



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC

ICA

MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

ASUNTO

Demanda de Conflicto de Competencia interpuesta por la Municipalidad de San Andrés contra la Municipalidad Distrital de Paracas.

ANTECEDENTES

Jaime Champi Miranda, Procurador Público de la Municipalidad Distrital de San Andrés, en representación de ésta, interpone demanda de Conflicto de Competencias contra la Municipalidad Distrital de Paracas y el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Paracas, solicitando se declare: (a) que la Municipalidad Distrital de Paracas tiene competencias, dentro de su límite territorial, en aspectos administrativos, políticos, económicos, tributarios y otros, de acuerdo a sus límites pre-establecidos en su Ley de creación, Ley N° 11597; (b) la nulidad del Acuerdo de Consejo N° 80-MDP-CMP, de 25 de agosto de 2004, y su Resolución de Alcaldía N° 512-2004-MDP-ALC, de 17 de septiembre de 2004, expedida por la Municipalidad Distrital de Paracas, que aprueba la creación del Centro Poblado Rural "Luis Negreiros Vega"; y (c) la nulidad de los certificados de jurisdicción Nos. 004, 008, 009, 011, 012, 013, 014 y 016-2004-MDP/DSU, así como el Certificado de Jurisdicción otorgado al Banco Internacional del Perú, de fecha 12 de agosto de 2004, expedidos por la referida Municipalidad Distrital de Paracas.

Alega que la Ley de creación de la Municipalidad Distrital de Paracas, Ley N° 11597, de 8 de marzo de 1951, al determinar sus límites, establece que por el "este" su territorio se extiende hasta la "Panamericana sur". Refiere que con el transcurso del tiempo, se ha variado el lugar por donde pasaba dicha carretera de la "panamericana sur", lo que fue aprovechado por la Municipalidad demandada para crear centros poblados, otorgar certificados de jurisdicción, y expedir otro tipo de actos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC

ICA

MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

administrativos fuera de su ámbito territorial. Ese es el caso, indica, del Acuerdo de Consejo N° 80-MDP-CMP, de 25 de agosto de 2004, y su Resolución de Alcaldía N° 512-2004-MDP-ALC, de 25 de agosto de 2004, mediante el cual se aprobó la creación del Centro Poblado "Luis Negreiros Vega". Según alega, dicho Centro Poblado no se encuentra dentro de los límites territoriales de la Municipalidad Distrital de Paracas fijados por la Ley N° 11597, esto es, dentro del espacio territorial por donde en 1951 pasaba la "panamericana sur", sino en la jurisdicción que corresponde a la Municipalidad de San Andrés.

El Procurador Público Municipal de la Municipalidad Distrital de Paracas contesta la demanda solicitando que ésta se desestime por considerar que si bien el lugar por donde pasaba la "panamericana sur" ha cambiado, sin embargo, de ello no se deriva que su representada haya ejercido competencias dentro de los límites territoriales de la Municipalidad de San Andrés, pues sucede que la Ley N° 4431, que crea a esta última, ni siquiera precisa cuáles son los límites de esta última Municipalidad. Refiere que la "anexión en forma consuetudinaria" de dicha área donde se plantea el conflicto, también ha sido considerada por el Gobierno Nacional como perteneciente al Distrito de Paracas. Alega, así mismo, que la creación del Centro Poblado "Luis Negreiros Vega" fue creado a solicitud de sus pobladores y, en mérito de ello, es que se pudo realizar en su beneficio diversas obras públicas. Informa que ante el conflicto suscitado se ha recurrido al Gobierno Regional de Ica para que proceda con su solución en el Plan Nacional de Demarcación Territorial de la Provincia de Pisco, lo que está pendiente de resolverse.

FUNDAMENTOS

§1. Petitorio de la demanda

1. Las pretensiones que contiene la presente demanda son que se declare: (a) que la Municipalidad Distrital de Paracas tiene competencias, dentro de su límite territorial, en aspectos administrativos, políticos, económicos, tributarios y otros, de acuerdo a sus límites pre-establecidos en su Ley de creación, Ley N° 11597; (b) la nulidad del Acuerdo de Consejo N° 80-MDP-CMP, de 25 de agosto de 2004, y su Resolución de Alcaldía N° 512-2004-MDP-ALC, de 17 de septiembre de 2004, expedida por la Municipalidad Distrital de Paracas, que aprueba la creación del Centro Poblado Rural "Luis Negreiros Vega"; y (c) la nulidad de los certificados de jurisdicción Nos. 004, 008, 009, 011, 012, 013, 014 y 016-2004-MDP/DSU, así como el Certificado de Jurisdicción otorgado al Banco Internacional del Perú, de fecha 12 de agosto de 2004, expedidos por la referida Municipalidad Distrital de Paracas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC

ICA

MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

§2. Los rasgos configuradores del conflicto de competencias constitucionales

2. El objeto del proceso competencial es la *vindicación* o, en su caso, la *determinación* de una competencia o una atribución. Con su articulación se persigue que el Tribunal Constitucional precise el poder, órgano o ente estatal a que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto.

Desde luego que no cualquier clase de afectación de competencias o atribuciones da lugar al proceso competencial. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional precisa que la afectación ha de recaer sobre competencias o atribuciones asignadas por la Constitución o la Ley Orgánica. Se trata, por tanto, de la *vindicatio* de una *potesta iusconstitucional* o, cuando menos, de “relevancia constitucional”.

Este último supuesto grafica el caso de aquellas *potestades* conferidas exclusivamente por la Ley Orgánica. Al no encontrarse atribuidas *directamente* por la Constitución, lo que reivindica su “relevancia constitucional” es su rigurosa vinculación con el ámbito material del instituto de la reserva de Ley Orgánica. Ha de tratarse, pues, de una competencia o atribución vinculada con la estructura y funcionamiento de un ente estatal creado por la Constitución (cfr. STC 0003-2006-PI/TC, Fund. Jur. N° 22-23).

3. En diversas ocasiones este Tribunal ha recordado que la dilucidación de la titularidad de la *potestas* objeto del conflicto no se efectúa en abstracto. Está asociada necesariamente a una decisión (acción u omisión) que las afecte. Como se expresó en la RTC 00013-2003-CC/TC, no puede existir conflicto constitucionalmente relevante:

“si la duda sobre la titularidad de la competencia no se materializa en alguna decisión concreta o, si existiendo, la misma no se fundamenta en una vulneración al orden de competencias” (Fund. Jur. 10.4).

Por ello, en la STC 0001-2010-CC/TC sostuvimos que la actuación (acción u omisión) que se cuestiona debe anidar un vicio de competencia.

4. En la STC 0001-2010-CC/TC describimos los caracteres esenciales del vicio de competencia. Entre otras cosas, sostuvimos que:

el vicio competencial susceptible de ser conocido en un proceso competencial se presenta cuando un órgano constitucional se subroga inconstitucionalmente o afecta a otro en el ejercicio de algunas de estas funciones [conferidas por la Constitución o la Ley Orgánica]” (Fund. Jur. 7).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC

ICA

MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

Una actuación inválida en el sentido antes anotado se presenta siempre que ésta se encuentre vinculada con la infracción de ciertas condiciones de competencia formal y de competencia material impuestas por las normas que disciplinan el proceso de su producción jurídica. Esto es, por aquellas normas que regulan el proceso de creación y aplicación del derecho por parte de los entes estatales legitimados en este proceso.

5. El artículo 110 del Código Procesal Constitucional, por cierto, no sólo regula los 2 elementos del conflicto competencial –titularidad de una competencia o atribución e invalidez competencial de actos o decisiones-. También regula el modo y carácter que el conflicto puede revestir. En la STC 0001-2010-CC/TC hicimos referencia a ellos. Recapitulando nuestra jurisprudencia sobre el particular, el Tribunal expresó que dichos conflictos podían presentarse en cualquiera de las siguientes formas:

a) *conflicto positivo*, que

“se genera cuando más de un órgano constitucional reclama para sí la titularidad de una misma competencia o atribución” [Fund. Jur. N° 2];

b) *conflicto negativo*, que se origina

“cuando...más de un órgano constitucional se considera incompetente para llevar a cabo un concreto acto estatal” [Fund. Jur. N° 2];

c) *conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio*, que

“se suscita cuando, sin reclamarla para sí, un órgano constitucional, por omitir un deber constitucional o de relevancia constitucional, afecta el debido ejercicio de las competencias constitucionales de otro” [Cfr. STC 0005-2005-CC, Fund. Jur. N° 23];

d) *conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales*, que

“se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional” [Fund. Jur. 3].

6. Tal diferenciación es relevante para determinar la finalidad y caracteres que les son propios a cada uno de ellos. En ella se sustenta la diferencia planteada en el Fundamento Jurídico N° 2 de esta sentencia entre pretensiones destinadas a vindicar una potestas, de aquellas que sólo se dirigen a que se determine o identifique la titularidad de la misma.

Cae en la esfera de esta última, la articulación promovida en un conflicto negativo. El objeto de este último sólo es que se determine o identifique el órgano a quien corresponde la titularidad de la competencia o atribución cuyo ejercicio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC

ICA

MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

deliberadamente se rehúye. A diferencia de las demás modalidades de conflicto, en las que se promueve propiamente una *vindicatio potestatis*. Es decir, una *defensa* o *recuperación* de la competencia o atribución que la Constitución y las leyes orgánicas asignan y que otros afectan.

7. A su vez, la *vindicatio* de la *potestas* tiene alcances distintos según se trate de un conflicto positivo o uno de menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de acto obligatorio.

En el conflicto positivo, la *vindicatio potestatis* siempre es “directa” porque se materializa en una pretensión de “recuperación” o “defensa” de la competencia o atribución de cara a su *arrogación* o *auto adjudicación* de la misma por otro. En tanto que en los conflictos por omisión de cumplimiento de acto obligatorio y de menoscabo de atribuciones constitucionales, la *vindicatio potestatis* es “indirecta”. Al no existir una subrogación o despojo de competencias, la *defensa* de la *potestas* sólo se traduce en cuestionar las decisiones o actuaciones (acción o por omisión) que *interfieren* y *dificultan* el ejercicio de las que le son propias.

§3. Análisis del caso

8. En el presente caso, la Municipalidad Distrital de San Andrés no cuestiona que la Municipalidad demandada se haya *adjudicado* irregularmente una atribución constitucional y, como consecuencia de ello, ésta haya quedado privada de la misma. Lo que pone en entredicho es la validez, desde el punto de vista del principio de competencia, de determinados actos dictados por la Municipalidad Distrital de Paracas. Y no por un prurito de custodia de la mera legalidad de los actos de la Municipalidad vecina, sino porque juzga que su expedición dificulta, a su vez, que ella pueda ejercer adecuadamente sus atribuciones.

Así planteado el asunto, se trataría *prima facie* de un conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales, en el que la afectación se traduciría en la expedición de un conjunto de actos inválidos por anidar un vicio de competencia. Concretamente, por haber sido emitidos por la Municipalidad Distrital de Paracas sin que ésta fuera el órgano, *ratione territorium*, competente para hacerlo. Tal impresión, sin embargo, es más aparente que real.

9. Como se destacó en el Fundamento N° 5 de esta sentencia, para que un conflicto pueda considerarse como de “menoscabo de atribuciones constitucionales” es preciso que éste no tenga como materia de discusión a quién corresponde la *titularidad* de la atribución o competencia, sino si su *ejercicio* ha resultado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

018003



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC

ICA

MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

comprometido como consecuencia de la adopción de una actuación por parte de otro órgano constitucional.

10. En el presente caso, sin embargo, el Tribunal advierte que al haberse omitido establecer los límites territoriales de la Municipalidad de San Andrés en su ley de creación [Ley N° 4431, de 9 de diciembre de 1921], es jurídicamente imposible determinar que se haya menoscabado el ejercicio de una competencia o atribución de la cual esta Municipalidad sea titular. No tanto porque existan dudas sobre si la Municipalidad Distrital de Paracas expidió (o no) actos fuera de sus límites *ratione territorium* [habida cuenta de la interpretación audaz e inconstitucional que le ha permitido, cada cierto tiempo, “re-demarcar” su territorio, so pretexto del cambio de lugar por donde pasa actualmente la carretera denominada “panamericana sur”], sino porque al carecer de límites territoriales legalmente establecidos, es imposible que jurídicamente se determine si la actuación de la Municipalidad de Paracas la afecta o menoscaba en el ejercicio de sus competencias o atribuciones constitucionales.

A estos efectos, el Tribunal recuerda que si bien el conflicto que se dilucida en este proceso se origina en una actuación viciada de competencia [cfr. Fund. Jur. 3 y 4, *supra*], sin embargo, su objeto no es determinar, *per se*, la validez de los actos que pudieran expedir cualquiera de los órganos estatales a los que se refiere el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, sino *vindicar* o, en su caso, *determinar* la titularidad de una competencia o atribución constitucional.

11. Finalmente, a fin de que se pacifique un conflicto territorial que tiene varios años de subsistencia [Cfr. RTC 001-2008-PCC/TC], el Tribunal Constitucional considera preciso exhortar a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Gobierno Regional de Ica para que, dentro de los alcances de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 019-2003-PCM, delimiten el territorio de los municipalidades de San Andrés y de Paracas.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

615300



EXP. N.º 00011-2009-CC/TC
ICA
MUNICIPALIDAD DE SAN ANDRÉS

2. Exhortar a la Dirección Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Gobierno Regional de Ica para que concluya las labores que permitan la delimitación territorial de las municipalidades de San Andrés y de Paracas por el Parlamento, conforme lo expresado en el fundamento 11, supra.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
URVIOLA HANI**

Lo que certifico:

VICTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR