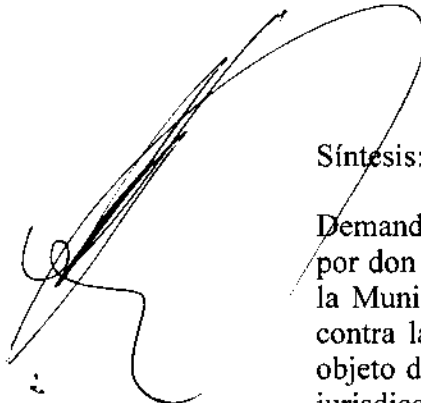


**SENTENCIA
DEL PLENO DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Municipalidad Distrital de San Martín de Porres contra la
Municipalidad Distrital de Comas

Del 17 de mayo de 2011

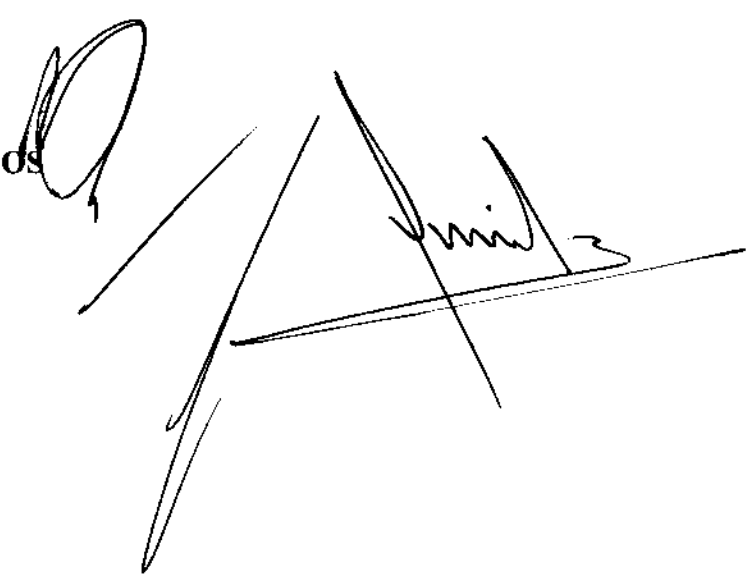


Síntesis:

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por don Freddy Santos Ternero Corrales, Alcalde de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres contra la Municipalidad Distrital de Comas, con el objeto de que se ordene a ésta abstenerse de ejercer jurisdicción en las zonas que pertenecen a su circunscripción territorial y sobre las que ejerce plena competencia, en razón de su ley de creación.

Magistrados presentes:

**ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de mayo de 2011, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Álvarez Miranda, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por don Freddy Santos Ternero Corrales, en representación de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres contra la Municipalidad Distrital de Comas.

II. ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 25 de junio de 2009, la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, debidamente representada por su alcalde don Freddy Santos Ternero Corrales, interpone demanda de conflicto de competencia contra la Municipalidad Distrital de Comas, alegando que ésta última se encuentra adoptando determinadas decisiones y pretende ejercer jurisdicción dentro de su territorio.

En consecuencia, pretende que se declare la nulidad de la Ordenanza N.º 285-C/MC, emitida por la emplazada Municipalidad Distrital de Comas, la cual considera viciada de incompetencia toda vez que, intentando generar una doble jurisdicción territorial y funcional, ha aprobado indebidos beneficios tributarios dirigidos a los propietarios de los predios ubicados en las Urbanizaciones Santa Rosa de Infanta, Pro Industrial IV y IX Sector, Santa Luisa Primera Etapa, Asentamiento Humano Municipal N.º 2, Asociación de Vivienda General don José de San Martín, José Carlos Mariátegui y San Miguel (avenidas Alfredo Mendiola, Gerardo Unger, Río Chillón y Jirón San Bernardo), zonas que, según alega, pertenecen a su circunscripción territorial, de manera que la emplazada pretende invadir competencias territoriales y funcionales sobre las que carece de titularidad, afectando así su esfera competencial.

Accesoriamente, solicita que se ordene a la comuna emplazada se abstenga de efectuar cualquier acto de indebida invasión de competencia territorial y funcional en las urbanizaciones a que antes se hizo referencia, así como en cualquier otra zona que pertenezca a su circunscripción territorial y sobre la cual ejerce plena competencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

Manifiesta que al expedirse la Ley N.º 25017, del 6 de abril de 1989, que creó el Distrito de Los Olivos, al establecer el límite este del nuevo distrito, se incurrió en el grueso yerro de señalar que limita por el Este con los Distritos de Comas e Independencia, pareciendo otorgar a tales distritos una extensión de territorio que nunca les correspondió, ya que siempre ha pertenecido a su circunscripción territorial.

Expresa que debido al evidente error en que incurrió la Ley N.º 25017, que no ha modificado ni ampliado los límites de los Distritos de Independencia y Comas, sino que sólo creó el Distrito de Los Olivos— éstas municipalidades ejecutan actos indebidos, pretendiendo atribuirse competencias funcionales que sólo les corresponde a ella de forma exclusiva., cuando lo cierto es que los límites de dichos distritos están debidamente establecidos en sus respectivas leyes de creación. Sostiene que la prueba de que han ejercido y vienen ejerciendo jurisdicción sobre el referido territorio son las innumerables normas que ha expedido tanto en los últimos años como en años anteriores, así como las licencias de funcionamiento otorgadas a distintas organizaciones y la relación de vecinos que cumplen sus obligaciones tributarias para con ella.

Sostiene que existen precedentes del Tribunal Constitucional en procesos de amparo que basados en el principio de los usos y costumbres prohíbe a las otras municipalidades regular en materia tributaria en la zona en conflicto; que viene prestando servicios públicos y ejecutando obras a favor de los vecinos que habitan en tales zonas y que la emplazada, en un claro irrespeto del marco jurídico constitucional, pretende ejercer autoridad fuera de su circunscripción territorial, invadiendo la suya, afectándose el despliegue de su *ius imperium* local que no puede ser ejercido a plenitud.

Finalmente, precisa que las normas constitucionales e infraconstitucionales que sustentan su pretensión son, entre otras, los artículos 194º y 74º de la Constitución, los artículos 109º, 110º y 113º del Código Procesal Constitucional, el artículo 41º del Texto Único Ordenado del Código Tributario, el artículo 7º, numerales 7.1 y 7.2 de la Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783, los diversos decretos leyes que crean los Distritos de San Martín de Porres, Comas, Independencia y Los Olivos, la Décimo Tercera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 y las Normas Técnicas Sobre Asuntos de Demarcación Territorial aprobadas por el Decreto Supremo N.º 044-92-PCM.

Contestación de la Demanda

Con fecha 19 de octubre de 2009, don Miguel Ángel Saldaña Reátegui, en representación de la Municipalidad Distrital de Comas, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

Manifiesta que siendo la ordenanza cuestionada una norma con rango de ley, su cuestionamiento se realiza mediante el proceso de inconstitucionalidad, conforme lo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

dispone el artículo 200.4º de la Constitución, y que la improcedencia de la demanda se confirma por lo dispuesto por el artículo 110º del Código Procesal Constitucional.

Sostiene que, en todo caso, la emisión de la ordenanza se realizó en ejercicio legítimo de la competencia que le confiere la Ley N.º 25017, que creó el Distrito de Los Olivos y modificó los límites de los Distritos de San Martín de Porres, Comas e Independencia. Así, alega que la actora pretende revisar, vía proceso competencial, la precitada ley, lo cual resulta improcedente por el objeto del proceso y el tipo de norma, siendo ésta el real objeto de la demanda.

Expresa que el Informe Técnico N.º 03-06-MML-DE-DGE-OTDT, denominado “Caso Demarcatorio entre los Distritos de Comas, San Martín de Porres e Independencia”, emitido por el Instituto Metropolitano de Planificación, que es el ente competente para conocer, identificar y evaluar los conflictos de límites existentes en los distritos de la Provincia de Lima y otros asuntos sobre demarcación territorial, concluye que la Ley N.º 25017 es precisa y perfectamente cartografiable al establecer la demarcación territorial entre los Distritos de Los Olivos y Comas, determinando que el sector delimitado por la Carretera Panamericana Norte, Av. Gerardo Unger, Jr. San Bernardo y Río Chillón, es parte del Distrito de Comas.

En ese sentido, alega que la demandante, al tomar conocimiento de la conclusión desfavorable del informe técnico, pretende por la vía competencial que se revise un tema de demarcación territorial que cuenta con pronunciamiento del órgano técnico competente.

Asimismo, aduce que si la demandante consideraba que la Ley N.º 25017 contenía errores, debió haber comunicado dicha situación al Congreso de la República para que emitiera la correspondiente fe de erratas, o en su defecto, hubiera canalizado mediante el procedimiento establecido en las normas especiales la aclaración de la demarcación territorial de ambos distritos. Sin embargo, la demandante ha optado por la vía competencial como último recurso, pues con el Informe Técnico sólo obtendría resultados negativos ante la Presidencia del Consejo de Ministros y el Congreso de la República.

III. FUNDAMENTOS

Petitorio de la demanda y cuestiones previas

1. De autos fluye que la municipalidad demandante pretende que se declare la nulidad de la Ordenanza N.º 285-C/MC, emitida por la emplazada Municipalidad Distrital de Comas, la cual considera viciada de incompetencia toda vez que, intentando generar una doble jurisdicción territorial y funcional, ha aprobado indebidos beneficios tributarios dirigidos a los propietarios de los predios ubicados en las Urbanizaciones Santa Rosa de Infanta, Pro Industrial IV y IX Sector, Santa Luisa Primera Etapa, Asentamiento Humano Municipal N.º 2, Asociación de Vivienda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

General don José de San Martín, José Carlos Mariátegui y San Miguel (avenidas Alfredo Mendiola, Gerardo Unger, Río Chillón y Jirón San Bernardo), zonas que, según alega, pertenecen a su circunscripción territorial, de manera que la emplazada pretende invadir competencias territoriales y funcionales sobre las que carece de titularidad, afectando su esfera competencial.

2. Tal y como consta en los antecedentes de la presente sentencia, y de acuerdo a lo manifestado por la propia comuna recurrente a fojas 8 de autos, y ratificado a fojas 26, al expedirse la Ley N.º 25017, del 6 de abril de 1989, que creó el Distrito de Los Olivos, “(...) al establecer el límite este del nuevo distrito, se incurrió en el grueso yerro de señalar que limita por el Este con los Distritos de Comas e Independencia, pareciendo otorgar a tales distritos una extensión de territorio que nunca les correspondió, ya que siempre ha pertenecido a nuestra circunscripción territorial”.
3. Así pues, la municipalidad demandante alega que debido al evidente error de la norma, esto es, de la Ley N.º 25017, que no ha modificado ni ampliado los límites de los Distritos de Independencia y Comas –sino que sólo creó el Distrito de Los Olivos–, éstas municipalidades ejecutan actos indebidos, pretendiendo atribuirse competencias funcionales que les corresponde (a la recurrente) de forma exclusiva.
4. Este problema ya ha sido abordado por este Colegiado en materia de procesos de amparo que, obviamente, es un supuesto distinto, pues en aquellas causas lo que era evidente era que el reclamante estaba siendo objeto del cobro de tributos por dos municipalidades, situándose en medio de un conflicto que lo afectaba y que era ajeno a sus responsabilidades de contribuyente. Así por ejemplo, en las sentencias recaídas en los Expedientes N.ºs 572-1997-AA/TC, 371-1998-AA/TC y 619-2004-AA/TC, por citar algunas, en las que se concluyó, en lo que ahora interesa que,

“(...) debe tenerse en cuenta, que a través de la Ley N.º 25017, se creó el Distrito de los Olivos, habiéndose generado entonces problemas de demarcación territorial entre los distritos de Independencia y San Martín de Porres que deben ser solucionados por la autoridad competente en materia de demarcación territorial”.

5. En ese sentido, y si bien es cierto, de la revisión de la Ley N.º 25017 fluye con meridiana claridad que su objeto sólo era crear el Distrito de Los Olivos, y no establecer una modificación o extensión de los límites territoriales de los Distritos de Independencia y Comas en perjuicio de la demarcación de la comuna recurrente, sin embargo, para este Tribunal Constitucional no queda duda que la expedición de la precitada ley ha generado un problema de demarcación territorial que involucra a los Distritos de San Martín de Porres, Comas e Independencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

La competencia para aprobar la demarcación de territorios en disputa

6. No existen lagunas ni se admiten ambigüedades cuando se trata de interpretar el artículo 102º inciso 7) de la Norma Fundamental, en tanto establece claramente que una de las atribuciones del Congreso de la república es la de “Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”. Por tanto, no corresponde al Tribunal Constitucional la competencia para determinar los límites territoriales entre los distritos de San Martín de Porres y Comas.

7. En efecto, conforme lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en un proceso competencial anterior (Expediente N.º 0001-2001-CC/TC), la 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 –a través de su artículo 186.7º– como la vigente de 1993 –mediante el artículo 102.7º– han establecido que sean normas con rango de ley aprobadas por el Congreso las que establezcan tal configuración del territorio nacional. Por tanto, es éste el órgano que conforme a sus respectivas competencias debe establecer la respectiva demarcación territorial.

8. En la misma sentencia recaída en el Expediente N.º 0001-2001-CC/TC también se estableció cuál es el procedimiento previsto para solucionar el problema de demarcación territorial, determinándose, en consecuencia,

- a) Que corresponde al Poder Ejecutivo la atribución de proponer la demarcación territorial y, al Congreso de la República, aprobar dicha demarcación.
- b) Que las Municipalidades Provinciales y Distritales carecen de competencia para aprobar o modificar la demarcación territorial.
- c) Que en el caso de Lima Metropolitana (provincias de Lima y Callao), los pedidos sobre asuntos de demarcación territorial deben ser canalizados a través del respectivo Concejo Provincial para su posterior remisión al órgano técnico de la Presidencia del Consejo de Ministros.

9. En efecto, resulta pertinente destacar que desarrollando el aludido artículo 102º inciso 7) de la Constitución, el Legislador ha expedido la Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, norma que en sus artículos 5º y 6º establece de modo preciso que,

Artículo 5º.- 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

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.

Asimismo, el artículo 6º, establece como requisito previo lo siguiente:

6.1. Requisito Previo.- La tramitación de los petitorios de demarcación territorial se sustanciará siempre que exista el Plan de Acondicionamiento Territorial o Planes Urbanos aprobados por la municipalidad provincial en cuya jurisdicción se realice la acción de demarcación territorial.

10. De manera que el problema de demarcación territorial materia de autos, y aún cuando se haya originado como consecuencia de la expedición de la Ley N.º 25017, de creación del Distrito de Los Olivos, debe ser solucionado por los órganos competentes y a través del procedimiento regulado en la anotada Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, en concordancia con el también aludido artículo 102.7º de la Constitución, y que implica, en resumidas cuentas que,

a) La Municipalidad Metropolitana de Lima resulta competente para identificar, conocer y evaluar los casos de conflictos de límites existentes en los distritos de su jurisdicción –en el caso, San Martín de Porres y Comas–, conforme al procedimiento previsto en el artículo 12º de la Ley N.º 27795, y los plazos que establezca su Reglamento, de acuerdo al segundo párrafo de la Tercera Disposición Final de la Ley N.º 27795.

b) La Municipalidad Metropolitana de Lima es competente para organizar y formular el expediente técnico, a efectos de elevarlo a la Presidencia del Consejo de Ministros, según lo dispone el primer párrafo de la Tercera Disposición Final de la Ley N.º 27795, en concordancia con el inciso 2) de su artículo 5º.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

- c) La Presidencia del Consejo de Ministros tramita ante dicho Consejo el respectivo proyecto de ley que considere pertinente para efectos de solucionar la controversia de demarcación territorial, conforme a lo dispuesto por el inciso 1) del artículo 5º de la Ley N.º 27795.
- d) El Consejo de Ministros, como órgano máximo colegiado del Poder Ejecutivo, es competente para aprobar el proyecto de ley que permita solucionar el problema de demarcación territorial, a fin de presentarlo ante el Congreso de la República.
- e) El Congreso de la República tiene la atribución de aprobar la propuesta de demarcación territorial que le proponga el Poder Ejecutivo, según lo dispone el artículo 107.2º de la Constitución.

11. En consecuencia, considerando que tanto la Constitución, como la mencionada Ley N.º 27795, de Demarcación y Organización Territorial, han establecido los órganos a los que corresponde la competencia para la respectiva demarcación territorial, así como el respectivo procedimiento, y que tales competencias no le han sido conferidas al Tribunal Constitucional, debe rechazarse la demanda de autos, pues no es ésta la sede para determinar la respectiva demarcación territorial.

12. De este modo, más allá del mandato contenido en el mencionado artículo 102º inciso 7) de la Constitución, debe invocarse 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, precise o corrija la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de San Martín de Porres y Comas originada como consecuencia de la emisión de la Ley N.º 25017 que creó el Distrito de Los Olivos.

13. La exigencia de una pronta demarcación territorial del territorio bajo controversia es más acuciante desde que se constata que sobre dicho territorio, producto de la Ordenanza N.º 285-C/MC expedida por la Municipalidad Distrital de Comas, se ha generado un doble régimen tributario, que afecta evidentemente a los vecinos que habitan o tienen sus negocios en dicha zona territorial. El problema de doble régimen tributario sobre una misma zona territorial, sin embargo, tiene solución en la Decimotercera Disposición Final de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972), la cual ha dispuesto que *"Tratándose de predios respecto de los cuales dos o más jurisdicciones reclamen para sí los tributos municipales (...) se reputarán como válidos los pagos efectuados al municipio de la jurisdicción a la que corresponda el predio según inscripción en el registro de propiedad inmueble correspondiente (...). La validación de pagos, conforme a lo anterior, tendrá vigencia hasta que se defina el conflicto de límites existente, de manera tal que a partir del año siguiente a aquel en que se defina el conflicto de límites, se deberá*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

tributar al municipio a cuya jurisdicción se haya atribuido el predio. (...) En caso de predios que no cuenten con inscripción registral, se reputarán como válidos los pagos efectuados a cualquiera de las jurisdicciones distritales en conflicto, a elección del contribuyente”.

Esta previsión legal, por lo demás, ha sido utilizada ya por este Colegiado para resolver problemas de doble tributación (así por ejemplo en la STC 6512-2005-AA/TC, FJ. 5), así como por el Tribunal Fiscal (por ejemplo en la resolución N° 00130-7-2009), organismo que incluso ha establecido un precedente de observancia obligatoria mediante resolución N° 09531-5-2009, de acuerdo al cual *“En el caso de procedimientos de cobranza coactiva de obligaciones tributarias seguidos respecto de predios ubicados en zonas en las cuales existe conflicto de competencia entre municipalidades, procede ordenar su suspensión en la vía de queja en aplicación del inciso b) del numeral 31.1 del artículo 31º de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, si según la inscripción en el registro de propiedad inmueble los predios corresponden a la jurisdicción de una municipalidad distinta a aquella que inició la cobranza, aun cuando el quejoso no acredite el pago de las obligaciones puestas a cobro ante la primera de ellas”.*

14. En consecuencia, la generación de un doble régimen tributario en la zona territorial en conflicto, producto de la expedición de la Ordenanza N° 285-C/MC de la Municipalidad Distrital de Comas, debe ser resuelto de acuerdo a las reglas establecidas en la Decimotercera Disposición Final de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y en el precedente de observancia obligatoria del Tribunal Fiscal emitido mediante resolución N° 09531-5-2009.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.
2. **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, apruebe, precise o corrija la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de San Martín de Porres y Comas.
3. **DISPONER** que el doble régimen tributario generado como consecuencia de la expedición de la Ordenanza N° 285-C/MC de la Municipalidad Distrital de Comas, debe ser resuelto de conformidad con las reglas establecidas en la Decimotercera Disposición Final de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN MARTÍN DE PORRES

precedente de observancia obligatoria del Tribunal Fiscal emitido mediante resolución N.º 09531-5-2009, reseñadas en el fundamento 13 de la presente resolución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI**

Lo que certifico: