



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0003-2008-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE SAN MARTÍN DE PORRES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2009 el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular del magistrado Calle Hayen, que se agrega

I. ASUNTO

Demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres contra la Municipalidad Distrital de Independencia, por considerar que se ha producido interferencia e invasión a sus atribuciones y competencias constitucionales.

II. ANTECEDENTES

1. Demanda

Con escrito de fecha 10 de mayo del 2008 la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, a través de su Alcalde, interpone demanda de conflicto competencial contra la Municipalidad Distrital de Independencia, solicitando: i) se declare la nulidad de los requerimientos de pago de tributos efectuados por la Municipalidad Distrital de Independencia en la zona territorial comprendida por las áreas siguientes (en adelante la Zona Territorial en Conflicto): 1) *Áreas Urbanas Industriales*: La Urbanización Industrial Panamericana Norte, Urbanización Industrial El Naranjal, Urbanización Industrial Mulería, Urbanización Industrial Carretera Panamericana Norte, Sector Industrial Beta y Pilas Nacional (esquina Av. Tomás Valle con autopista Panamericana Norte), 2) *Áreas Urbanas Residenciales*: Urbanización Mesa Redonda, Asociación de Vivienda El Naranjal, Programa de Vivienda Wisse (Panamericana Norte), Asentamiento Humano 9 de Octubre; ii) se disponga que la Municipalidad Distrital de Independencia se abstenga de efectuar requerimiento de pago de tributos en la Zona Territorial en Conflicto; y iii) se disponga que la Municipalidad Distrital de Independencia se abstenga de ejercer competencia en la Zona Territorial en Conflicto.

Sostiene que el distrito de San Martín de Porres fue creado por Ley N.º 11369, modificada luego por la Ley N.º 12662, de las cuales se desprende que por el Este San Martín de Porres colinda con Independencia y Comas; asimismo sostiene que el distrito de Independencia fue creado mediante Ley N.º 14965, de la cual se aprecia cuáles son las urbanizaciones populares que la conforman, como son: Independencia, El Ermitaño, Tahuantinsuyo, El Ángel, El Milagro y El Volante, no señalándose la zona industrial



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

comprendida por la Av. Tupac Amarú, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte, zona industrial ésta que, de acuerdo a la Ley N.º 16012, no pertenece a Independencia. En tal contexto, añade que la Ley N.º 25017 -que creó el distrito de Los Olivos- contiene un error al señalar que por el Este colinda con el distrito de Independencia ya que desconoce la Ley N.º 16012 que estableció los límites por el Este entre San Martín de Porres e Independencia, agregando que la Ley N.º 25017 no deroga la Ley N.º 16012 que mantiene su vigencia.

Refiere, por tanto, que los límites de los distritos de San Martín de Porres, Los Olivos, Independencia y Comas están debidamente acreditados en sus leyes de creación y se ven reflejados en el mapa especial con trazos de límites cartointerpretables elaborado por el Instituto Geográfico Nacional, del cual se aprecia que, según plano del distrito de San Martín de Porres, comprende la Zona Territorial en Conflicto. Sin embargo, aduce que la Municipalidad de Independencia, desconociendo la competencia que les asiste, ilegalmente ha remitido órdenes de pago y resoluciones de ejecución coactiva a contribuyentes registrados en su jurisdicción territorial (Urbanización Industrial El Naranjal), considerando -en su entender- que dos gobiernos locales se consideran competentes para ejercer una misma función (conflicto positivo).

Concluye señalando que el accionar de la Municipalidad de Independencia al materializar actos administrativos en territorios que corresponden a la jurisdicción del distrito de San Martín de Porres, interfiere e invade la esfera de sus atribuciones y competencias municipales, contraviniendo su autonomía política, económica y administrativa consagrada en la Constitución Política del Perú.

2. Contestación de demanda

Con escrito de fecha 27 de febrero del 2008 la Municipalidad Distrital de Independencia, a través de su Alcalde, contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o subsidiariamente infundada.

Sustenta su contradicción a la demanda en que la verdadera pretensión de la Municipalidad de San Martín de Porres es que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la demarcación territorial de ambos distritos, asignándole la Zona Territorial en Conflicto, pronunciamiento éste que escapa a las competencias del Tribunal Constitucional.

Refiere que la Zona Territorial en Conflicto se encuentra indefectiblemente bajo la jurisdicción territorial de la Municipalidad de Independencia desde al año 1989, pues la Ley N.º 25017 que creó el distrito de Los Olivos, en su artículo 3º, derogó la Ley N.º 16012 restituyendo la zona industrial al distrito de Independencia; por tanto, señala que de acuerdo a la legislación vigente (Ley N.º 25017) y a lo opinado por la Municipalidad Metropolitana de Lima, por el Instituto Metropolitano de Planificación y por la Oficina Técnica de Demarcación Territorial la Zona Territorial en Conflicto forma parte del territorio de la Municipalidad de Independencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De otro lado, manifiesta que el Poder Judicial ya se ha pronunciado sobre la demarcación territorial, resolviendo que la Zona Territorial en Conflicto pertenece a la Municipalidad de Independencia. Explica que a pesar de la claridad de la Ley N.º 25017 la Municipalidad de San Martín de Porres pretendió desconocer su validez ejerciendo jurisdicción en su territorio, motivo por el cual se vio en la necesidad de iniciar un proceso sobre demarcación territorial ante el Poder judicial en contra de la Municipalidad de San Martín de Porres a fin de definir los límites de su distrito, declarándose -con calidad de cosa juzgada- fundada su demanda y, por tanto, que la circunscripción territorial comprendida por la Av. Naranjal, Panamericana Norte, Av. Tomás Valle y Av. Túpac Amará corresponde a la jurisdicción del Concejo Distrital de Independencia.

Concluye señalando que en la actualidad un ex Alcalde de la Municipalidad de San Martín de Porres ha sido objeto de sentencia condenatoria por usurpar competencias de la Municipalidad de Independencia sobre la Zona Territorial en Conflicto.

III. FUNDAMENTOS

Delimitación del Petitorio.

1. Que conforme se aprecia de la demanda competencial de autos su objeto es que se declare la nulidad de los requerimientos de pago de tributos efectuados por la Municipalidad Distrital de Independencia en las áreas urbanas y residenciales de la Zona Territorial en Conflicto; se disponga que la Municipalidad Distrital de Independencia se abstenga de efectuar requerimiento de pago de tributos en la Zona Territorial en Conflicto; y disponer que la Municipalidad Distrital de Independencia se abstenga de ejercer competencia en la Zona Territorial en Conflicto. Dicho petitorio llevará a este Tribunal Constitucional a determinar, a la luz de los hechos expuestos y de la normatividad vigente, a qué jurisdicción territorial pertenece la Zona Territorial en Conflicto, ¿si a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres o a la Municipalidad Distrital de Independencia?, o si por el contrario, existe indeterminación territorial en dicha Zona Territorial (conflicto territorial). Subsecuentemente, se determinará la competencia de este Tribunal Constitucional para establecer y/o precisar la extensión y limite territorial de los gobiernos locales.

Sobre los presupuestos procesales específicos del conflicto competencial según el Código Procesal Constitucional.

2. La Constitución Política del Perú ha establecido que “Corresponde al Tribunal Constitucional: (...) 3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley” (artículo 202º). Y, el Código Procesal Constitucional (en adelante el Código) ha reconocido en el Título Preliminar, numeral III, como fines de los procesos constitucionales; “(...) garantizar la primacía de la Constitución (...)”. Adicionalmente el Código señala en referencia a la pretensión en el Proceso Constitucional de Conflicto Competencial,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que “El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones (...), afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. (...)” (artículo 110°).

3. Sobre el particular consideramos relevante y pertinente precisar que los procesos constitucionales de conflictos competenciales y su tipología ya han sido materia de pronunciamiento por parte de este Tribunal. Así, se ha señalado que los conflictos competenciales pueden ser **típicos** o **atípicos**. Entre los conflictos competenciales **típicos** cabe mencionar los conflictos competenciales **positivos** y **negativos**. El “(...) conflicto constitucional **positivo** se produce cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se disputan, entre sí, una competencia o atribución constitucional; el conflicto constitucional **negativo** se da cuando dos o más poderes del Estado u órganos constitucionales se niegan a asumir una competencia o atribución constitucional (STC N.º 0006-2006-CC/TC, fundamento 17)”.
4. En tal sentido, según este Supremo Colegiado, “(...), el conflicto se identifica como un contraste entre dos o más órganos surgido al afirmar (o negar) éstos recíprocamente su competencia para actuar sobre una determinada materia y cuya resolución corresponde a un ente superior. (...), el conflicto se define como un tipo de controversia jurídica que se distingue de las demás, tanto por sujetos (*son autoridades dotadas de poderes públicos*) como por el objeto (*que es la competencia para realizar un acto determinado*) (STC N.º 0003-2007-CC/TC, fundamento 13).
5. En el caso de autos se trata de dos gobiernos locales (la *Municipalidad Distrital de San Martín de Porres* y la *Municipalidad Distrital de Independencia*), quienes afirman tener las competencias constitucionalmente atribuidas a los gobiernos locales, específicamente en relación a que: a) Las municipalidades distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículos 194°); y b) Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: (...) (3). Administrar sus bienes y rentas (...); (5) Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad (artículo 195° incisos 3 y 5).
6. Respecto de los presupuestos que deben concurrir en los procesos constitucionales de esta naturaleza, este Colegiado ha establecido también la existencia de un *elemento subjetivo* que implica que los sujetos involucrados en el conflicto competencial ostenten la legitimidad especial establecida en el artículo 109° del Código; es decir, que se trate de poderes del Estado, órganos constitucionales, gobiernos regionales o municipales, y, de otro lado, la existencia de un *elemento objetivo*; es decir, que la materia objeto del conflicto tenga sustento constitucional o en las leyes orgánicas que correspondan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Con referencia al conflicto competencial planteado, y en relación al cumplimiento de los elementos antes señalados como presupuestos procesales específicos de este proceso constitucional, es importante establecer lo siguiente:

- Configuración del Elemento Subjetivo

En el conflicto competencial de autos el elemento subjetivo queda plenamente configurado, en la medida en que en concordancia con lo previsto por el artículo 109°, numeral 2 del Código, el conflicto competencial instaurado se presenta entre dos gobiernos municipales (ambos sujetos legitimados para ser parte en el proceso constitucional competencial), y es cada uno de ellos el que se reconoce como titular legítimo -por razones contrapuestas- para el ejercicio de las competencias municipales en la Zona Territorial en Conflicto.

- Configuración del Elemento Objetivo

En el caso bajo análisis se trata en efecto de un conflicto a propósito de las competencias constitucionales plasmadas en los artículos 194° y 195°, incisos 3 y 5, de la norma fundamental, referidas específicamente a la competencia municipal territorial y al ejercicio de autonomía en esta materia, así como a la competencia asignada a los gobiernos municipales para administrar sus bienes y rentas, y para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.

Se debe precisar además que al oponer el conflicto competencial de autos a dos gobiernos municipales, en el que ambos se afirman como titulares de las competencias constitucionales esbozadas, se configura un **típico conflicto positivo objetivo de competencias**, y dicha cuestión deberá ser dilucidada por este Colegiado, debiendo definir a cuál de los órganos en conflicto corresponde ejercer las competencias constitucionales reclamadas en la Zona Territorial en Conflicto.

8. En esta lógica es importante recalcar que en el proceso constitucional instaurado el acto que la Municipalidad demandante considera ilegítimo e invasor de sus competencias es la emisión de *órdenes de pago y resoluciones de ejecución coactiva* a contribuyentes registrados y pertenecientes a su jurisdicción territorial.

9. Habiéndose configurado en el conflicto competencial instaurado los presupuestos requeridos (*elemento subjetivo y elemento objetivo*), este Tribunal se encuentra habilitado para realizar el análisis que le permita determinar a quién corresponde ejercer legítimamente las competencias constitucionales reclamadas en la Zona Territorial en Conflicto.

El territorio como elemento esencial de los gobiernos locales: delimitador de competencias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Sobre el particular este Tribunal Constitucional ha establecido que los gobiernos locales tienen como uno de sus elementos esenciales el *territorio*, definido como la superficie física sobre la que se asienta una Municipalidad que ejerce *ius imperium* local en ese espacio físico. En tal sentido se considera que el territorio municipal está conformado por el espacio geográfico en el que tal Municipio despliega y ejerce su poder. El *Principio de Descentralización del Estado* es el fundamento que subyace al concepto de territorio municipal que se desprende de lo dispuesto en el artículo 189° de la Constitución Política del Perú. Para efectos jurídicos y políticos, no basta el mero espacio geográfico asignado sino que éste requiere de un procedimiento preestablecido, a fin de que dicho suelo pueda constituirse en una circunscripción territorial (Cfr. STC 00003-2007-PC/TC, fundamento 20-21)
11. Dicho procedimiento ha sido establecido en la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que señala con meridiana claridad que “*Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo (...)*” (artículo III del Título Preliminar).
12. Del mismo modo este Colegiado ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la importancia de la circunscripción territorial de los gobiernos locales, como parámetro que permita regular sus respectivas competencias. En tal sentido ha precisado: “(...), las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la *circunscripción territorial* correspondiente; de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal puedan vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194° de la Constitución no distingue entre un gobierno municipal y otro, sean de rango provincial o distrital, debido, justamente, al ámbito territorial dentro del que cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones (STC 015-2003-AI/TC, fundamento 11)”.
13. En esa línea la misma Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 124°, ha establecido que las relaciones de los gobiernos locales entre sí esencialmente se deben guiar por el respeto mutuo de sus competencias y gobierno.
14. Adicionalmente el Tribunal Constitucional ha precisado que “Las Municipalidades son definidas como gobiernos locales que ejercen su competencia en la circunscripción de las provincias y distritos del Estado, y tienen una pluralidad de tareas que le son asignadas atendiendo a lo siguiente: a) *Competencia por territorio*. Según ésta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, sólo deben referirse a las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (*esto se conoce como la Jurisdicción*). (...) (STC 3283-2003-AA/TC, fundamento 11)”.



108000

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Así, claro está que los gobiernos municipales ejercen sus competencias en el ámbito territorial (*competencia territorial*) que les corresponde de acuerdo a Ley; de lo contrario se daría una invasión ilegítima del ámbito competencial asignado. Por tanto, cada gobierno municipal ejerce autonomía en el marco de sus competencias y, claro está, dentro del espacio territorial que le ha sido asignado.
16. En el caso de autos la demandante (Municipalidad Distrital de San Martín de Porres) afirma que: “el distrito de Independencia fue creado mediante Ley N.º 14965, de la cual se aprecia cuáles son las urbanizaciones populares que la conforman, como son: Independencia, El Ermitaño, Tahuantinsuyo, El Ángel, El Milagro y El Volante, no señalándose la zona industrial comprendida por la Av. Tupac Amarú, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte”. Por su parte, la demandada (Municipalidad Distrital de Independencia) sostiene que “la zona industrial se encuentra indefectiblemente bajo la jurisdicción territorial de la Municipalidad de Independencia desde al año 1989, pues la Ley N.º 25017 que creó el distrito de Los Olivos, en su artículo 3º, derogó la Ley N.º 16012 restituyendo la zona industrial al distrito de Independencia”. Se aprecia de esta manera que ambas Municipalidades, en posiciones irreconciliables, se atribuyen competencia territorial sobre la denominada zona industrial; en consecuencia, corresponde conocer ahora a qué jurisdicción territorial pertenece dicha zona industrial así como la Zona Territorial en Conflicto, o si por el contrario existe indeterminación territorial en éstas.

Sobre el informe emitido por el organismo competente concejo de Lima Metropolitana

17. De acuerdo a la Ley N.º 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM, los Gobiernos Regionales son competentes para conducir el proceso de demarcación y organización territorial en el ámbito regional, en tal sentido les corresponde promover de oficio las acciones de demarcación territorial necesarias para la organización territorial de su jurisdicción. Es así que, el proceso de demarcación territorial se inicia en el respectivo Gobierno Regional, continua en la Presidencia del Consejo de Ministros y concluye en el Congreso de la República con la Ley que aprueba la propuesta correspondiente, según artículo 10º de la Ley N.º 27795.
18. Tratándose de la provincia de Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima asume pues la competencia y funciones en las acciones de demarcación territorial en razón que la provincia de Lima, según el artículo 151º de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Tercera Disposición Transitoria y Final de la Ley N.º 27795, asume las competencias y funciones que corresponden al gobierno regional en las acciones de demarcación territorial, en razón a su régimen especial.
19. Es por esto que a través del Decreto de Alcaldía N.º 122 de fecha 9 de mayo del 2005, el Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), asumió las competencias para conocer, identificar y evaluar los conflictos de límites existentes en los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

distritos de la provincia de Lima y otros asuntos afines sobre demarcación territorial. En el marco de sus atribuciones y competencias, el IMP, emitió el Informe N° 03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT (con Resolución de fecha 13 de abril de 2009 el Tribunal Constitucional, atendiendo a la facultad conferida por el artículo 119° del Código Procesal Constitucional, dispuso oficiar a la Municipalidad Metropolitana de Lima a efecto que le informe sobre la existencia actual de conflictos limítrofes entre los distritos de San Martín de Porres e Independencia; pedido que fue absuelto por la citada Municipalidad con Oficio N.° 840-2009-MMML/SGC de fecha 30 de abril de 2009, al cual se adjuntó el Informe N.° 03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT, señalándose que dicho Informe por si solo se explica), en el que aborda el caso demarcatorio entre los *distritos de Comas, San Martín e Independencia*.

20. El informe del IMP, originado en los petitorios de los Municipios involucrados y de la población afectada con el problema limítrofe, señaló en el **Rubro VII. Análisis Demarcatorio. Numeral 7.2. Situación Actual de Límites Territoriales** que “(...) los límites territoriales del distrito de San Martín de Porres son cartografiados en un 68%, presenta tramos con imprecisión de límites con los distritos de Independencia y el Callao, dicha imprecisión en sus límites representa el 32% de su perímetro total”. Asimismo señaló que “(...) los límites territoriales del distrito de Independencia son cartografiados en un 73%, presenta tramos con imprecisión de límites con los distritos de Comas, el Rimac y San Martín de Porres, dicha imprecisión de sus límites representa el 27% de su perímetro total”. Ya en el **Numeral 7.3 Definición de la Problemática de Límites Territoriales. Caso San Martín de Porres - Independencia** señaló que “en el año 1989 se promulgó la Ley N° 25017 que crea el distrito de Los Olivos (...) y la exposición de motivos de esta Ley indica que esta permitirá la solución de conflictos de demarcación territorial en el área (...) indicando a Independencia como uno de los distritos con quien limita hacia el Este, más no a San Martín de Porres, señalándose incluso a la Av. Naranjal y a la Carretera Panamericana Norte como la línea limítrofe entre los distritos de Independencia y Los Olivos”. Establece además que “la zona industrial circundada por la Av. Túpac Amaru, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte dejó de pertenecer a San Martín de Porres y nuevamente pasó a formar parte del distrito de Independencia”. (A similar conclusión llegó la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, quien mediante sentencia de fecha 23 de junio de 1992 confirmó la sentencia de primera instancia expedida por el Vigésimo Noveno Juzgado Civil de Lima (Exp. N.° 2720-90 - demanda sobre demarcación territorial interpuesta por la Municipalidad de Independencia contra la Municipalidad de San Martín de Porres). Sin embargo, precisa también que “(...) actualmente existe un tramo limítrofe indeterminado entre San Martín de Porres e Independencia (...) correspondiente al límite sur de este último distrito, identificado como “segmento f” que comienza en la intersección de la Carretera Panamericana Norte con la Av. Tomás Valle, continúa por esta última vía en dirección Este hasta intersectar con la Av. Túpac Amaru”. Ya finalizando el informe, en el **Rubro VIII. Conclusiones. Caso San Martín de Porres - Independencia**, el IMP señala que “i. (...) La zona industrial circundada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

por la Av. Túpac Amará, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte, deja de pertenecer al distrito de San Martín de Porres y nuevamente pasa a formar parte del distrito de Independencia. j. Actualmente existe un tramo limítrofe indeterminado, esta carencia de límite territorial, entre los distritos de San Martín de Porres e Independencia, identificado como "segmento f" comienza en la intersección de la Carretera Panamericana Norte con la Av. Tomás Valle y continúa por esta última vía en dirección Este hasta intersectar con la Av. Túpac Amaru. k. Asimismo, subsiste la problemática de Interpretación Legal que se hace a la Ley N° 25017, según la cual se argumenta que dicha Ley promulgada para la creación del distrito de Los Olivos, no estaría facultada para modificar los límites de los distritos de Independencia y Comas".

21. Por tanto, de acuerdo al informe emitido por el órgano competente en la materia (IMP) y a los argumentos expuestos en la demanda, este Tribunal Constitucional aprecia que de toda la Zona Territorial en Conflicto cuya jurisdicción se atribuye la demandante, la zona industrial circundada por la Av. Túpac Amaru, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte se encuentra dentro de la jurisdicción territorial de la Municipalidad Distrital de Independencia. A su vez comprueba que las partes en conflicto interpretan cada una a su manera la finalidad y alcances de la Ley N.º 25017 siendo ésta la causa de los conflictos territoriales subsistentes entre las citadas Municipalidades. Por último, comprueba también que existe una carencia de límites entre los distritos de San Martín de Porres e Independencia en el tramo identificado como "segmento f".
22. En razón de lo expuesto, este Colegiado, considera que la demanda debe ser desestimada debiéndose por tanto precisar que como ha quedado acreditado en los fundamentos supra, la zona industrial circundada por la Av. Túpac Amaru, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte se encuentra dentro de la jurisdicción territorial de la Municipalidad Distrital de Independencia, porque así lo dice su ley la que por la presunción de legitimidad no puede ser cuestionada en fundamento de la pretensión en este caso de proceso constitucional singular. De otro lado, respecto a la competencia territorial de las otras áreas que también forman parte de la Zona Territorial en Conflicto este Colegiado se ve imposibilitado de emitir pronunciamiento alguno dado que producto de las interpretaciones dispares que se realizan respecto de la Ley N.º 25017, no se ha definido con exactitud la titularidad de dicha jurisdicción territorial, no siendo tampoco competente este Colegiado para interpretar dicha Ley, pues antes que contener una norma jurídica (mandato preceptivo conformado por supuesto de hecho y consecuencia), contiene un *acto político administrativo creador de un proceso técnico geográfico* cuya interpretación y/o definición última corresponde al Congreso de la República, encargado de "aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo" (numeral 7 del artículo 102º de la Constitución Política del Perú), previo trámite ante la Municipalidad Metropolitana de Lima a quien le corresponde el "saneamiento y la determinación de límites en áreas urbanas" de la provincia de Lima (artículo 12º de la Ley de Demarcación y Organización Territorial).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 0003-2008-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL
DE SAN MARTÍN DE PORRES

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto competencial respecto a la zona industrial circundada por la Av. Túpac Amaru, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte; e **IMPROCEDENTE** respecto a las demás áreas demandadas de la Zona Territorial en Conflicto, por corresponder su determinación territorial a otros órganos del Estado.
2. **ORDENAR** a las Municipalidades Distritales de San Martín de Porres e Independencia a que, conjuntamente, soliciten el inicio del procedimiento descrito en el artículo 12º de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, a efectos de determinar con exactitud a qué jurisdicción territorial corresponden las demás áreas de la Zona Territorial en Conflicto, debiendo mantener las partes en conflicto el *status quo administrativo-tributario* sobre dichas áreas existente al momento en que se interpuso la demanda de autos.
3. **EXHORTAR** a la Municipalidad de Lima Metropolitana para que coadyuve, impulse o, de ser el caso, inicie de oficio el procedimiento descrito en el citado artículo 12º de la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico



FRANCISCO MORALES SAAVEDRA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00003-2008-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN
MARTÍN DE PORRES

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Con el respeto que me merece la opinión de mis colegas, discrepo de los fundamentos y de la parte resolutive de la sentencia, en mayoría, que suscriben, por las razones que a continuación expongo:

1. La demanda tiene por objeto que: **i)** se declare la nulidad de los requerimientos de pago de tributos efectuados por la Municipalidad Distrital de Independencia en la zona territorial que comprende las siguientes Áreas Urbanas Industriales: Urbanización Industrial Panamericana Norte, Urbanización Industrial El Naranjal, Urbanización Industrial Molería, Urbanización Carretera Panamericana Norte, Sector Industrial Beta y Pilas Nacional y las Áreas Urbanas Residenciales: Urbanización Mesa Redonda, Asociación de Vivienda El Naranjal, Programa de Vivienda Wiesse, Asentamiento Humano 9 de Octubre; **ii)** se disponga que la Municipalidad Distrital de Independencia se abstenga de efectuar requerimientos de pago de tributos de la zona antes mencionada; y **iii)** la Municipalidad Distrital de Independencia se abstenga de ejercer competencia en la zona territorial comprendida por las zonas ya citadas; en ese orden de ideas y conforme se aprecia en la demanda (p. 4), pretende también que el Tribunal Constitucional dilucide el conflicto positivo de competencias surgido entre la Municipalidad de San Martín de Porres y la Municipalidad Distrital de Independencia.

A juicio de la Corporación recurrente, la citada Municipalidad de Independencia invade la esfera de sus atribuciones y competencias, contraviniendo su autonomía política, económica y administrativa consagrada por la Constitución Política del Perú

2. La Municipalidad Distrital de Independencia, por su parte, aduce que la zona territorial en conflicto se encuentra bajo su jurisdicción desde el año de 1989, fecha en que se expidió la Ley N.º 25017 que crea el Distrito de Los Olivos, y cuyo artículo 3.º deroga la Ley N.º 16012, restituyendo la zona industrial a su distrito. Añade que lo que en puridad pretende la municipalidad demandante es que el Tribunal Constitucional se pronuncie respecto a la demarcación territorial de ambos distritos y le asigne la zona territorial en conflicto, materia que es ajena a las asignadas por la Norma Fundamental. Agrega finalmente que el Poder Judicial ya se pronunció -con carácter de cosa juzgada- respecto a la demarcación territorial en el proceso N.º 2720-90, que promovió contra la demandante, y en el que declaró fundada la demanda que interpuso precisando que “[e]n consecuencia se declara que la circunscripción territorial comprendida por la Avenida Naranjal, Panamericana Norte, Av. Tomás Valle y Av. Tupac Amaru, corresponde a la jurisdicción del Concejo Distrital de Independencia.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Materias constitucionalmente relevantes

3. Estimo que para la resolución de la presente controversia, es necesario responder las siguientes cuestiones de relevancia constitucional:

i) ¿Existe demarcación territorial de la zona en conflicto que permita establecer la competencia y por ende la jurisdicción de cada una de las Corporaciones ediles involucradas?

ii) De ser el caso, ¿puede un gobierno local ejercer competencia en una zona territorial indeterminada, sin afectar con ello las competencias y atribuciones de otros gobiernos locales? Esto es, ¿puede un municipio distrital efectuar requerimientos de pago de tributos y cobrar estos en una zona territorial indeterminada o no demarcada, sin que ello afecte las competencias y atribuciones de otros gobiernos locales?

Análisis del conflicto competencial

4. De autos se advierte que –aplicando el artículo 119.º del Código Procesal Constitucional- mediante Oficio N.º 0275-2009-SR/TC, de fecha 16 de abril de 2009, el Tribunal Constitucional solicitó información tanto a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros como a la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de Lima Metropolitana, respecto a la existencia actual de conflictos limítrofes territoriales entre las Municipalidades de San Martín de Porras e Independencia, específicamente en lo que concierne a: i) las *áreas urbanas industriales*: urbanización industrial Panamericana Norte, urbanización industrial El Naranjal, urbanización industrial Molería, urbanización industrial Carretera Panamericana Norte, sector industrial Beta y Pilas Nacional (esquina avenida Tomas Valle con Autopista Panamericana Norte), y; ii) las *áreas urbanas residenciales*: urbanización Mesa Redonda, Asociación de Vivienda El Naranjal, Programa de Vivienda Wiesse (Panamericana Norte) y el Asentamiento Humano 9 de Octubre, todas ellas ubicadas en la zona territorial en conflicto.

5. En respuesta, la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Oficio N.º 840-2009-MML/SGC, remitió copia del Oficio N.º 0463-09-MML-IMP-DE, que anexa el Informe Técnico N.º 03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT, Caso Demarcatorio entre los Distritos de Comas – San Martín de Porras, elaborado por la Dirección Ejecutiva del Instituto Metropolitano de Planificación de dicha comuna. En el precisa que: “[e]l mismo Informe N.º 03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT fue remitido a la Oficina Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Oficio N.º 0143-2006-MML-IMP-DE de fecha 1 de febrero de 2006, para la prosecución de los trámites que correspondan de acuerdo a la normativa referida a la Demarcación y Organización Territorial, Ley N.º 27795 y su Reglamento D. S. N.º 019-2003-PCM”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. El citado informe -03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT- que contiene 56 fojas, más planos cartográficos, al referirse a la actual situación limítrofe de las comunas involucradas, indica que: “[A]ctualmente, los límites territoriales del Distrito de San Martín de Porras son cartografiados en un 68% presenta tramos con imprecisión de límites con los Distritos de Independencia y el Callao. Dicha imprecisión en su límites representa el 32% de su perímetro total.” (fundamento 31).

En tanto que “[l]os límites territoriales del Distrito de Independencia son cartografiados en un 73% presenta tramos con imprecisión de límites con los Distritos de Comas, el Rimac y San Martín de Porras. Dicha imprecisión en su límites representa el 27% de su perímetro total.” (fundamento 31).

Resalta que: “[c]omo resultado de las modificaciones hechas a la Ley de creación de Independencia (ley N.º 14965), mediante la promulgación de la ley aclaratoria (N.º 16012) y la posterior promulgación de la ley 25017 existe actualmente un trámite limítrofe indeterminado entre San Martín de Porras e Independencia, esta *carencia de límite territorial* corresponde al límite sur de este último distrito, ha sido identificado como “**Segmento F**”. Este segmento comienza en la intersección de la Carretera Panamericana Norte con la Avenida Tomás Valle, continúa por esta última vía en dirección este hasta intersectar con la Avenida Tupac Amaru” (fundamento 39).

Para concluir señalando que a la fecha “[S]ubsiste la problemática de interpretación legal que se hace a la Ley N.º 25017, según la cual se argumenta que dicha ley promulgada para la creación del Distrito de Los Olivos no estaría facultada para modificar los límites del Distrito de Independencia y Comas.” (ff.39)

Razón por la “[r]ecomienda que la problemática asociada a las interpretaciones legales de la Ley N.º 25017, sea resuelta por el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192.º numeral 1 de la Constitución Política del Perú”. “[d]e esa manera quedarán zanjadas las controversias suscitadas entre los Distritos de Comas, San Martín de Porras e Independencia” (Cfr. Recomendaciones ítem b fundamento 42).

En cuanto a la carencia de límites entre San Martín de Porras e Independencia, en el tramo identificado como **Segmento F**, recomienda que “[e]n la interpretación que realice el Congreso, sobre la Ley N.º 25017 de ser pertinente se determine también el tramo en mención, tomándose como referencia para ello la Av. Tomás Valle, desde su intersección con la Carretera Panamericana Norte hasta la intersección con la Av. Tupac Amaru, por ser la Av. Tomás Valle la vía más adecuada para definir el límite sur entre Independencia y San Martín de Porras. (Cfr. Recomendaciones ítem c fundamento 42)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Entonces, a tenor de las conclusiones resaltadas precedentemente, a la fecha el conflicto limítrofe entre ambas Municipalidades subsiste, aun cuando se haya pretendido ponerle fin mediante el pronunciamiento judicial recaído en la causa N.º 1598-92. Al extremo que el Informe Técnico -N.º 03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT- emitido por el Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, recomiende expresamente que dicha problemática “[s]ea resuelta por el Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192.º numeral 1 de la Constitución Política del Perú”.
8. En efecto, se tiene dicho en procesos competenciales anteriores, -STC N.º 0001-2001-CC/TC, STC N.º 00005-2007-CC/TC, entre otros- que “[l]a demarcación territorial es la división política del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos, y tiene consecuencias en la vida social y política del país; por ello, tanto la Constitución Política de 1979 como la de 1993 han establecido que sean normas con rango de ley aprobadas por el Congreso las que establezcan tal configuración del territorio nacional.”

También se ha destacado que: “[d]esarrollando el aludido artículo 102º inciso 7) de la Constitución, el Legislador ha expedido la Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, “norma en la que se establece de modo preciso que:

Artículo 5.- Son organismos competentes en asuntos y materias de demarcación territorial:

1. La Presidencia del Consejo de Ministros a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial es el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial. Tiene competencia para normar, coordinar, asesorar, supervisar y evaluar el tratamiento de todas las acciones de demarcación territorial, a efecto de que se sustenten en criterios técnicos y geográficos. Tramita ante el Consejo de Ministros, los proyectos de ley de las propuestas que son conformes.
 2. Los Gobiernos Regionales a través de sus Áreas Técnicas en demarcación territorial, se encargan de registrar y evaluar los petitorios de la población organizada solicitando una determinada acción de demarcación territorial en su jurisdicción, verifican el cumplimiento de los requisitos, solicitan la información complementaria, organizan y formulan el expediente técnico de acuerdo con el Reglamento de la materia. Los expedientes con informes favorables son elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo tienen competencia para promover de oficio las acciones que consideren necesarias para la organización del territorio de su respectiva región.
 3. Las entidades del sector público nacional, incluidas las municipalidades están obligadas a proporcionar a los precitados organismos, la información que requieran dentro de los procesos en trámite, sin estar sujetos al pago de tasa administrativa alguna, con excepción del soporte magnético o físico que contenga la información requerida. (Cfr. 00005-2007-CC/TC, fundamento N.º 14).
9. Considero que tal argumentación resulta aplicable al presente conflicto competencial, pues en el caso que nos ocupa -la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de San Martín de Porras e Independencia-, el procedimiento previsto por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

legislador se encuentra en trámite. Así, el organismo competente, esto es, el Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, luego de expedir el Informe Técnico N.º 03-06-MML-IMP-DE-DGE-OTDT, lo remitió a la Oficina Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Oficio N.º 0143-2006- MML-IMP-DE, de fecha 1 de febrero de 2006, para la prosecución de los trámites que correspondan. Ello en aplicación de la normativa referida a la Demarcación y Organización Territorial, Ley N.º 27795 y su Reglamento D. S. N.º 019-2003-PCM.

10. De ahí, que a mi juicio, *no* corresponda al Pleno pronunciarse respecto a la demarcación territorial en conflicto, ni determinar la respectiva demarcación territorial, pues ésta no es atribución conferida al Tribunal Constitucional, como tampoco corresponde a esta sede dar validez a los informes técnicos elaborados con tal propósito, y menos determinar qué competencias se deben o no se deben ejercer dentro de un territorio que se mantiene en disputa. Estimo pues que debe declararse la IMPROCEDENCIA de la demanda en el extremo que se pretende que este Colegiado se pronuncie sobre el conflicto positivo de competencias entre las Municipalidades Distritales de Independencia y San Martín de Porres.

Adicionalmente, considero menester precisar que en el mencionado Informe Técnico que se pretende validar, el Secretario General de la Municipalidad Metropolitana que lo expide ostenta hoy la calidad de representante legal de una de las municipalidades involucradas, conforme lo acredita la delegación de poder conferida por la Municipalidad de Independencia en el segundo otrosí de su escrito de contestación de demanda, hecho que no se condice con los deberes de transparencia, independencia y lealtad que debe ostentar tanto el funcionario público como quien ejerce el patrocinio y representación de un justiciable.

11. Por el contrario, soy de la opinión que el procedimiento de demarcación territorial iniciado debe continuar conforme a lo previsto por los cánones establecidos y con la participación de quienes cuentan con autorización constitucional y legal para ello. Por consiguiente, corresponde al Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros validar el Informe Técnico mencionado –de considerarlo así– y al Legislativo representado por el Congreso de la República aprobar o desaprobado la demarcación territorial propuesta.

Asimismo, conviene precisar que si bien soy de la opinión que el Tribunal Constitucional no es el órgano competente para determinar a qué municipio le corresponde la competencia sobre determinados territorios, no se puede pasar por alto el grave daño que sobre los derechos ciudadanos origina la indeterminación de los límites territoriales entre los distritos de Independencia y San Martín de Porres. En efecto, tal como lo refieren ambas municipalidades, además de estar acreditada en autos y ser de público conocimiento, tal indeterminación por parte del Poder Legislativo, Poder



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ejecutivo y Municipalidad Metropolitana de Lima viene generando graves perjuicios para aquellos ciudadanos que habitan en los territorios en disputa, pues los mismos se ven privados de contar con obras de infraestructura, servicios básicos, seguridad ciudadana, entre otros servicios, situación que continuará o resultará deficiente hasta que no sean determinados definitivamente los respectivos límites y con ello las respectivas obligaciones que debe asumir cada una de la municipalidades en contienda. Por tanto, considero pertinente reiterar la invocación al Congreso de la República, al Poder Ejecutivo y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que, en el ámbito de sus competencias, dentro de las prioridades y altas responsabilidades que le confieren la Constitución y en el plazo razonable más breve, se apruebe la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de Independencia y San Martín de Porres.

12. Por otro lado, no puedo pasar por alto lo resuelto por el Tribunal en los procesos de amparo promovidos por los vecinos que habitan los inmuebles ubicados en la zona de conflicto, aquellos en lo que se cuestionaba el pago de tributos y las sanciones impuestas por el incumplimiento de aquellas. En el fallo más reciente, específicamente, en la STC N.º 00123-2006-PA/TC (Caso Arraga Falero contra la Municipalidad de Independencia) el Colegiado afirmó:

“[P]or consiguiente, mientras subsistan los problemas de imprecisión en la demarcación territorial entre los distritos de San Martín de Porras e Independencia y éste no sea resuelto por la autoridad competente, se debe respetar, para fines tributarios y administrativos, el principio de los usos y costumbres, tal como lo acordaron las municipalidades respectivas mediante el Acta de Compromiso de fecha 7 de mayo de 1996, según lo detallado en el fundamento 2 de la Sentencia N.º 619-2004-AA/TC.” (Cfr. fundamento 4).

13. Tengo bien claro que lo resuelto en un proceso de amparo vincula únicamente a los sujetos procesales intervinientes. En tanto que, en un proceso competencial, conforme al artículo 113º del Código Procesal Constitucional, “la sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos” (resaltado agregado). En otros términos, el CPCons otorga al Tribunal Constitucional, cuando conoce el proceso competencial, cierto grado de discrecionalidad en cuanto a la determinación de los efectos jurídicos de aquellos actos concretos viciados de incompetencia, por lo que no resulta vedada la posibilidad de que este Colegiado al resolver una demanda de conflicto de competencias, examine anteriores pronunciamientos adoptados en procesos de control concreto como el amparo, en la medida en que resulten aplicables.

En el presente proceso competencial –al igual que en el amparo mencionado– se cuestionan actos concretos, esto es, el requerimiento de pago de tributos, radicando la diferencia en quién o quiénes promueven la demanda y el tipo de proceso constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el que ésta debe tramitarse, así como los efectos que genere el fallo a expedirse. Ello, aparentemente en un mismo contexto –problemas de imprecisión en la demarcación territorial entre los distritos de San Martín de Porres e Independencia que a la fecha no es resuelto por la autoridad competente–. De ahí, que a mi juicio, los jueces que integramos el Tribunal Constitucional obligados a ser coherentes con lo ya resuelto, tanto más si no existen razones que impliquen algún cambio de línea jurisprudencial.

14. Por consiguiente, y teniendo en cuenta que los actos cuestionados se encuentran viciados de incompetencia, toda vez, que el gobierno local emplazado ejercitó sus atribuciones dentro de un territorio que se mantiene en disputa, mi voto es por:
 1. Declarar la **IMPROCEDENCIA** de la demanda en el extremo que se pretende que este Colegiado dilucide el conflicto de competencias (demarcación territorial) entre las Municipalidades Distritales de Independencia y San Martín de Porres.
 2. Declarar **INAPLICABLES** los requerimientos de pago de tributos efectuados por la Municipalidad Distrital de Independencia, específicamente los referidos a la zona territorial en conflicto, en tanto no se resuelva el problema de límites que mantiene con el distrito de San Martín de Porres.
 3. **DECLARAR** que mientras subsistan los problemas de imprecisión en la demarcación territorial entre los distritos de San Martín de Porres e Independencia y éste no sea resuelto por la autoridad competente, se debe respetar, para fines tributarios y administrativos, los respectivos usos y costumbres existentes antes de generarse el conflicto territorial.
 4. **EXHORTAR** al Congreso de la República, al Poder Ejecutivo y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que, en el ámbito de sus competencias, dentro de las prioridades y altas responsabilidades que le confieren la Constitución y en el plazo razonable más breve, se apruebe la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de San Martín de Porres e Independencia.

Sr.

CALLE HAYEN

Lo que certifico

FRANCISCO MORALES SABAÑA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL