe a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la demarcación y organización territorial de las regiones de Puno y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

Moquegua; y, en particular, sobre la creación y los límites de la Provincia de Mariscal Nieto dentro de la región de Moquegua.

19. En respuesta a ello, la institución requerida, a través del Oficio 105-2010-PCM/DNTDT, de fecha 16 de marzo de 2010, informó 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”. Añadió asimismo 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”.
20. Luego de esa fecha, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial elaboró el Informe Técnico 027-2013-PCM/DNTDT-DATGT, de fecha 30 de setiembre de 2013, referido a la redelimitación territorial entre las regiones de Moquegua y Puno (Tramos I y II).
21. Dicho informe se expidió luego de haber determinado, finalmente, cuál es el límite territorial entre estos dos departamentos que se encontraba en controversia. Incluso en dicho informe se recomendó la elaboración de un Proyecto de Ley de Redelimitación territorial de las regiones de Moquegua y Puno, a fin de que sea elevado a las instancias correspondientes.
22. Sin embargo, frente a dicho informe se interpuso una demanda de amparo, planteada por el Procurador Público del Gobierno Regional de Moquegua, contra la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, el Gobierno Regional de Puno y la Municipalidad Provincial de Puno. En esta se alegaba la vulneración del debido proceso, por cuanto en su opinión se habrían presentado constantes irregularidades en la celebración de las mesas de diálogo, y una evidente falta de rigor técnico en la toma de decisiones. Además, se alega que no existió conciliación entre las partes a quienes afectaba el procedimiento de diálogo y consenso previsto en la Resolución Ministerial 448-2009-PCM y al artículo 30 del Reglamento de la Ley 27795. Las autoridades emplazadas, por su parte, al contestar la demanda argumentaron que la propuesta técnica fue realizada de acuerdo a ley y que es falso que se haya utilizado un procedimiento ajeno al de la mesa de trabajo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

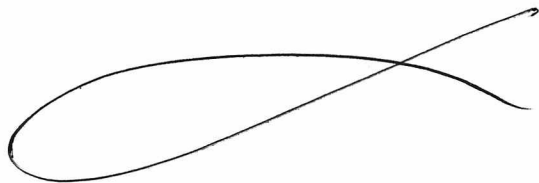
23. Con fecha 28 de agosto de 2015, el Primer Juzgado Mixto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua emitió sentencia en primera instancia o grado, declarando infundada la demanda de amparo presentada, por considerar que no existió una violación o amenaza de violación al debido proceso. Consideró que la resolución ministerial referida a la conformación de la mesa de trabajo, que debía establecerse para solucionar los problemas limítrofes entre Moquegua y Puno, no sustituía el marco jurídico institucional a través del cual debe atenderse la problemática.
24. El Gobierno Regional de Moquegua interpuso recurso de apelación. Argumentó que el *A quo* incurrió en error de Derecho, al no tomar en cuenta la afectación al debido proceso y la vulneración del procedimiento establecido en el artículo 30 del Decreto Supremo 019-2003-PCM.
25. Con fecha 11 de enero de 2016, la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Moquegua resolvió, en segunda instancia o grado, revocar la sentencia apelada, declarando fundada la demanda de amparo presentada. En consecuencia, declaró nulo el Informe 027-2013-PCM/DNTDT-DATGT y sin efecto los actos administrativos realizados para la delimitación de las regiones de Moquegua y Puno.
26. En virtud de esta decisión, el proceso de demarcación entre los departamentos de Moquegua y Puno sufrió un sensible retroceso, debido a que se debieron llevar a cabo nuevamente las mesas de trabajo y deberá emitirse un nuevo informe final.
27. El Tribunal Constitucional, a efectos de emitir pronunciamiento en el presente caso, mediante Oficio 00106-2016-PLENO-SR/TC, del 11 de abril de 2016, solicitó información a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se buscaba así conocer el estado actual del proceso de demarcación territorial entre las regiones de Puno y Moquegua.
28. En respuesta al mismo, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, mediante Oficio 424-2016-PCM/DNTDT, de fecha 16 de marzo de 2010, hizo de conocimiento a este Tribunal que, tal como lo exige la sentencia de segundo grado o instancia aludida, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial convocó a las partes a efectos de buscar, dentro de la normativa vigente, un acuerdo de límites entre ambas regiones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO



29. En conclusión, han transcurrido más de siete años desde que comenzó el proceso de demarcación de las regiones de Moquegua y Puno y todavía este no ha concluido, por lo que resulta indispensable adoptar medidas que colaboren en tal sentido. En este contexto, es necesario hacer referencia a las funciones pacificadora y de integración social.
30. Como aquí ya ha sido puesto de relieve, han existido diversos procesos constitucionales entre los gobiernos regionales y locales de Moquegua y Puno, los cuales evidencian que por medio de la creación de centros poblados se intentó delimitar el área en disputa.
31. En cualquier caso, el hasta ahora incompleto proceso de demarcación territorial ha traído como consecuencia una serie de conflictos y controversias que ya han sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional, el cual incluso ha exhortado al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República para que “en el plazo razonable más breve, culminen con el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales” (STC Exp. n.º 00033-2009-PI/TC, segundo punto resolutivo).
32. Asimismo, y como ya he mencionado antes, si bien se inició el proceso de saneamiento territorial entre los dos mencionados departamentos mediante el Informe Técnico 027-2013-PCM/DNTDT-DATGT, este fue declarado nulo como consecuencia del pronunciamiento de la Sala Mixta de Moquegua. Dicho fallo de enero de 2016 trajo como consecuencia que deba realizarse una nueva mesa de diálogo que satisfaga el procedimiento establecido por la Ley de Demarcación y Organización Territorial y su respectivo reglamento.
33. En ese marco, debo recordar que el Tribunal Constitucional es una entidad llamada a garantizar la supremacía de la Constitución y la efectividad de los derechos fundamentales, correspondiéndole resolver las causas a través de medidas orientadas a poner término a las controversias que son puestas a su conocimiento. Se ha dicho, por ello, que entre las funciones del Tribunal Constitucional se encuentra la de pacificación de los conflictos que se presentan en la vida constitucional. Al respecto, este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que:  
“[E]l control constitucional de las leyes, más allá del examen de compatibilidad, formal o material, de una ley con la Constitución, cumple también otras funciones trascendentales para un Estado constitucional de Derecho. Particularmente es pertinente poner de relieve la función pacificadora y ordenadora del Tribunal Constitucional” (STC Exp. n.º 0006-2006-CC, f. j. 38).





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

34. De otro lado, este Tribunal añadió en otro caso que: “Siendo la Constitución una Norma Fundamental abierta, encuentra en el Derecho Procesal Constitucional y, específicamente, en el CPCConst, un instrumento concretizador de los valores, principios y derechos constitucionales, de manera tal que, en última instancia, estos informan el razonamiento y la argumentación del juez constitucional, por lo que el principio de dirección judicial del proceso (artículo III del Título Preliminar del CPCConst) se redimensiona en el proceso constitucional, en la medida en que la jurisdicción constitucional no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto” (STC Exp. n.º 00005-2005-CC, f. j. 4).
35. En similar sentido, este Tribunal Constitucional peruano ha señalado además que tiene una función vinculada a la “integración social”, labor de contenido complejo. Se ha señalado al respecto que:
- “[L]a labor de interpretación constitucional y control de constitucionalidad implica hoy que un juez constitucional asuma labores de integración social, lo cual a su vez involucra asumir tareas de cohesión (búsqueda de identificación de toda la ciudadanía con la dinámica social, económica y política de su sociedad), inclusión (asegurar la participación de toda persona en la sociedad en que vive, encontrando en esa sociedad condiciones para el desarrollo de su proyecto de vida), reconciliación (resolución de situaciones que han creado graves conflictos en una sociedad determinada) y plasmación de un espacio en que se busca evitar a generación de nuevos conflictos sociales”.
36. En ejercicio de estas funciones, el Tribunal ha dispuesto, por ejemplo:
- La declaratoria de un estado de cosas inconstitucional (SSTC Exp. n.º 02579-2003-HD, Exp. n.º 03149-2004-AC, Exp. n.º 05263-2005-AC, 06089-2006-AA, Exp. n.º 00017-2008-AI, Exp. n.º 03426-2008-HC, entre otros) o de una situación de hecho inconstitucional (STC Exp. n.º 00003-2013-PI, 00004-2013-PI y 00023-2013-PI (acumulados));
  - La realización de un nuevo y definitivo estudio técnico de balance hídrico integral respecto del Caso Majes Sigwas II (STC Exp. n.º 01939-2011-AA, ff. jj. 44 y siguientes);
  - Disponer la realización permanente de mediciones de la exposición radioeléctrica de la población, a fin de que se garantice la no afectación de los derechos fundamentales al medio ambiente y a la salud de los demandantes (STC Exp. n.º 04223-2006-AA, segundo punto resolutivo).
  - El control constitucional de políticas públicas, a partir de un estándar respetuoso del principio democrático (STC Exp. n.º 0014-2014-P1/TC y otros (acumulados) y STC Exp. n.º 03228-2012-AA)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

37. Como puede apreciarse, en sentido estricto ninguna de estas opciones se encuentra prevista legalmente. Sin embargo, subyacen a la Constitución y se derivan del principio de elasticidad contenido en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en cuanto establece que “el Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales”. Asimismo, estas han constituido herramientas idóneas para ayudar a encaminar la solución de problemáticas concretas con claras repercusiones constitucionales y sociales.
38. Es claro, entonces, que el Tribunal Constitucional puede y debe adoptar medidas orientadas hacia la solución definitiva de conflictos como el presente, por cuanto la clara demarcación territorial es un prerequisite para que puedan ejercerse correctamente las competencias propias de cada una de las entidades públicas dotadas de autonomía por la Constitución.
39. Con lo anotado, y tomando en cuenta la sucesión de casos anotada, considero que es posible afirmar que la falta de demarcación territorial, tanto en el caso de las regiones de Puno y Moquegua, como a nivel nacional, obedece a una prolongada omisión de las autoridades competentes en el cumplimiento de sus atribuciones.
40. Por ello, a efectos de conocer mejor el mencionado incumplimiento, corresponde poner de relieve que la primera disposición complementaria de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, estableció en su momento, en el año 2002, el plazo de 5 años para que progresivamente se cumpla con el saneamiento de los límites territoriales a nivel nacional.
41. Posteriormente, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 28920 del año 2006, se prorrogó dicho plazo hasta el 31 de diciembre del año 2012 y se priorizó el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes, quedando en suspenso la creación de nuevos distritos y provincias a nivel nacional con excepción de aquellos que resulten indispensables.
42. Finalmente, la Ley 30187, la cual modificó la Ley 27795, determinó que será a través del Plan Nacional de Demarcación Territorial que se precisarán las políticas, prioridades y metas, así como los recursos necesarios para el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes.
43. El Plan Nacional de Demarcación Territorial (2013-2016), en su parte introductoria, reconoció la existencia de un preocupante retraso en el proceso, haciendo referencia a que los resultado cuantitativos desde el año 2002 (cuando se publicó la ley 27795) habían sido los siguientes:





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

- a. Al 2013 solo 12 de las 195 provincias del Perú habían saneado y actualizado sus límites político-administrativos;
  - b. Solo 82 provincias contaban con Resoluciones Jefaturales emitidas por la DNTDT, que aprueban sus estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ); y
  - c. De los más de 50 límites territoriales interdepartamentales, apenas una decena habían sido definidos y resueltos.
44. La demora en el proceso de demarcación territorial existente en nuestro país trae como consecuencia que la mayor parte del territorio peruano no haya sido saneado en sus límites político-administrativos, impidiendo, además, que su cartografía político-administrativa se actualice. Asimismo, ha generado una situación de conflictividad social. Esa situación a nivel político se expresa en la creación de centros poblados en las zonas de conflicto.
45. En síntesis, puede advertirse que han transcurrido casi 15 años desde la aprobación de la ley de demarcación y organización territorial, y que ha concluido el plazo del plan nacional de la materia, siendo los avances alcanzados claramente insuficientes e insatisfactorios.
46. Por todo ello, considero que debe declararse que la falta de demarcación descrita involucra la existencia de una situación de hecho inconstitucional y que el Tribunal Constitucional debe declararla así. Esta técnica, a la cual ya recurrió el Tribunal en la STC Exps. n.ºs 00003-2013-PI, 00004-2013-PI y 00023-2013-PI (acumulados), procede frente a omisiones de los poderes del estado que no pueden ser suplidas por el propio órgano de control de la Constitución.
47. La omisión advertida en el presente caso constituye, en efecto, un incumplimiento de la obligación establecida para el Poder Ejecutivo por el artículo 102, inciso 7, de la Constitución, en la medida que se le atribuye una competencia exclusiva para proponer la demarcación territorial al Congreso de la República, quien a su turno aprobará la ley correspondiente.
48. Siendo así, considero que esta situación de hecho inconstitucional, derivada de la omisión de proponer técnicamente la demarcación territorial, impone a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, el deber de cumplir siquiera con las medidas que ya fueron incluidas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial 2013-2016, ello con la finalidad de revertir efectivamente el estado de cosas contrario al ordenamiento constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

49. Considero entonces que la declaración de esta situación de hecho inconstitucional aquí resulta indispensable, máxime teniendo en cuenta que en la STC Exp. n.º 00033-2009-PI el Tribunal ya había exhortado al Gobierno o Poder Ejecutivo para que culmine el proceso de saneamiento de los límites, sin que se hayan obtenido resultados tangibles.
50. Aún más, en la misma sentencia se llamó la atención sobre “la parsimonia con que se viene afrontando el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales (...), 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” (f. j. 16).
51. Ahora bien, sobre la base del principio de separación de poderes y el criterio de corrección en la interpretación y aplicación de la Constitución, es necesario respetar las competencias de los órganos llamados a desarrollar técnica y legislativamente la demarcación territorial a nivel nacional. Por ello, reitero que le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros hacerse cargo de formular las propuestas técnicas respectivas fundadas en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración, así como en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socio-económico y cultural.
52. Ahora bien, y teniendo en cuenta las exhortaciones previas y los planes ya incumplidos, resulta necesario fijar un límite temporal para que los objetivos o metas estratégicas del Plan Nacional de Demarcación Territorial sean cumplidas, y estimo que dicho plazo puede fijarse hacia finales del año 2018. Cabe hacer mención, por cierto, que el trabajo técnico para el establecimiento de estos objetivos o metas ha sido realizado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de manera concertada con las autoridades regionales. Por ende, estas acciones prima facie contienen plazos asequibles, los cuales además han tenido en cuenta los criterios técnicos que rigen la materia.
53. Por las consideraciones expuestas, y sobre la base de la situación de hecho inconstitucional detectada, considero pues que el Gobierno o Poder Ejecutivo debe materializar de manera efectiva el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales. Siendo así, y bajo responsabilidad de los funcionarios correspondientes, el Gobierno debe cumplir, antes de que finalice el año 2018, cuando menos con las siguientes metas u objetivos estratégicos ya previstos en el Plan Nacional de Demarcación Territorial:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

- i) Contar con un mínimo de 100 provincias con proyectos de ley de demarcación y organización territorial aprobadas por el Congreso de la República;
- ii) Que el IGN posea y aplique una cartografía del 1/25,000 y se formule los Estudios de Inventarios y Diagnósticos Territoriales de las Provincias de nuestro país;
- iii) Contar con un confiable Sistema de Criterios e Indicadores para la Zonificación y Categorización de Centros Poblados y creación de Distritos, coherente con un modelo de desarrollo sostenible territorial nacional, regional y local;
- iv) Formulación de propuestas de Zonificación y Organización Territorial para las Provincias que han logrado la aprobación de leyes de demarcación y organización territorial por el Congreso de la República, proponiendo estrategias de implementación para las nuevas modalidades de organización territorial;
- v) Pleno funcionamiento del Registro Nacional de Profesionales y Técnicos en demarcación y organización territorial, altamente especializados y con acreditación de calidad;
- vi) Funcionamiento efectivo, eficaz y transparente del Tribunal de Arbitraje Territorial y de las Consultas Poblacionales; principales mecanismos de solución de controversias territoriales;
- vii) Lograr el reconocimiento legal e institucionalización del Sistema Nacional de Instituciones de Gestión del 46 Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016 Territorio que existen a nivel nacional y regional. Estableciendo e institucionalizando Comités de Coordinación Permanente a nivel nacional y regional;
- viii) Lograr el funcionamiento de un Sistema Nacional de Información Georeferenciada para la Gestión del Territorio;
- ix) Realización, continua y permanente, de Campañas de Popularización de la Gestión del territorio a través del sistema educativo y los medios de comunicación de masas, y;
- x) Realización e institucionalización del Seminario Internacional y de los Seminarios Regionales de Gestión del Territorio.

54. Adicionalmente, a efectos de lograr el cumplimiento de lo antes indicado, sería necesario disponer que la Presidencia del Consejo de Ministros informe, cada seis meses, sobre el estado de avance en el logro de las metas indicadas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
PUNO  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE PUNO

55. Por último, y de manera más directamente relacionada con las partes intervinientes en el presente proceso de inconstitucionalidad, considero que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, debe adoptar, dentro de los siguientes 6 meses, las medidas necesarias para establecer los límites territoriales definitivos entre las regiones de Puno y Moquegua.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

*Eloy Espinosa Saldana*

Lo que certifico:

*Janet Otárola Santillana*  
JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00019-2013-PI/TC

PUNO

ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD  
PROVINCIAL DE PUNO

### VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ


Emito el presente voto porque considero, al igual que el resto de mis colegas, que la demanda debe ser declarada FUNDADA; en consecuencia, corresponde declarar la inconstitucionalidad en su totalidad de la Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, expedida por la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro, por contravenir el artículo 194 de la Constitución.

Lima, 1 de marzo de 2017

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

  
JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaría Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE 00019-2013-PI/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

*Un país con casi 200 años de vida republicana no puede tener aún innumerables conflictos de organización o demarcación territorial*

¿Hasta cuándo estaremos esperando que los funcionarios de la Administración pública y los legisladores terminen con su deber de construir la demarcación territorial interna de nuestro país? Esta omisión es una deuda de larga data, que se ha excedido en nuestra vida como República y nos enrostra en vísperas del Bicentenario de la Independencia que seguimos manteniendo un territorio con imprecisiones en sus límites territoriales internos.

El caso que a continuación se analiza podría terminar exclusivamente con una respuesta satisfactoria, a favor de los intereses que promueve la parte actora; sin embargo, considero que hay que decir algo más, sobre todo cuando la omisión del deber pendiente nos conduce a situaciones de inestabilidad jurídico, político y social.

Debo evidenciar que si bien es cierto que el principio de división de poderes no puede ser avasallado por un activismo judicial que asuma las competencias y protagonismos que el constituyente ha delegado en determinados funcionarios y autoridades, también es cierto que no resulta razonable que casi a dos siglos de vida republicana no se haya logrado concretizar en su totalidad la demarcación territorial interna de nuestro país y no se diga nada frente a tan cuestionable omisión.

Como jueza constitucional considero que en defensa de la Constitución y, en especial, de los derechos fundamentales de todos los peruanos y peruanas, tengo el deber de evidenciar esta situación normativa deficitaria que viene generando situaciones de inseguridad, desorden y conflictividad social, de modo que se ordene al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo el cumplimiento de su deber de demarcación territorial.

Considero que además de declararse, por la forma, fundada la demanda, también debe declararse “*la existencia de una situación de hecho inconstitucional*”, en la medida en que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo vienen incumpliendo permanentemente, durante casi dos siglos, su obligación de demarcar y organizar territorialmente zonas geográficas de numerosos distritos, provincias y regiones del Perú.

Como ya he señalado, el grave efecto de este incumplimiento de funciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo genera, en muchos casos, no solo constantes y graves conflictos sociales, sino que al no haberse definido dichos límites territoriales, los ciudadanos se vean desprotegidos, por ejemplo, respecto de la prestación de los servi-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cios de serenazgo, de limpieza pública u otros, pues se desconoce qué municipalidad u órgano de gobierno es competente para prestar dicho servicio.

Por las consideraciones que seguidamente expondré, estimo que debe ordenarse al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo culminar el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales y que, bajo responsabilidad, se acelere y optimice el sistema de organización y demarcación territorial, en el más breve plazo posible, de modo que en ningún caso el 28 de julio de 2021, fecha en que cumplimos 200 años de vida republicana, nos quede pendiente la discusión de algún límite territorial.

### Antecedentes del caso

1. Se advierte que, si bien la presente causa fue interpuesta y admitida a trámite como un proceso de inconstitucionalidad, toda vez que se cuestiona una norma con rango de ley, desde una perspectiva material, plantea la existencia de un conflicto territorial derivado de la falta de demarcación definitiva entre las regiones de Puno y Moquegua.
2. De hecho, el demandante alega que la municipalidad provincial demandada, mediante la impugnada Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, habría creado una municipalidad de centro poblado extralimitándose en el ejercicio de las facultades asignadas por el artículo 194 de la Constitución y el artículo 128 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y afectando, por consiguiente, las atribuciones del Poder Ejecutivo y Congreso de la República de ejercer sus competencias en materia de demarcación territorial.
3. La Ordenanza Municipal 010-2007-MPGSCO, en sus dos únicos artículos, establece lo siguiente:

*Artículo Primero.- Disponer la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Toplapalca del Distrito de Ichuña de la Provincia General de Sánchez Cerro.*

*Artículo Segundo.- Encargar a la Secretaría General la difusión y publicación de la presente ordenanza en el diario de mayor circulación de la región y en la Web Institucional con arreglo a Ley.*

4. Se advierte que la Ordenanza debe ser examinada, en primer término, desde el punto de vista formal, para luego analizar el conflicto territorial subyacente en la pretensión sustantiva del demandante.

### Análisis formal de la Ordenanza

5. El pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las ordenanzas municipales en general y de la cuestionada ordenanza, en particular, exige determinar las disposiciones constitucionales y legales que habrán de operar como parámetro de validez.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. El artículo 194 de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.
7. Por su parte, el artículo 79 del Código Procesal Constitucional establece que para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales.
8. La determinación de la constitucionalidad de la ordenanza impugnada requiere tomar en cuenta la Ley 27972, Orgánica de Municipalidades, que establece las atribuciones de las municipalidades provinciales.
9. Entre las competencias exclusivas de estos Gobiernos subnacionales se encuentra la de crear municipalidades de centros poblados a través de una ordenanza que determine además su delimitación territorial, el régimen de organización interno, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y las atribuciones administrativas y económico-tributarias que podrá ejercer.
10. En este sentido resulta evidente que, en el ejercicio de sus atribuciones, las municipalidades provinciales deben observar no solo el mandato constitucional, sino también las reglas contenidas en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. De ello se deduce que si la disposición impugnada no resulta conforme directamente a la norma interpuesta, será contraria, indirectamente, a la Constitución.
11. Dicho en otras palabras, si la ordenanza que crea el centro poblado no reúne los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Municipalidades, será contraria a esta e indirectamente contraria a la Constitución en cuanto dispone que las municipalidades de los centros poblados son creadas “conforme a ley”.
12. La Ordenanza 010-2007-MPGSCO de la Municipalidad Provincial General de Sánchez Cerro indica el distrito y la provincia a la que pertenece el Centro Poblado de Tolapalca, pero no satisface ninguno de los requisitos previstos en los incisos 1 al 5 del artículo 128 de la Ley Orgánica de Municipalidades.
13. Dicha disposición establece que las ordenanzas de las municipalidades provinciales que crean centros poblados deben determinar:
  - a. la delimitación territorial;
  - b. el régimen de organización interior;
  - c. las funciones que se le delegan;
  - d. los recursos que se le asignan;
  - e. sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. De lo expuesto se deduce que la constitucionalidad de la ordenanza aprobada por una municipalidad provincial en la que se crea un centro poblado debe establecer, de manera clara, la delimitación del territorio, el régimen de organización interior, las funciones que se delegan, los recursos que se asignan y las atribuciones administrativas y económico tributarias.
15. El Tribunal Constitucional ha establecido que las municipalidades de centros poblados no pueden ser creadas 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" (STC 00012-2012-AI/TC, Fundamento Jurídico 14).
16. En el presente caso, la Ordenanza 010-2007-MPGSCO, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tolopalca, solo establece que este se encuentra en el distrito de Ichuña, correspondiente a la provincia de General Sánchez Cerro, pero no cumple ninguno de los demás requisitos. Por lo tanto, resulta contraria a la ley y, en esa medida, indirectamente contraria a la Constitución.
17. Por las razones expuestas, estimo que corresponde declarar inconstitucional por la forma el artículo primero de la Ordenanza 010-2007-MPGSCO, que crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tolopalca, y también el segundo, por conexidad con el anterior.

### **El conflicto territorial subyacente**

18. Corresponde ahora analizar el conflicto territorial subyacente en la pretensión sustantiva del demandante, a la luz de la existencia de un constante enfrentamiento entre las regiones de Puno y Moquegua derivado de la falta de demarcación territorial entre ambas.
19. Corresponde tomar en cuenta que aun cuando las municipalidades provinciales tienen competencia exclusiva para pronunciarse sobre las acciones de demarcación territorial, no pueden decidir sobre esta. La propuesta de demarcación debe ser presentada por el Poder Ejecutivo, y será el Congreso de la República quien la apruebe, conforme lo señalan el artículo 102.7 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, concordante con el anterior.
20. Sostiene la demandante que cuando la Municipalidad Provincial de General Sánchez Cerro (Moquegua) crea la Municipalidad del Centro Poblado de Tolopalca está usurpando competencias que no le corresponden, puesto que la demarcación



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

territorial solo puede aprobarse por el procedimiento previsto en el artículo 102.7 de la Constitución.

21. Sin embargo, bien vistas las cosas, se advierte que no se invoca la invasión de una competencia que le haya sido asignada por la Constitución o las leyes orgánicas a la Municipalidad demandante y no a la demandada. El cuestionamiento se refiere, más bien, al ámbito territorial donde la Municipalidad de Sánchez Cerro pretende ejercer su competencia.
22. Se entiende que existe, en realidad, un conflicto territorial que se suscita como consecuencia de la falta de demarcación territorial, y advierte, además, que es un fenómeno que no afecta solo a las regiones de Puno y Moquegua sino que se extiende también a muchas otras regiones, provincias y distritos.
23. Deben analizarse las diversas manifestaciones del conflicto territorial entre Puno y Moquegua que han sido planteadas ante este órgano de control de la Constitución a fin de plantear las medidas que resultan indispensables para la pacificación del problema de fondo.

### **Antecedentes de los conflictos territoriales entre Puno y Moquegua**

24. El primer caso tuvo lugar a partir de la publicación de la Ordenanza 018-2009-MPMN el 7 de agosto de 2009, mediante la cual la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, Moquegua, aprobó la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande estableciéndola como parte de la jurisdicción del distrito de Carumas.
25. Frente a esta norma con rango de ley, el 1 de octubre del 2009 la Municipalidad Provincial de Puno interpuso una demanda de inconstitucionalidad sobre la cual el Tribunal Constitucional se pronunció en la sentencia dictada en el Expediente 00033-2009-PI/TC. En esta sentencia, de fecha 15 de setiembre de 2010, el Tribunal declaró fundada la demanda argumentando que las normas encargadas de establecer la configuración territorial nacional son propias del Congreso de la República y no de las municipalidades provinciales a través de la creación de centros poblados.
26. El 20 de setiembre de 2010, tan solo cinco días después de haber sido publicada la sentencia analizada en los fundamentos anteriores, la misma Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto expidió la Ordenanza 021-2010-MPMN que dispone "Aprobar la Adecuación de la Municipalidad Delegada del Centro Poblado Menor de 'Titire' por la de Municipalidad del Centro Poblado de 'Titire'".
27. Frente a dicha Ordenanza, con fecha 25 de abril del 2011, la Municipalidad Provincial de Puno interpuso una nueva demanda de inconstitucionalidad sosteniendo que la demarcación territorial del Centro Poblado de Titire no podía ser realizada por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia proferida en el Expediente 00009-2011-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2012, emitió una nueva sentencia estimatoria declarando inconstitucional el artículo 2 de la norma impugnada toda vez que "(...) la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto ha ejercido atribuciones que son compartidas, en distintas fases, tanto por el Poder Ejecutivo –que propone la demarcación territorial– como por el Congreso de la República –que aprueba la demarcación–, violando el inciso 7) del artículo 102 de la Constitución Política del Perú" (Fundamento Jurídico 22).
29. El 6 de diciembre de 2011, mientras se encontraba en curso el proceso de inconstitucionalidad antes mencionado, el Gobierno Regional de Puno emitió la Ordenanza Regional 022-2011-GRP-CRP, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de mayo de 2012, mediante la que se "Declaran de necesidad e interés regional la priorización de la Demarcación Territorial en zonas de conflicto territorial".
30. Frente a dicha norma, fue el Gobierno Regional del Moquegua el que interpuso demanda de inconstitucionalidad, por cuanto promovía el reconocimiento de los "límites ancestrales de la región Puno" que allí se indican, encomendando a la Gerencia de Planeamiento Presupuestario y Acondicionamiento Territorial la conclusión del proceso de demarcación territorial en toda la región.
31. El Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente 00011-2012-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2012, declaró fundada en parte la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales los artículos segundo y tercero de la ordenanza impugnada, toda vez que estos contravienen el artículo 102.7 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.
32. Asimismo, el Tribunal Constitucional, respecto a los límites ancestrales, observó que "(...) 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 estos puedan reconocer 'límites ancestrales'" (STC 00011-2012-PI/TC, Fundamento Jurídico 32).
33. El 29 de abril de 2014, a través de la Ordenanza Municipal 401-2014-MPP, la Municipalidad Provincial de Puno modifica la Ordenanza Municipal 209-CMPP-2008, de fecha 21 de julio de 2008. De este modo, se crea la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, correspondiente al distrito de Ácora, Puno. Ante esta situación la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto (Moquegua), interpone una demanda de inconstitucionalidad contra la ordenanza que crea el mencionado centro poblado.
34. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00012-2012-PI/TC declaró fundada la demanda. Allí se argumenta que los Centros Poblados de-



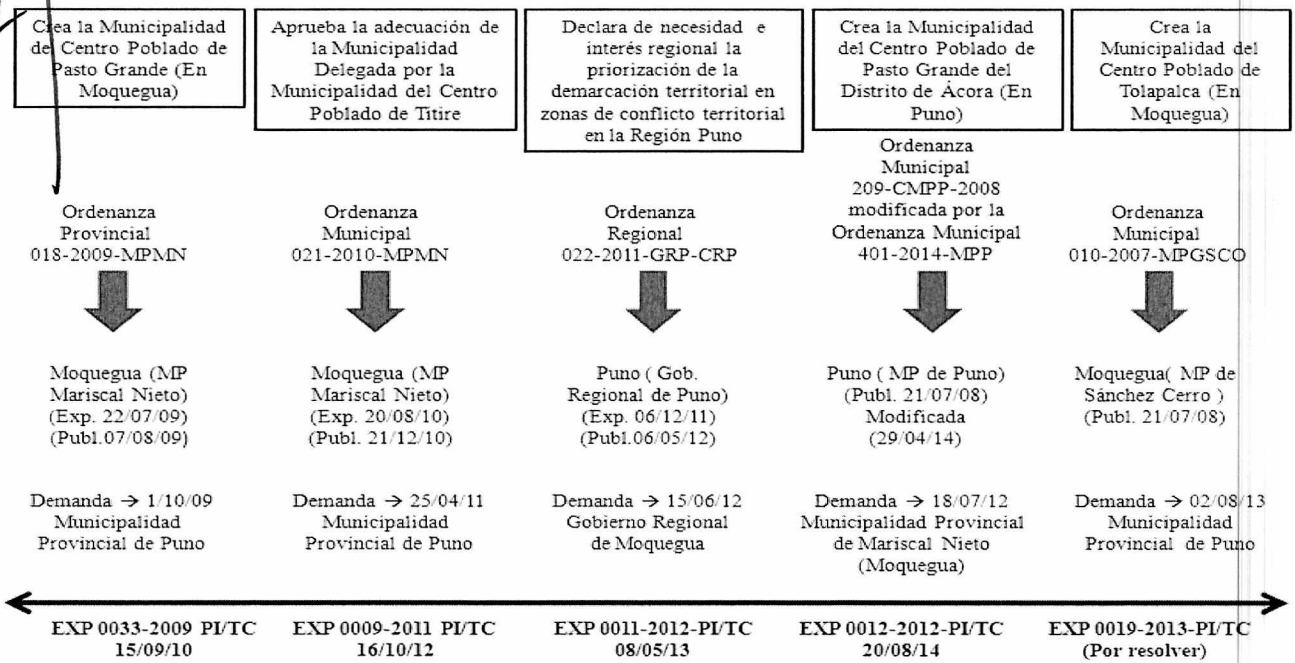
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

ben crearse con límites claros y precisos (no es abstracto) y, al igual que en los casos anteriores, que el Centro Poblado de Pasto Grande ha sido creado en un territorio cuya delimitación corresponde al Congreso de la República.

35. En dicho caso, se dejó sentado que “(...) No resulta válido crear municipalidades de centros poblados sin límites” (Fundamento Jurídico 14). Asimismo, siguiendo su jurisprudencia previa precisó que “(...) 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” (Fundamento Jurídico 14).

36. En resumen, el caso de autos es el quinto proceso de inconstitucionalidad que se suscita como consecuencia de la falta de demarcación territorial entre las regiones de Moquegua y Puno.

37. Vista gráficamente la secuencia del conflicto es la siguiente:



**Estado actual de la controversia territorial entre Puno y Moquegua**

38. El proceso de definición del límite territorial entre los departamentos de Moquegua y Puno inició el año 2009 mediante la Resolución Ministerial 448-2009-PCM. Dicha norma autorizó la participación de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Territorial y de la Secretaría de Coordinación de la PCM como apoyo técnico y facilitador de la Mesa de Trabajo para tratar la problemática de la demarcación entre ambos departamentos.

39. El Tribunal Constitucional, con miras a resolver la demanda de inconstitucionalidad recaída en el Expediente 00033-2009-AI/TC, mediante Oficio 0112-2010-SR/TC, de fecha 5 de marzo de 2010, solicitó informe 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.

40. En respuesta, la institución requerida, mediante Oficio 105-2010-PCM/DNTDT, de fecha 16 de marzo de 2010, puso en conocimiento de 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”. Añade 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 (...)”.

41. Con posterioridad a dicha fecha, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial elaboró el Informe Técnico 027-2013-PCM/DNTDT-DATGT, de fecha 30 de setiembre de 2013, referido a la redelimitación territorial entre los departamentos de Moquegua y Puno (Tramos I y II).

42. Este informe se expidió luego de haber determinado, finalmente, el límite territorial entre estos dos departamentos que se encontraba en controversia. Incluso en dicho informe se recomienda la elaboración de un Proyecto de Ley de Redelimitación territorial de los Departamentos de Moquegua y Puno, a fin de que sea elevado a las instancias correspondientes.

43. Sin embargo, contra dicho informe se interpuso una demanda de amparo, planteada por el Procurador Público del Gobierno Regional de Moquegua, contra la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, el Gobierno Regional de Puno y la Municipalidad Provincial de Puno. En esta se alegaba la vulneración del debido proceso, por cuanto se habrían presentado constantes irregularidades en la celebración de las mesas de diálogo, una evidente falta de rigor técnico en la toma de decisiones y una inexistente conciliación entre las partes que afectaba el procedimiento de diálogo y consenso previsto en la Resolución Ministerial 448-2009-PCM y al artículo 30 del Reglamento de la Ley 27795.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

44. Las autoridades emplazadas argumentaron, al contestar la demanda que la propuesta técnica había sido realizada de acuerdo a ley y que era falso que se hubiese utilizado un procedimiento ajeno al de la mesa de trabajo.
45. Con fecha 28 de agosto de 2015, el Primer Juzgado Mixto de la Corte Superior de Justicia de Moquegua, emite sentencia en primera instancia declarando infundada la demanda de amparo presentada, por cuanto no habría existido una afectación al debido proceso. El juzgado entiende que la resolución ministerial referida a la conformación de la mesa de trabajo que debía establecerse para solucionar los problemas limítrofes entre Moquegua y Puno, no sustituye el marco jurídico institucional a través del cual correspondía atender la cuestión.
46. El Gobierno Regional de Moquegua interpuso recurso de apelación con el argumento de que el *a quo* ha incurrido en error de derecho al no tomar en cuenta la afectación al debido proceso y la vulneración del procedimiento establecido en el artículo 30 del Decreto Supremo 019-2003-PCM.
47. Con fecha 11 de enero de 2016, la Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Moquegua resolvió, en segunda instancia, revocar la sentencia apelada, declarando fundada la demanda de amparo presentada y, en consecuencia, nulo el Informe 027-2013-PCM/DNTDT-DATGT y sin efecto los actos administrativos realizados para la delimitación de los departamentos de Moquegua y Puno.
48. En virtud de esta decisión, el proceso de demarcación entre los departamentos de Moquegua y Puno sufrió un sensible retroceso por cuanto se debieron llevar nuevamente a cabo las mesas de trabajo y emitir un nuevo informe final.
49. En el presente caso, para mejor resolver, mediante Oficio 00106-2016-PLENO-SR/TC, del 11 de abril de 2016, se solicitó información a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros para conocer el estado actual del proceso de demarcación territorial entre los departamentos de Puno y Moquegua.
50. En respuesta a este, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, mediante Oficio 424-2016-PCM/DNTDT, de fecha 9 de mayo de 2016, puso en conocimiento de este Tribunal que, tal como lo exige la sentencia de segunda instancia aludida, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial convocó a las partes a efectos de buscar, dentro de la normativa vigente, un acuerdo de límites entre ambos departamentos. Además, en tal oficio se menciona que “Del acta de reunión del día 18 de abril del presente (2016), se aprecia la ausencia de la delegación del Gobierno Regional de Moquegua a pesar de haber sido válidamente notificados, demostrando de esta manera su falta de ánimo de lograr un acuerdo de límites entre ambos departamentos o de acatar con lo dictaminado por un órgano jurisdiccional al cual recurrieron” y que “de no existir consenso entre las partes, conforme las competencias y facultades conferidas por el literal d) del artículo 30 del Decreto Supremo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

N° 019-2003-PCM., Reglamento de la Ley 27795, la DNTDT procederá en la tercera fase a determinar el límite entre los departamentos de Moquegua y Puno a través de una propuesta técnica definitiva”.

51. En conclusión, ha transcurrido mucho tiempo desde que comenzó el proceso de demarcación de los departamentos de Moquegua y Puno y todavía no ha concluido. Por tanto, resulta indispensable adoptar medidas que coadyuven a dicho propósito.

### **La función pacificadora de conflictos que posee el Tribunal Constitucional**

52. Se ha puesto de relieve los diversos procesos constitucionales que se suscitaron entre los Gobiernos regionales y locales de Moquegua y Puno, donde se evidencia que por medio de la creación de centros poblados se ha intentado delimitar el área en disputa.
53. El hasta ahora incompleto proceso de demarcación territorial ha generado una serie de conflictos y controversias que ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de este Tribunal Constitucional, que incluso ha exhortado al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República a que “(...) en el plazo razonable más breve, culminen con el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales” (STC 00033-2009-PI/TC, - Punto Resolutivo Segundo).
54. Asimismo, se ha hecho notar que si bien se inició el proceso de saneamiento territorial entre los dos departamentos mediante el Informe Técnico 027-2013-PCM/DNTDT-DATGT, este fue declarado nulo como consecuencia del pronunciamiento de la Sala Mixta de Moquegua que se mencionara en el apartado anterior. Este fallo de enero del presente año ha traído como consecuencia que se deba realizar una nueva mesa de diálogo que satisfaga el procedimiento establecido por la Ley de Demarcación y Organización Territorial y su respectivo reglamento.
55. El Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional llamado a garantizar la supremacía de la Constitución y la efectividad de los derechos fundamentales y dentro de su competencia se encuentra la de resolver las causas adoptando medidas y resoluciones orientadas a poner término a las controversias que se llevan a su conocimiento.
56. Por ello, se ha dicho que es una de las funciones del Tribunal Constitucional la pacificación de los conflictos que se presentan en la vida constitucional. Al respecto, este órgano de control de la Constitución tiene resuelto que “(...) el control constitucional de las leyes, más allá del examen de compatibilidad, formal o material, de una ley con la Constitución, cumple también otras funciones trascendentales para un Estado constitucional de Derecho. Particularmente es pertinente poner de relieve la función pacificadora y ordenadora del Tribunal Constitucional” (STC 0006-2006-CC, Fundamento Jurídico 38).
57. Y en otro caso, añadió, que “(...) siendo la Constitución una Norma Fundamental abierta, encuentra en el Derecho Procesal Constitucional y, específicamente, en el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CPCConst., un instrumento concretizador de los valores, principios y derechos constitucionales, de manera tal que, en última instancia, estos informan el razonamiento y la argumentación del juez constitucional, por lo que el principio de dirección judicial del proceso (artículo III del Título Preliminar del CPCConst) se redimensiona en el proceso constitucional, en la medida en que la jurisdicción constitucional no es simple pacificadora de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto” (STC 00005-2005-CC, Fundamento Jurídico 4).

58. De lo expuesto se deriva que el Tribunal Constitucional puede, y debe, adoptar medidas que exijan la solución definitiva del conflicto, dado que la clara demarcación territorial es un prerequisite para que se puedan ejercer correctamente las competencias propias de cada una de las entidades públicas dotadas de autonomía por la Constitución.

### **Declaratoria de una situación de hecho inconstitucional**

59. A partir de la sucesión de casos anotada, se advierte que la falta de demarcación territorial en el caso de los departamentos de Puno y Moquegua, pero también a nivel nacional, obedece a una prolongada omisión de las autoridades competentes en el cumplimiento de sus atribuciones.
60. Corresponde poner de relieve que la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27795, de Demarcación y Organización Territorial, estableció, en el año 2002, el plazo de cinco años para que progresivamente se cumpla el saneamiento de los límites territoriales a nivel nacional.
61. Posteriormente, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 28920 del año 2006, se prorrogó el plazo hasta el 31 de diciembre del año 2012 y se priorizó el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes quedando en suspenso la creación de nuevos distritos y provincias a nivel nacional con excepción de aquellos que resulten indispensables.
62. Finalmente la Ley 30187, que modifica la Ley 27795, determina que será por medio del Plan Nacional de Demarcación Territorial que se precisen las políticas, prioridades y metas, así como los recursos necesarios para el saneamiento de los límites territoriales de las circunscripciones existentes.
63. El Plan Nacional de Demarcación Territorial (2013-16) en su parte introductoria reconoce un preocupante retraso en el proceso, haciendo referencia a que los resultados cuantitativos desde el año 2002 (cuando se publicó la ley 27795) habían sido los siguientes:
- Al 2013 solo 12 de las 195 provincias del Perú han saneado y actualizado sus límites político-administrativos;
  - Solo 82 provincias cuentan con Resoluciones Jefaturales emitidas por la DNTDT, que aprueban sus estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ); y





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. De los más de 50 límites territoriales interdepartamentales, apenas una decena han sido definidos y resueltos.
64. La demora en el proceso de demarcación territorial existente en nuestro país trae como consecuencia que la mayor parte del territorio peruano no haya sido saneado en sus límites político-administrativos, impidiendo además que su cartografía político-administrativa se actualice. Asimismo, ha generado una situación de conflictividad social que se expresa a nivel político en la creación de centros poblados en las zonas de conflicto.
65. Puede advertirse que han transcurrido casi quince años desde la aprobación de la ley de demarcación y organización territorial, y que está concluyendo el plazo del plan nacional de la materia, pero los avances son claramente insuficientes e insatisfactorios.
66. Entiendo que la omisión de demarcación descrita despierta la necesidad de declarar la existencia de una situación de hecho inconstitucional, técnica, a la que ya se recurrió en las STC 00003-2013-PI/TC, 00004-2013-PI/TC y 00023-2013-PI/TC (Fundamentos Jurídicos 69, 98 y 99), y que procede frente a omisiones de los poderes del Estado que no pueden ser suplidas por este órgano de control de la Constitución.
67. La omisión advertida en el presente caso constituye un incumplimiento de la obligación establecida por el artículo 102.7 de la Constitución al Poder Ejecutivo, toda vez que se le atribuye en exclusiva la competencia para proponer la demarcación territorial al Congreso de la República, quien a su turno aprobará la ley respectiva.
68. La existencia de esta situación de hecho inconstitucional, derivada de la omisión de proponer técnicamente la demarcación territorial, exige que desde la justicia constitucional se ordene que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, cumpla efectivamente con las medidas previstas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial que elaborara.
69. Considero que la declaración de esta situación de hecho inconstitucional es indispensable, en tanto que en la STC 00033-2009-PI/TC ya se exhortó al Poder Ejecutivo a culminar el proceso de saneamiento de límites sin resultados tangibles.
70. Aún más, en la misma sentencia se llamó la atención sobre "(...) la parsimonia con que se viene afrontando el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales, al cual hace referencia el Oficio 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" (Fundamento Jurídico 16).



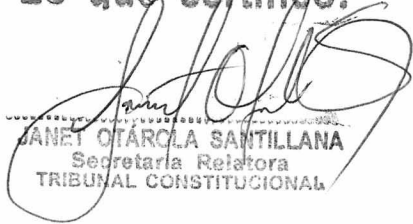
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

71. Debe destacarse que el principio de división de poderes y el de corrección funcional en la interpretación y aplicación de la Constitución no autorizan al Tribunal a superponerse a los órganos que, de acuerdo con la Ley Fundamental, están llamados a desarrollar técnica y legislativamente la demarcación territorial a nivel nacional.
72. Por tanto, a mi juicio, debe ser la Presidencia del Consejo de Ministros la que se haga cargo de formular las propuestas técnicas respectivas fundadas en los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración, así como en criterios técnicos de orden poblacional, geográfico, socio económico y cultural.
73. Son evidentes las dificultades que conlleva realizar la demarcación territorial a nivel nacional, pero progresivamente se tiene que ir ampliando dicho objetivo, y, a tal fin, el órgano encargado debe cumplir las respectivas competencias de organización y demarcación territorial antes del 28 de julio del año 2021.
74. Cabe hacer mención que este trabajo técnico para el establecimiento de los objetivos ha sido realizado por la misma Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial en forma concertada con las autoridades regionales y, por ende, corresponde asumir que obedece a los criterios técnicos que rigen la materia.
75. Por las consideraciones expuestas, estimo que debe ordenarse que al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo culminar el proceso nacional de saneamiento de límites territoriales y que, bajo responsabilidad de los funcionarios responsables, se acelere y optimice el sistema de organización y demarcación territorial, en el más breve plazo posible, de modo que en ningún caso el 28 de julio de 2021, fecha en que cumplimos 200 años de vida republicana, quede pendiente la discusión de algún límite territorial.
76. Adicionalmente, estimo que la Presidencia del Consejo de Ministros deberá informar al Tribunal Constitucional, cada seis meses, sobre el estado de avance en el logro de las metas indicadas en el Plan Nacional de Demarcación Territorial.
77. En relación con el caso específico de las partes intervinientes en autos, se debe ordenar a la Presidencia del Consejo de Ministros que, a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, en los siguientes seis meses, adopte las medidas necesarias para establecer los límites territoriales definitivos entre los departamentos de Puno y Moquegua.

S.

**LEDESMA NARVÁEZ**

**Lo que certifico:**

  
**JANET OTÁROLA SANTILLANA**  
Secretaría Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL