



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 154/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00010-2023-PCC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10 de julio de 2025



Caso de la realización de proyectos de inversión en ámbitos geográficos no demarcados

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURIGANCHO-CHOSICA C.
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN ANTONIO DE CHACLLA

Asunto

Demanda de conflicto competencial respecto a la realización de proyectos de inversión en un ámbito territorial en disputa entre la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica y la Municipalidad Distrital de San Antonio de Chaclla

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la realización de proyectos de inversión en ámbitos geográficos no demarcados | 2

TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL**
 - B-1. DEMANDA**
 - B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**
- C. PARTÍCIPE**

II. FUNDAMENTOS

- §1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO**
- §2. EL TERRITORIO COMO ELEMENTO DELIMITADOR DEL ÁMBITO COMPETENCIAL**
- §3. SOBRE EL CARÁCTER INDISPENSABLE DEL ESTABLECIMIENTO PREVIO DE LÍMITES TERRITORIALES PARA LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN COMPETENCIAL EN EL CASO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA**

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de julio de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto de la magistrada Pacheco Zerga y el voto singular del magistrado Domínguez Haro, que se agregan.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 22 de diciembre de 2023, la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica interpone una demanda de conflicto de competencia contra la Municipalidad Distrital de San Antonio de Chaclla, aduciendo que esta última viene desarrollando proyectos de inversión que se encontrarían en su ámbito territorial. En concreto, alega que en el presente caso se habría vulnerado el principio de descentralización del Estado, contemplado en el artículo 189 de la Constitución y que, además, se habría desconocido el marco de competencias asignado a los gobiernos locales en los artículos 194 y 195 de dicha Norma Fundamental.

Por su parte, con fecha 23 de agosto de 2024, el procurador público de la Municipalidad Distrital de San Antonio contesta la demanda solicitando que sea declarada fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa e infundada la demanda, en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda competencial presentada por la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica, son los siguientes:

- Alega que la Municipalidad Distrital de San Antonio de Chaclla, ubicada en la provincia de Huarochirí, departamento de Lima, no



ostenta la competencia para realizar proyectos de inversión bajo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (invierte.pe), de conformidad con los artículos 189, 194 y 195 de la Constitución.

- Precisa que, de acuerdo con el Informe 309-2023-MDL/GPP/OPMI/ABC¹, la municipalidad demandada viene desarrollando desde el año 2021 catorce proyectos de inversión en sectores como “Cerro Camote, Av. Unión en Jicamarca, Anexo N° 8 de Jicamarca” (cfr. numeral 10.5 de la demanda obrante en la foja 20 del cuadernillo digital), ubicados, a su criterio, dentro de la jurisdicción del distrito de Lurigancho.
- Asevera que con tales acciones se está incurriendo en errores técnico-legales, ya que para la ejecución de obras es necesario contar con el expediente técnico y la disponibilidad física del terreno, salvo otras características de la obra. Menciona además que, presuntamente, se están malversando los fondos del Estado al ejecutar estas obras, así como también al elaborar proyectos y beneficios de programas sociales dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de Lurigancho.
- Advierte que cuatro de los catorce proyectos de inversión se encuentran cerrados. En relación con los diez proyectos restantes, refiere que estos se encuentran activos, e indica que: “cinco (05) inversiones están a nivel de formulación y evaluación, tres (03) a nivel de expediente técnico y dos (02) están ejecutados con sus propios recursos pendientes de cierre” (foja 3 del cuadernillo digital).
- Refiere que el alcalde de la municipalidad demandada, junto con un grupo de funcionarios de la misma entidad, tratan de desconocer la competencia que ostenta la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica a través de interpretaciones erróneas de la ley de creación del distrito de Lurigancho.
- Por su parte, afirma que esta norma de creación no ha sido modificada, de modo que es perfectamente cartografiable y que, con ello, se evidencia que la municipalidad demandada está ejecutando actos indebidos, al atribuirse funciones que solo le corresponden a la Municipalidad Distrital de Lurigancho.

¹ Informe 309-2023-MDL/GPP/OPMI/ABC, obrante a fojas 139-163 del cuadernillo digital.



- En esa línea, argumenta que la Decimotercera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) habilita como competente a la municipalidad recurrente, en tanto prevé 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”.
- Asimismo, menciona que el segundo párrafo de la mencionada disposición establece que “(...) a partir del año siguiente a aquél en que se defina el conflicto de límites, se deberá tributar al municipio a cuya jurisdicción se haya atribuido el predio”.
- Del mismo modo, destaca que no existe un conflicto de competencias según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 766, el cual estatuye que “La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio”.
- Aduce que las municipalidades son los órganos de los gobiernos locales que ejercen su competencia en la circunscripción territorial de las provincias y distritos del país, conforme a los incisos 7 y 8 del artículo 195 de la Constitución. Agrega que, para resolver la presente controversia, se debe tomar en cuenta los informes técnicos 322-2023/MDL-GOPU² y 201-2023-MAGCH³, de fechas 12 y 13 de diciembre de 2023.
- Finalmente, solicita a este Tribunal que lleve a cabo la delimitación de las competencias municipalidades involucradas, así como también declare “nulo todo acto de intromisión e incompetencia dentro de la jurisdicción de Lurigancho-Chosica”.

B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El procurador público de la Municipalidad Distrital de San Antonio de Chaclla contesta la demanda formulando los siguientes argumentos:

² Informe Técnico 322-2023/MDL-GOPU, fojas 48 a 54.

³ Informe Técnico 201-2023-MAGCH, fojas 55 a 64.



- En primer lugar, señala que se encuentra legitimada para plantear en este proceso la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, conforme al artículo 446.5 del Código Procesal Civil. Precisa en concreto que la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica, al interponer la demanda, “no ha tomado en consideración que previamente debe ser solicitada ante la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), esto es a través de la máxima autoridad administrativa de la entidad solicitante, conforme al procedimiento administrativo establecido en la Ley de Demarcación y Organización Territorial - Ley N. ° 27795 y sus modificatorias, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N. ° 191-2020-PCM, modificado por el Decreto Supremo N. ° 120-2023-PCM” (numeral 3.1.2. obrante a foja 330 del cuadernillo digital).
- Afirma que a través del Oficio 039-2024-GRL/SG-RIP, de fecha 3 de julio de 2024, el Gobierno Regional de Lima remitió el Memorando 1642-2024-GRL/GRPPAT, de fecha 26 de junio de 2024, en donde se evidencia que tanto los equipos técnicos de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) como del mencionado gobierno regional, se encuentran en un proceso excepcional para tratamiento de límites.
- Refiere que la problemática relacionada con la demarcación de las provincias de Huarochirí y de Lima Metropolitana se inició hace varios años y que, a la fecha, dicho procedimiento está siendo desarrollado por la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la PCM, con los equipos técnicos del Gobierno Regional de Lima y de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Aduce que la Decimotercera Disposición Complementaria de la LOM establece que en las jurisdicciones en conflicto donde existen centros poblados no saneados, es la población la que decide a qué jurisdicción municipal va a pertenecer. Acota que, cuando se apruebe la ley de demarcación correspondiente, las obras, los servicios y tributos deberán ser incorporados a la jurisdicción municipal que dicha ley defina.
- Por estas razones, solicita que se declare fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, e infundada la demanda de conflicto competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica.



C. PARTICIPE

- Mediante auto de fecha 15 de octubre de 2024, se incorpora como partícipe en el presente proceso a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

II. FUNDAMENTOS

§1. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

1. En primer lugar, debe destacarse que el artículo 43 de la Constitución dispone lo siguiente:

La República del Perú es democrática, social, independiente soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

2. Así pues, la Carta Política ha establecido un modelo de Estado unitario, representativo y descentralizado, como fluye de la disposición glosada. A su vez, el artículo 188 de la Constitución se ha referido a la descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral del país y que “implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada” (...) (Sentencia 00001-2019-CC/TC, fundamento 19).
3. Dicho proceso debe llevarse a cabo, como establece el aludido artículo de la Constitución, “conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
4. Es por ello que los gobiernos locales cuentan con determinadas competencias que ejercen con autonomía, dentro de los límites que los artículos 194 a 199 de la Constitución y las leyes de desarrollo prevén.
5. Y, para que los gobiernos locales puedan cumplir con sus competencias constitucionales en el marco de la descentralización, se les ha reconocido plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, como se desprende del artículo 194 del texto constitucional, de los artículos 8 y 9 de la



Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y del artículo II de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

6. El citado artículo 8 de la LBD establece lo siguiente:

Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

7. Por su parte, en el artículo 9 de la LBD se ha explicitado que la autonomía tiene una dimensión política, otra administrativa y otra económica. Por su parte, el artículo II del Título Preliminar de la LOM hace referencia a las mencionadas dimensiones de la autonomía municipal y añade que: “La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, *con sujeción al ordenamiento jurídico*” (énfasis añadido).
8. Asimismo, este Tribunal ha dejado sentado que la autonomía de dichos gobiernos locales presupone el ejercicio de diversas facultades en el ámbito de sus competencias, relacionadas con el autogobierno a través de sus autoridades representativas electas; con la aplicación y verificación del cumplimiento de las normas que emiten; con la administración de su organización interna, de su presupuesto y de los servicios públicos que deben prestar; y con la generación de recursos a través del ejercicio de la potestad tributaria (cfr. Sentencia 00001-2019-CC/TC, fundamento 17).
9. Ello sin perjuicio del ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes orgánicas a otros sujetos constitucionales y del control interorgánico que debe llevarse a cabo dentro del referido marco constitucional.
10. En suma, queda claro que la Constitución ha establecido que el proceso de descentralización es indispensable para el desarrollo político, económico y social del país y, en el marco de aquel, resulta exigible un adecuado ejercicio de las competencias de las municipalidades.



11. Ahora bien, dicho proceso y ejercicio cabal de competencias se rige por un conjunto de principios, de observancia obligatoria y que informan todo el ordenamiento. Entre ellos se encuentra el principio de territorialidad, que ha sido previsto y desarrollado por la LOM.
12. Por ello, este Tribunal estima necesario, a continuación, desarrollar determinadas consideraciones sobre el carácter indispensable del establecimiento de límites territoriales, como paso previo a realizar un examen competencial de proyectos de inversión pública.

§2. EL TERRITORIO COMO ELEMENTO DELIMITADOR DEL ÁMBITO COMPETENCIAL

13. A la luz del artículo 194 de la Constitución glosado *supra*, el artículo I del Título Preliminar de la LOM establece que:

Los gobiernos locales son entidades, básicas de la *organización territorial* del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo *elementos esenciales del gobierno local, el territorio*, la población y la organización (énfasis añadido).

14. A su vez, el artículo III del mencionado Título Preliminar ha previsto 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. Sus principales autoridades emanan de la voluntad popular conforme a la Ley Electoral correspondiente (énfasis añadido).

15. Asimismo, el artículo 3 del Título I, sobre “Disposiciones Generales”, dispone que:

Artículo 3.- Jurisdicción y regímenes especiales

Las municipalidades se clasifican, en función de su jurisdicción y régimen especial, en las siguientes:

En función de su jurisdicción:

1. La municipalidad provincial, *sobre el territorio de la respectiva provincia* y el distrito del cercado.
2. La municipalidad distrital, *sobre el territorio del distrito (...)* (énfasis añadido).



16. Por otro lado, el artículo 36 de la LOM prevé que: “Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico de su circunscripción territorial y la actividad empresarial local (...)”.
17. En la misma línea, este Tribunal ha dejado en claro que el territorio es un elemento esencial de los gobiernos locales y está constituido por la superficie física sobre la que la municipalidad se asienta y ejerce *ius imperium* (cfr. Sentencia 00003-2008-PCC/TC, fundamento 10).
18. En efecto, las competencias que corresponden a una autoridad municipal “deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente (...)” (Sentencia 00016-2003-AI/TC, fundamento 5).
19. Por otro lado, es necesario precisar que el constituyente ha establecido cuáles son los sujetos constitucionales que tienen competencia en el ámbito de la demarcación territorial. Así, el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución estatuye que entre las atribuciones del Congreso se encuentra la de “Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”.
20. En cumplimiento del mandato constitucional referido, la Ley 27795, *Ley de Demarcación y Organización Territorial* y modificatorias (LDOT), contempla la regulación del procedimiento de delimitación territorial y determina los órganos competentes al respecto.
21. Así, el texto vigente del artículo 5 identifica como competentes en dicha materia a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que actúa a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT-PCM); y a los gobiernos regionales y entidades públicas que brindarán la información necesaria para concluir los procesos.
22. Concretamente, el citado artículo 5.1. de la LDOT prescribe que la SDOT:

(...) ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Demarcación Territorial, el cual tiene como finalidad lograr una organización racional del territorio y el saneamiento de límites.

Tiene competencia para normar el tratamiento de las acciones de demarcación territorial, así como para evaluar y emitir opinión vinculante



sobre la procedencia de los estudios de diagnóstico y zonificación (EDZ) y expedientes únicos de saneamiento y organización territorial (SOT) elaborados por los gobiernos regionales.

Asimismo, tiene competencia para conducir el saneamiento de límites interdepartamentales y las acciones de demarcación territorial de creación de distrito o provincia, fusión de distritos, traslado de capital y anexión en zona de frontera o zonas declaradas de interés nacional; formular anteproyectos de ley en materia de demarcación territorial; y asesorar técnicamente a los organismos del Sistema Nacional de Demarcación Territorial.

23. Así fijado al marco normativo y jurisprudencial atinente, este Tribunal, a continuación, evaluará si corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo en el presente caso, o no.

§3. SOBRE EL CARÁCTER INDISPENSABLE DEL ESTABLECIMIENTO PREVIO DE LÍMITES TERRITORIALES PARA LA REALIZACIÓN DE UN EXAMEN COMPETENCIAL EN EL CASO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

24. En el presente caso, la municipalidad demandante alega que la Municipalidad Distrital de San Antonio de Chaclla habría infringido los límites competenciales establecidos en el marco constitucional, al haber realizado diversos proyectos de inversión pública bajo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones en zonas que pertenecen a la circunscripción territorial del distrito de Lurigancho-Chosica.
25. Al respecto, debe tenerse presente que dicho sistema se encuentra regulado por el Decreto Legislativo 1252, *Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones*, y modificatorias.
26. De acuerdo con el artículo 1 de dicha norma, se trata de un sistema administrativo estatal que tiene como finalidad “orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país”.
27. De conformidad con el artículo 3 del citado decreto legislativo, dicho sistema se rige por diversos principios, entre los que se encuentran los siguientes:



- a) *Alineamiento de inversiones públicas en función al cierre de brechas y al planeamiento estratégico*: La inversión pública se alinea al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios en el territorio con impacto en el bienestar de la población, así como contribuyen a la competitividad del país, vinculándose con los objetivos nacionales, sectoriales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico.
 - b) *Priorización*: La programación multianual de las inversiones se realiza teniendo en cuenta los servicios prioritarios en el territorio y la maximización del uso de los recursos públicos, en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.
28. Asimismo, se aprecia que las mencionadas inversiones atraviesan por un conjunto de fases, las que, de acuerdo con el artículo 4, son:
- a. Programación Multianual de las Inversiones;
 - b. Formulación y Evaluación;
 - c. Ejecución; y,
 - d. Funcionamiento.
29. En lo que aquí interesa, corresponde destacar que la fase de programación multianual, de acuerdo con el literal a), constituye “un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, de proyección trienal, como mínimo, tomando en cuenta los fondos públicos destinados a la inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, el cual está a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales”. A ello debe añadirse que dicha programación, de acuerdo con lo previsto en la citada disposición:
- se elabora en función de los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, estableciendo metas para el logro de dichos objetivos que permitan evaluar el avance respecto al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios y la rendición de cuentas. Constituye el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones (...).
30. Es evidente entonces que los proyectos de inversión, a llevarse a cabo en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, responden a objetivos tanto nacionales, como



regionales y locales, previstos como parte del planeamiento estratégico de operaciones económicas en el país. Así las cosas, existe un innegable interés público en relación con la realización de dichos proyectos, siempre que se respeten las reglas que, sobre el particular, han sido establecidas en el ordenamiento jurídico.

31. De modo que, ante la constatación de dicho interés público, resulta claro para este Tribunal que un presupuesto indispensable para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de esta controversia -en la que los alegados vicios competenciales consisten, precisamente, en la realización de proyectos de inversión pública-, *es la previa demarcación territorial*, de conformidad con la Constitución y demás normas especiales aplicables a dicha materia, previstas en el ordenamiento.
32. Esto significa que, a fin de verificar si la alegada infracción competencial denunciada en la demanda se ha producido, o no, resulta indispensable que, previamente, se haya acreditado que los límites territoriales entre las jurisdicciones en conflicto han sido establecidos de manera definitiva.
33. En esta línea, este Tribunal tiene resuelto que:

[...] las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente, pues, de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal pudieran vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194° de la Constitución no distingue entre uno u otro gobierno municipal, así sea uno de rango provincial y el otro distrital, en razón, justamente, del ámbito territorial dentro del cual cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones. (Cfr. Sentencia 00016-2003-AI/TC, fundamento 5).
34. Queda claro, por otra parte, que no es competencia del Tribunal Constitucional fijar los límites territoriales (cfr. Sentencia 00018-2018-AI/TC, fundamento 19, y Sentencia 00019-2018-PI/TC, fundamento 19), pues, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, dicha competencia es ejercida por otros poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo), según lo previsto en el citado artículo 102.7 de la Constitución y las normas legales que lo desarrollan.
35. Naturalmente que cualquier proyecto de inversión que se lleve a cabo y cuya realización sea cuestionada como un acto viciado de



incompetencia, debe encontrarse en el ámbito de la jurisdicción territorial de la entidad que plantea la demanda. Solo así podría llevarse a cabo un examen competencial y emitir un pronunciamiento sustantivo sobre los alegatos planteados por la municipalidad demandante.

36. Ahora bien, este Tribunal considera indispensable precisar que las consideraciones establecidas *supra*, únicamente son de aplicación para el caso del cuestionamiento de la realización de proyectos de inversión pública por la vía del proceso competencial.
37. Distinta es la situación cuando se trata del control de constitucionalidad de ordenanzas que crean centros poblados, pues en dicho caso se mantiene el criterio de que ejercer competencias en territorios que “todavía están siendo objeto de un proceso de delimitación territorial” (...), sería “inconstitucional por contravenir el artículo 102.7 de la Constitución (...)” (Sentencia 00012-2012-PI/TC, fundamento 12).
38. Dicha línea de razonamiento fue reiterada posteriormente en la Sentencia 00011-2017-PI/TC y acumulado, donde se sostuvo que “los gobiernos locales no tienen la competencia para delimitar su territorio”, y que, “en caso se determine la existencia de un territorio en disputa entre dos o más gobiernos locales o regionales, estos tendrán que abstenerse de establecer los límites unilateralmente” (fundamento 50).
39. En dichos casos, en los que el objeto controlado fue una ordenanza, la actuación denunciada estuvo relacionada directamente con el establecimiento de límites territoriales. Además, en ellos, el control correspondiente fue realizado con las particularidades de un examen abstracto de inconstitucionalidad, lo que no sucede en la presente controversia.
40. A fin de resolver la cuestión planteada en autos, corresponde advertir que este Tribunal realizó un pedido de información a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (SDOT), con fecha 16 de octubre de 2024, a fin de que dicha entidad informe si los sectores territoriales involucrados en la controversia se encuentran ubicados en el ámbito territorial del distrito Lurigancho-Chosica, provincia de



Lima, o si, por el contrario, forman parte del distrito de San Antonio de Chaclla, provincia de Huarochirí, región Lima.

41. Conviene tener presente que, de conformidad con el ya citado artículo 5 de la Ley 27795 (LDOT) y el artículo 8.1 de su reglamento vigente, aprobado por el Decreto Supremo 191-2020-PCM, la SDOT ejerce competencias en materia de demarcación territorial.
42. Estando a lo expuesto, a través del Informe D000199-2024-PCM-SSATDOT, de fecha 24 de octubre de 2024 (obrante a fojas 365-367 del cuadernillo digital del Expediente), la SDOT respondió al pedido de información antes detallado, en los siguientes términos:
 10. Conforme puede apreciarse, la propuesta de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial para la implementación de una consulta popular en el Sector C de la colindancia entre las provincias de Lima y Huarochirí, es materia de dos procesos judiciales sobre los que no existe un pronunciamiento definitivo y, en consecuencia, no es posible continuar con dicho proceso de delimitación.

Por lo tanto, considerando que los sectores indicados en el documento de la referencia se encuentran en el ámbito de consulta, no es posible definir su pertenencia.
43. Así las cosas, en el presente caso la entidad demandante no ha acreditado que tales proyectos de inversión se realicen en su ámbito territorial; antes bien, surge del expediente que la zona sobre la que se reclama afectación de la competencia se encuentra en proceso de demarcación territorial.
44. En vista de ello, este Tribunal se encuentra impedido de emitir un pronunciamiento de fondo, debido a que los límites del territorio al que pertenecería la zona objeto de controversia aún no han sido establecidos, lo que constituye un presupuesto para determinar si las competencias invocadas en la demanda respecto de los proyectos de inversión han sido afectadas por la municipalidad demandada, o no.
45. Por lo tanto, al no haberse configurado dicho presupuesto del proceso competencial de autos, la demanda deviene improcedente.
46. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal, estima oportuno destacar que, en reiterada jurisprudencia, ha invocado a los órganos



responsables para que, dentro de las prioridades y en el plazo razonable más breve, se culmine con el referido proceso nacional de saneamiento de límites territoriales (cfr. Sentencia 00011-2017-PI/TC y acumulado, fundamento 69; Sentencia 00033-2009-PI/TC, fundamento 17; Sentencia 00005-2007-PCC/TC, fundamento 16; Sentencia 00022-2003-AI/TC, fundamento 6, entre otros).

47. Vista la considerable antigüedad del conflicto territorial que mantienen la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima, este Tribunal considera indispensable exhortarlos, conjuntamente con la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, para que, en el ámbito de sus competencias, concluyan con el proceso de saneamiento de límites territoriales, de forma tal que el Poder Ejecutivo pueda presentar la iniciativa legislativa correspondiente ante el Congreso de la República, conforme lo regula el artículo 102.7 de la Constitución y los pronunciamientos de este Tribunal en las Sentencias 00018-2018-AI/TC y 00019-2018-PI/TC (cfr. fundamento 53, en ambos casos).
48. Asimismo, debe tenerse en consideración que, según lo establecido en el artículo 162 de la Norma Fundamental, entre las competencias constitucionales de la Defensoría del Pueblo se encuentra la de “supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal”. Siendo ello así y en atención a la problemática advertida *supra*, pendiente aún de ser resuelta, es indispensable exhortar a dicho órgano constitucional autónomo para que supervise periódicamente el procedimiento de saneamiento de los límites territoriales entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima.

III. FALLO

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 conflicto competencial respecto al cuestionamiento de la realización de proyectos de inversión en las áreas pertenecientes a la zona territorial en conflicto.



2. **EXHORTAR** a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial, a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional de Lima, para que, dentro del ámbito de sus competencias, concluyan con el proceso de saneamiento de límites territoriales.
3. **EXHORTAR** a la Defensoría del Pueblo para que, conforme con sus atribuciones constitucionales, supervise periódicamente el procedimiento de saneamiento de los límites territoriales entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MORALES SARAVIA
GUTIÉRREZ TICSE
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

1. En el punto 3 de la parte decisoria de la sentencia se dispone: *Exhortar a la Defensoría del Pueblo para que, conforme con sus atribuciones constitucionales, supervise periódicamente el procedimiento de saneamiento de los límites territoriales entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima.*
2. Al respecto, considero que la referida exhortación dirigida a la Defensoría del Pueblo, se sustenta en las atribuciones que ostenta, conforme al artículo 162 de la Constitución Política del Perú, entre las cuales se encuentra la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal. Además, esta exhortación también se justifica en la relación de cooperación que debe existir entre todas las entidades del Estado; en virtud de la cual, las entidades destinatarias de los requerimientos que realice la Defensoría del Pueblo, tienen, el deber de colaborar con ésta y responder las solicitudes que ésta formule.
3. El aludido deber de colaboración que debe existir entre las instituciones del Estado, es un asunto desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, en la sentencia emitida en el expediente encuentra sustento en la sentencia emitida en los fundamentos 44 y 45 del Expediente 00001-2022-PCC/TC se señaló:

“44. (...) el deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo se deriva del artículo 161 de nuestra Norma Suprema, y se trata de un mandato específico en el marco de las relaciones de los órganos públicos con la Defensoría del Pueblo, al margen del deber de cooperación genérico e implícito que se deriva, a su vez, del artículo 43 de la Constitución Política, que establece el principio de separación de poderes.

45. En esta línea, este Tribunal Constitucional destacó en el fundamento 15 de la Sentencia 00006-2006-PCC/TC, que este último principio “no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un



lado, como control y balance entre los poderes del estado —checks and balances of powers— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos”. De esta manera, la separación de poderes reconocida por nuestra Constitución Política no implica antagonismo entre los mismos, sino que esta se desarrolla en un marco de cooperación entre ellos”.

4. Sin perjuicio de lo indicado en la sentencia citada en el fundamento anterior, no debe entenderse que, porque se alude a “poderes del Estado”, el deber de colaboración está restringido sólo a los entes que reciben en la Constitución dicho nombre, es decir a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sino que debe entenderse extendido a todas las entidades estatales, así no estén adscritas a alguno de esos clásicos poderes del Estado. En esa línea, en el fundamento 29 de la sentencia emitida en el expediente 00002-2008-PCC/TC, se aseveró:

“29. Puede afirmarse, por ello, que así como los Gobiernos Regionales tienen el deber de observar el *principio de cooperación y lealtad constitucional nacional*, así también al Gobierno Nacional le asiste el deber de cooperación para con los Gobiernos Regionales - *lealtad constitucional regional*-, más aún si se considera que uno de los deberes constitucionales del Estado es el de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación artículo 44° de la Constitución).”

5. En síntesis, si bien es cierto, una exhortación -en una de sus acepciones- implica un “aviso con el que se intenta persuadir”⁴, en el presente caso, también acarrea un llamado a la Defensoría del Pueblo para que, en ejecución de sus atributos constitucionales, se aboque a la supervisión del tema limítrofe evaluado en la presente causa; así como a las instituciones estatales involucradas, para que, cuando la Defensoría del Pueblo les requiera información o les inste a resolver el mencionado tema limítrofe, colaboren con ella, en aplicación del deber de cooperación entre entidades estatales.

S.

PACHECO ZERGA

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Exhortación. En: Diccionario de la Lengua Española [en línea]. 23 ed., sin fecha [consulta: 18 de agosto de 2025]. Disponible en: <https://dle.rae.es/exhortaci%C3%B3n?m=form>.



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el presente voto singular, pues considero que la demanda sólo debe ser declarada improcedente. Sustento mi posición en las siguientes razones:

1. El numeral 6 del artículo 102 de la Constitución dispone que compete al Congreso lo siguiente: “*Aprobar las leyes de demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo conforme al proceso legislativo ordinario*”. Por ende, considero que la demarcación territorial es una atribución compartida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Precisamente por ello, entendemos que resulta contradictorio exhortar a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional de Lima a concluir con el procedimiento de saneamiento de límites territoriales porque ambas entidades no tienen competencia para dirimir esa contienda, más aún si ambas mantienen posiciones diametralmente opuestas e irreconciliables al respecto.
2. Asimismo, tampoco corresponde exhortar a la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros para que, dentro del ámbito de sus competencias, concluya con el proceso de saneamiento de límites territoriales, debido a que su estancamiento no se origina en la falta de diligencia ni en la desidia de dicha Secretaría; sino en una limitación objetiva que le impediría proseguir con la tramitación del mencionado proceso de saneamiento: la judicialización de este último.
3. Estimamos, también, que no resulta oportuno la supervisión de la demarcación territorial por parte de la Defensoría del Pueblo, más aún si la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros ha informado a este Tribunal Constitucional, que el citado procedimiento de límites territoriales se encontraría paralizado debido a la existencia de procesos judiciales iniciados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho, a través de los cuales cuestionan la consulta vecinal que se ordenó para poner fin a ese diferendo de linderos territoriales.
4. Por lo expuesto, no suscribo los puntos resolutivos 2 y 3.

S.

DOMÍNGUEZ HARO