

## DESCENTRALIZACIÓN, CONFLICTOS TERRITORIALES Y PROCESO COMPETENCIAL

BERLY JAVIER FERNANDO LÓPEZ FLORES\*

### SUMARIO

1. Introducción; 2. El proceso competencial en materia territorial. Naturaleza. Fines. Presupuestos procesales; 3. La competencia constitucional (político-administrativa) para «establecer» la demarcación territorial local y regional. Análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional; 4. La competencia constitucional (jurisdiccional) para «resolver» problemas de demarcación territorial local y regional. El territorio: delimitador de competencias. Análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional; 5. Conclusiones.

*Los conflictos entre órganos constitucionales tienen muchas vías políticas para resolverse y más aún para evitarse. Pero es consecuente con la concepción de la Constitución como derecho y con el carácter del Tribunal Constitucional como su supremo intérprete, que, en última instancia, la contienda pueda dirimirse por la vía jurisdiccional. Con esa previsión ni se judicializa la política ni se politiza el derecho, necesariamente. Solo se es coherente con la idea de que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento.*

**Manuel Aragón Reyes**

133

### 1. Introducción

Como bien sabemos, el Estado peruano viene haciendo denodados esfuerzos en implementar una real y verdadera política gubernamental de descentralización, transfiriendo a dicho efecto el conglomerado de sus funciones políticas, económicas y sociales a los gobiernos locales y regionales, con la finalidad de que los ciudadanos accedan de manera directa a las

---

\* Profesor de Derecho Procesal Constitucional de la Universidad de Piura (campus de Lima). Abogado por la misma casa de estudios. Maestría en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

prestaciones estatales (seguridad, educación, salud, transporte, etc.), cuyo otorgamiento viene ordenado por la cláusula del Estado social de derecho. Esta tarea descentralizadora del Estado no ha sido fácil, por lo contrario, ha venido encontrando paulatinamente una serie de obstáculos relacionados, desde sus inicios, entre otros, con el celo político del gobierno central al momento de transferir sus funciones y con el desinterés político mostrado por los gobiernos locales y regionales para recepcionar y ejercer las funciones transferidas.

Paralelamente a dichos obstáculos *exógenos* (relacionados con la mentalidad y la idiosincrasia de los políticos gobernantes), existen otros que llamaremos obstáculos *endógenos* (relacionados con el proceso mismo de transferencia de funciones) que restan eficacia a la política descentralizadora del Estado. Uno de dichos obstáculos es el creciente descubrimiento de *zonas limítrofes de imprecisión territorial* existentes en los ámbitos geográficos de los gobiernos locales y regionales, obstáculo que da origen a los conflictos territoriales locales y regionales en el Perú.

134

Ello, evidentemente, constituye un obstáculo gravitante para la consolidación del proceso de descentralización, toda vez que genera desconcierto e incertidumbre en los gobernantes locales y regionales al momento de ejercer sus funciones y competencias transferidas, por no saber con exactitud hasta qué zona territorial ejerce jurisdicción su gobierno, generándose a consecuencia de esto una insatisfacción en el ciudadano, quien también se siente desconcertado por no saber a qué gobierno local o regional acudir para solicitar sus prestaciones de salud, seguridad, educación, transporte, etc. Esta situación se agudiza cuando el ciudadano asentado en la zona de imprecisión territorial es *desatendido* por dos o más gobiernos locales y regionales, alegando estos que no asumen jurisdicción en dicha zona; y en otras circunstancias es *acosado* al ejercer jurisdicción conjunta dos o más gobiernos locales y regionales en dicha zona territorial, generándole así doble gravamen en sus derechos e intereses. Esta situación se vuelve aún más crítica para el ciudadano si el problema de imprecisión territorial perdura en el tiempo, pues no sabrá con certeza a qué gobierno acudir para solicitar sus prestaciones sociales, generándose un agravio a sus derechos fundamentales como persona.

Es importante alertar que en la actualidad, en el Perú, existe un sinnúmero de situaciones que involucran conflictos territoriales que menoscaban los derechos de los ciudadanos, y originan la ineludible necesidad de que sean

prontamente resueltos por las autoridades gubernamentales. Según el Instituto Peruano de Administración Municipal (IPAM), los conflictos territoriales de Lurín-Pachacámac, San Martín de Porres-Independencia y San Isidro-Magdalena son los más complejos en Lima. Otros casos son los conflictos de límites Callao-Lima Metropolitana, Chorrillos-Surco, Chorrillos-Barranco, Chorrillos-Villa El Salvador, San Juan de Miraflores-Chorrillos, Ancón-Puente Piedra y Magdalena-San Miguel. También figuran los casos de Magdalena-Pueblo Libre, Punta Hermosa-Punta Negra, San Bartolo-Santa María del Mar, Pucusaña-Santa María del Mar, Surquillo-San Borja, Surco-Barranco y Ate-Surco<sup>1</sup>. En el interior del país existen problemas territoriales en Ayacucho<sup>2</sup>. Asimismo, existe conflicto territorial entre Puno y Moquegua<sup>3</sup>.

Estos conflictos territoriales, a su vez, tienen causas diversas. Una de ellas es, precisamente, *la inexistencia de leyes de creación* de los gobiernos locales y regionales y, como consecuencia de ello, la inexistencia de límites, linderos y coordenadas que definan el ámbito geográfico de cada uno de ellos. Otra causa proviene de la *antojadiza interpretación que realizan algunos gobiernos locales sobre sus leyes de creación y sobre sus límites, linderos y coordenadas* a través de la cual consideran dentro de su ámbito geográfico, territorios donde se encuentran asentadas propiedades comerciales e industriales que por ley pertenecerían a otros gobiernos locales, todo ello con el fin de incrementar su recaudación por concepto de tributación municipal. Otra proviene del *particular interés de agrupaciones de vecinos* de un distrito que pretenden pertenecer a otro distrito colindante, por ser de estrato social superior, con el fin de ver incrementado el valor patrimonial de sus viviendas. Otra causa de los conflictos es el *tráfico de terrenos* que realizan inescrupulosas personas, quienes, para la regularización de estos, acuden al gobierno local que se condice con sus intereses, pero que precisamente no ejercen jurisdicción sobre dichos terrenos.

---

<sup>1</sup> «El conflicto limítrofe San Isidro-Magdalena es uno de cuarenta que hay en Lima», en «www.elcomercio.com.pe», visita de fecha 10 de julio de 2010. Véase también «San Isidro y Magdalena se enfrentan por límites», en «www.peru21.com.pe», visita de fecha 10 de julio de 2010.

<sup>2</sup> «Ayacucho con problemas de demarcación territorial», en «www.larepublica.com.pe», visita de fecha 10 de diciembre de 2010.

<sup>3</sup> «Tolapalca quiere anexarse a Moquegua», en «www.correo.com.pe», visita de fecha 5 de enero de 2011.

Esta problemática descrita que, a la larga, tiene incidencia negativa en el disfrute de los derechos e intereses de las personas, origina pues la necesidad de evaluar, estudiar y proponer mecanismos jurídicos rápidos, sencillos y efectivos con el fin de que se precisen los ámbitos geográficos de cada gobierno local y regional y/o se resuelvan de una manera definitiva los problemas de demarcación territorial. A estos efectos se dirige el presente estudio. Por ello, se dará cuenta de los mecanismos jurídicos existentes dirigidos a solucionar la «problemática de los conflictos territoriales locales y regionales»; y se evaluará además cuál de estos mecanismos resulta ser el más eficaz de cara a una solución pronta del problema y a una protección efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

## **2. El proceso competencial en materia territorial. Naturaleza. Fines. Presupuestos procesales**

El artículo 202° de la Constitución Política del Perú establece que corresponde al Tribunal Constitucional «conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley». Si bien es cierto que la Constitución no reconoce a los conflictos de competencia como una garantía constitucional, es la ley (el Código Procesal Constitucional) la que le otorga rango de proceso constitucional y le asigna la especial misión de *garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales* (artículos I y II). El artículo 109° del Código Procesal Constitucional establece que «el Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las *competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales*, y que opongán: 1) al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; 2) a dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o, 3) a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a estos entre sí».

A nivel doctrinario se ha señalado que existe diferencias entre *conflicto de competencias* que hace referencia a conflictos territoriales y *conflicto de atribuciones* que hace alusión a conflictos interorgánicos<sup>4</sup>; se ha señalado también

---

<sup>4</sup> A. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 265.

que a través de la resolución de los distintos conflictos constitucionales de competencias y atribuciones se garantiza la vigencia efectiva del principio de separación de poderes<sup>5</sup>.

Si bien los conflictos entre órganos constitucionales y los conflictos territoriales son procesos distintos, tienen un tratamiento legal común, pues ambos conflictos pretenden ser garantía de la división de poderes (horizontal en un caso, vertical en otro) y se refieren, en definitiva, a las normas constitucionales de competencia. Difieren en cuanto a los sujetos (entes territoriales con personalidad jurídica en un caso y órganos del Estado en otro), pero tienen cierta similitud en cuanto a los actos objeto del conflicto (disposiciones en el conflicto entre órganos constitucionales y disposiciones, resoluciones o actos en los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas o a estas entre sí) y en cuanto a los requisitos procesales<sup>6</sup>.

Este proceso competencial persigue una doble finalidad: el pronunciamiento sobre *la titularidad de una competencia* y la decisión sobre si un determinado *acto o disposición* es o no legítimo, apareciendo ambos elementos inseparablemente unidos, de forma que no puede haber conflicto si la duda sobre la titularidad de una competencia no se materializa en un acto o disposición concretos<sup>7</sup>. En otras palabras, el proceso competencial tiene por finalidad la determinación de si tales *disposiciones* respetan el orden de competencia establecido en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado<sup>8</sup>.

Como todo proceso constitucional, el proceso competencial también está sometido al cumplimiento de presupuestos procesales que sirvan de mérito para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. A razón de los presupuestos procesales del proceso competencial, el Tribunal Constitucional ha señalado que «[...] el proceso competencial debe versar sobre los temas expresamente previstos en el Código Procesal Constitucional, así como ser iniciado

---

<sup>5</sup> G. RÖLLNERT LIERN, «El Tribunal Constitucional», en *Funciones y órganos del Estado constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 245.

<sup>6</sup> A. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre...*, *op. cit.*, p. 249-250.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 364.

<sup>8</sup> G. RÖLLNERT LIERN, «El Tribunal Constitucional», *op. cit.*, p. 262.

por los sujetos legitimados por dicha norma. En el primer caso [la materia], el conflicto debe estar directamente vinculado con la Constitución o las leyes orgánicas; mientras que en el segundo [los sujetos], la parte demandante debe ser un poder del Estado, un órgano constitucional o un gobierno regional o local. La ausencia de uno de tales requisitos acarreará un resultado desestimatorio, dado que ambos presupuestos procesales son necesarios para incoar el proceso competencial»<sup>9</sup>.

Dichos criterios procesales fueron ratificados recientemente por el mismo Tribunal y, esta vez, explicados y ampliados en un caso de conflicto competencial territorial. En esta ocasión señaló que «[...] 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 son cada uno de ellos los que se reconocen como titulares legítimos –por razones contrapuestas– para el ejercicio de las competencias municipales en la *zona territorial en conflicto*. 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* [...] 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 legítima-*

---

<sup>9</sup> STC N° 0003-2005-PC/TC, fundamentos 1 y 2, caso *Municipalidad del Centro Poblado Menor de San Juan de Uchubamba vs. Municipalidades Distritales de Masma y Monobamba*.

mente las competencias constitucionales reclamadas en la zona territorial en conflicto»<sup>10</sup>. Asimismo, para que puedan ser resueltos los conflictos territoriales, se exige también que se haya producido una lesión actual, real y efectiva, no potencial del orden de competencias, desestimando aquellos casos en los que se plantean meras dudas interpretativas, o en los que se alega una simple sospecha<sup>11</sup>.

En tal sentido, para la procedibilidad del proceso competencial en materia territorial, no basta que las competencias alegadas estén previstas en la Constitución o en leyes orgánicas, ni que lo inicien los sujetos legitimados por el Código Procesal Constitucional, sino que también se requiere la alegación de *actos o disposiciones a través de los cuales se materializa el conflicto competencial*. Por ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que «[...] el conflicto que debe merecer un pronunciamiento en única instancia por este Colegiado debe estar referido a *actos normativos concretos, resoluciones o hechos objetivos debidamente probados que incidan de modo directo en la competencia constitucionalmente asignada o que se desprenda de la Ley Orgánica de alguno de los órganos constitucionales que denuncia el conflicto ante este Tribunal*, no pudiéndose alegar un conflicto de naturaleza competencial a raíz de situaciones creadas por trámites o reclamos administrativos entre órganos, o en base a suposiciones subjetivas en torno a hechos que no han sido debidamente sustentados o que son improbables e inciertos»<sup>12</sup>.

139

Tal criterio procesal-material sobre la previa existencia de *actos o disposiciones concretas* fue ratificado recientemente por el alto Tribunal al señalar 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»<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> STC N° 0003-2008-PCC/TC, fundamentos 6, 7 y 9, caso *Municipalidad Distrital de San Martín de Porres vs. Municipalidad Distrital de Independencia*.

<sup>11</sup> A. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre...*, op. cit., p. 375.

<sup>12</sup> STC N° 0001-2006-CC/TC, fundamento 3, caso *Municipalidad Distrital de Mariscal Cáceres vs. Municipalidad Distrital de Acoria*.

<sup>13</sup> STC N° 0003-2008-PCC/TC, fundamento 8, caso *Municipalidad Distrital de San Martín de Porres vs. Municipalidad Distrital de Independencia*.

Conforme a lo expuesto debe advertirse que lo decisivo, lo esencial, para que recaiga un pronunciamiento sobre el fondo del asunto en el proceso constitucional competencial, en materia territorial, es la existencia de una controversia o diferencia de opinión sobre las respectivas competencias y la subsiguiente titularidad de una esfera de actuación del gobierno local o regional que viene determinada por la competencia territorial, así como la existencia de actos o disposiciones concretas a través de los cuales se materializa la supuesta interferencia de competencias.

Empero, de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional en los procesos competenciales en materia territorial, es posible advertir que, pese a cumplirse con los presupuestos procesales antes referidos, se han venido emitiendo decisiones inhibitorias –con la etiqueta de improcedente– al considerarse *in toto*, sin hacerse ninguna elemental diferenciación ni distingo, que todas las pretensiones relacionadas con conflictos territoriales locales-regionales o que involucran problemas de demarcación territorial, corresponden ser resueltas en último término por el Congreso de la República (encargado de aprobar la demarcación territorial). Consideramos que la solución a la problemática de los conflictos territoriales locales y regionales en el Perú requiere la ineludible necesidad de diferenciar conceptualmente lo que constituye la competencia para *establecer o crear mediante ley* la demarcación territorial local o regional, de lo que constituye la competencia para *resolver problemas* de demarcación territorial cuando esta ya ha sido previamente establecida o creada por ley. De tal diferenciación dependerá, pues, que el Tribunal Constitucional asuma –y no rehúya– su competencia constitucional para resolver sobre el fondo de los procesos competenciales en materia territorial.

140

### **3. La competencia constitucional (político-administrativa) para «establecer» la demarcación territorial local y regional. Análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional**

El artículo 102° de la Constitución Política del Perú establece que son atribuciones del Congreso: «[...] 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo». La Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, desarrollando el citado dispositivo constitucional, establece las definiciones básicas, criterios técnicos y los procedimientos para el tratamiento de la demarcación territorial en el Perú. En este contexto, la ley conceptúa a la demarcación territorial como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se



organiza el territorio a partir de la *definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional*. Es aprobada por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo (artículo 2°.1). Esta ley también señala que constituyen acciones técnicas de demarcación territorial: las *creaciones, fusiones, delimitaciones y redelimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones, centros poblados* (artículo 2°.5). Asimismo, la ley establece que para el saneamiento y determinación de límites en áreas urbanas, por carencia o imprecisión de estos, el órgano técnico competente identifica y evalúa la existencia de conflictos de límites, a partir de las leyes de creación y delimitación correspondientes (artículo 12°.2).

Conforme se aprecia de dicha ley, la demarcación territorial (cuyos contenidos o actos pueden ser *creaciones, fusiones, delimitaciones y redelimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones, centros poblados*), constituye pues un procedimiento *sui generis* (administrativo-parlamentario), que inicialmente es llevado a cabo por el *Poder Ejecutivo* y concluido luego por el *Parlamento* con la expedición de una ley que aprueba un determinado acto de demarcación territorial.

141

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional tiene dicho que los actos de demarcación territorial contienen intrínsecamente «*un acto político-administrativo creador de un proceso técnico-geográfico*». Es un acto administrativo, porque hace referencia a la rutina de los asuntos públicos que, por serlo, es normalizable y por tanto, normativizable. Es un acto político, porque hace referencia a una dimensión de los asuntos políticos que excede esa previsibilidad o estandarización, pues solo es normalizable o reconducible a reglas el ejercicio de la función política en lo tocante al procedimiento, pero no en lo que respecta a sus contenidos materiales que quedan en el ámbito de lo discrecional y que, por ello mismo, solo pueden acarrear responsabilidad política<sup>14</sup>.

Atendiendo a la particular naturaleza (político-administrativa) de los actos de demarcación territorial que tienden a *crear, fusionar, delimitar y redelimitar circunscripciones territoriales*, es que la Constitución Política del Perú ha encargado a un órgano político (Parlamento) y a un órgano administrativo (Po-

---

<sup>14</sup> R. SÁNCHEZ FERRIZ, «El gobierno», en *Funciones y órganos del Estado constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 97.

der Ejecutivo), y no precisamente a un órgano judicial, la realización de tales tareas demarcatorias, toda vez que ellas constituyen herramientas para «*garantizar el ejercicio del gobierno y la administración, facilitan la conformación de las regiones y generan información de carácter técnico-cartográfica que contribuye a la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional*» (Ley N° 27795); objetivos todos ellos de evidente matiz político-gubernamental, pero no jurisdiccional.

Por ello es que el Tribunal Constitucional, con buen criterio, ante pretensiones competenciales que implicaban una *creación, fusión, delimitación y redelimitación de circunscripciones territoriales*, en múltiples oportunidades emitió sentencias inhibitorias declarando la improcedencia de la demanda de conflicto competencial, por carecer de competencia constitucional para realizar tales tareas demarcatorias.

Así, el Tribunal señaló en un caso que «[...] 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° 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 102° 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 12° de la Ley de Demarcación y Organización Territorial)»<sup>15</sup>.

En otra ocasión, el Tribunal precisó que «[...] se podrá rechazar *in limine* una demanda sobre conflicto competencial en el supuesto que el Tribunal Constitucional *carezca de competencia para conocer aquellos conflictos que tengan*

---

<sup>15</sup> STC N° 0003-2008-PCC/TC, fundamento 22, caso Municipalidad Distrital de San Martín de Porres vs. Municipalidad Distrital de Independencia.

por finalidad determinar o fijar los límites territoriales entre determinadas circunscripciones [...] Que en el presente caso [...] existe un proceso de demarcación territorial de la provincia de Paita a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros que dio mérito al Estudio de Diagnóstico y Zonificación (fojas 16 a 155), el cual constituye un documento técnico que sirve de base para el saneamiento y organización territorial de la aludida provincia, según se desprende de su contenido así como de la Resolución Jefatural N° 004-2005-PCM/ DNTDT, del 6 de abril de 2005 (fojas 156). *Se pretende en buena cuenta que este Tribunal se pronuncie y determine, en función de un documento técnico interno (Hoja Informativa N° 10-IGN/Geog.-DT, emitida por el Instituto Geográfico Nacional, que corre a fojas 158), cuál es el ámbito territorial que corresponde a la Municipalidad Provincial de Paita, lo que evidentemente no corresponde a este Colegiado.* Que estando a las consideraciones precedentes, el Tribunal Constitucional estima que, en las actuales circunstancias, y hasta que no se defina la circunscripción territorial, carece de competencia para conocer el proceso de autos; por tal razón la demanda debe ser desestimada en aplicación conjunta del inciso 3 del artículo 104° y del segundo párrafo del artículo 112° del CP Const.»<sup>16</sup>

En igual sentido, el Tribunal estableció que «[...] el conflicto que el demandante pretende ventilar a través del presente proceso no es un asunto que versa sobre las competencias materiales que les vienen asignadas a las partes por la Constitución o las leyes orgánicas, *sino que implica dilucidar sobre el ámbito territorial en el que ellas pueden ser ejercidas, asunto que, como es evidente, escapa a su naturaleza y objeto.* Por otra parte [...] la demarcación territorial es una competencia compartida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, correspondiendo a este último aprobar la demarcación territorial propuesta por el primero, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 102°, inciso 7, de la Constitución Política del Perú concordada con la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2003-PCM. *En consecuencia, siendo los conflictos sobre límites territoriales ajenos a la finalidad propia del proceso competencial, corresponde declarar la improcedencia de la demanda de autos*»<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup>STC N° 0009-2009-CC/TC, fundamentos 5 y 6, caso Municipalidad Provincial de Paita vs. Municipalidad Provincial de Sechura y Municipalidad Distrital de Vice.

<sup>17</sup>STC N° 0006-2007-CC/TC, fundamentos 8, 9 y 10, caso Municipalidad Distrital de Pachacámac vs. Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo.

Finalmente, el Tribunal declaró que «[...] el conflicto que el demandante pretende ventilar en esta sede no versa sobre las competencias materiales que les vienen asignadas a las partes por la Constitución o las leyes orgánicas, *sino que supone el dilucidar sobre el ámbito territorial en el que ellas pueden ser ejercidas. En otras palabras, la demandante pretende valerse de este proceso para definir el conflicto (de antigua data) suscitado con la MPCh consistente en la determinación de a qué jurisdicción distrital pertenecen las urbanizaciones Avietel, La Plata, La Pradera, Los Cedros de la Pradera y el Parque Industrial, asunto que, como es evidente, escapa a su naturaleza y objeto.* Por otra parte [...] la demarcación territorial es una competencia compartida entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, correspondiendo a este último aprobar la demarcación territorial propuesta por el primero, de acuerdo con la previsión contenida en el artículo 102°, inciso 7, de la Constitución Política del Perú»<sup>18</sup>.

Delimitada así la competencia constitucional del Poder Ejecutivo y del Congreso para aprobar o realizar tareas de demarcación territorial, conviene entonces precisar ahora la competencia que tendría el Tribunal Constitucional, en relación con la demarcación territorial, con motivo del conocimiento, tramitación y posterior resolución de un proceso competencial que verse sobre materia territorial.

144

#### **4. La competencia constitucional (jurisdiccional) para «resolver» problemas de demarcación territorial local y regional. El territorio: delimitador de competencias. Análisis de la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional**

Como bien sabemos, el Estado se nos presenta como una comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado. Por ello, se ha llegado a decir que es una forma de vida social históricamente determinada y una estructura política cuyos elementos esenciales son el poder, *el territorio*, la población y el derecho<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> STC N° 0002-2004-CC/TC, fundamentos 3, 4 y 5, caso *Municipalidad Distrital de Pimentel vs. Municipalidad Provincial de Chiclayo*.

<sup>19</sup> C. FAYT, *Derecho político*, t. I, Buenos Aires, La Ley, 2003, p. 129.

La importancia del territorio radica en que es el espacio o porción geográfica en la que se realiza la actividad estatal<sup>20</sup>, condiciona la vida social de la población, su economía y su cultura, sus posibilidades de desarrollo efectivo e influye en la organización política. A su vez, este elemento natural está condicionado por lo cultural, por la técnica y la ciencia<sup>21</sup>. Es en este contexto que el Tribunal Constitucional ha recalcado la importancia del territorio para la vida política de un Estado al señalar que «[...] 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 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»<sup>22</sup>.

Se le atribuye al elemento territorial las funciones siguientes: *a) en relación con la población*, individualiza geográficamente al pueblo, influye en la determinación de ciertos rasgos físicos y espirituales y se constituye en frontera de un pueblo; *b) en relación con el poder*, fija el ámbito de competencia territorial del poder del Estado (es decir, la territorialidad de la soberanía) y delimita la competencia también de orden territorial del poder en el Estado (autoridad o gobierno), y en sentido negativo, marca el límite de la competencia territorial de los otros Estados particulares y sirve de base a la organización del poder conforme a criterios espaciales; y, *c) en relación con el derecho*, determina el ámbito de validez o vigencia del orden jurídico estatal<sup>23</sup>.

Atendiendo a estas funciones descritas es que el Tribunal Constitucional ha resaltado la importancia de la circunscripción territorial de los gobiernos locales, precisando que «[...] 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 distin-

---

<sup>20</sup> C. FAYT, *Derecho político, op. cit.*, p. 171.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 132.

<sup>22</sup> STC N° 0005-2007-PC/TC, fundamento 13, caso Municipalidad Distrital de Pachacámac vs. Municipalidad Distrital de Lurín.

<sup>23</sup> C. FAYT, *Derecho político, op. cit.*, p. 178.

que 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 [...] 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 las cuales les son asignadas atendiendo a lo siguiente: a) *Competencia por territorio*. Según esta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, solo deben referirse a las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (*esto se conoce como la jurisdicción*) [...] Así, claro está que los gobiernos municipales ejercen sus competencias en el ámbito territorial (*competencia territorial*) que les corresponde conforme a ley; de lo contrario se daría una invasión ilegítima del ámbito competencial asignado»<sup>24</sup>.

146

Por ello es que existe la ineludible «*necesidad constitucional*» de que la circunscripción territorial de cada gobierno local o regional goce de una meridiana delimitación, y que esta sea respetada por todas las autoridades, por particulares y por toda la población involucrada. Con ello, en aplicación de los principios de colaboración y cooperación, se trata de evitar las duplicidades innecesarias, disfunciones o contradicciones especialmente entre los distintos niveles de administración (estatal-autonómica-local), esto es, relaciones interadministrativas<sup>25</sup>; máxime si los diversos entes locales con personalidad jurídica reconocida son administraciones (en forma de administración corporativa), gestores de sus intereses propios para los que se les garantiza constitucionalmente su autonomía<sup>26</sup>. Es en este contexto que el alto Tribunal, con buen criterio ha ratificado que «[...] la competencia de los titulares de los órganos u organismos estatales, para realizar actos estatales válidos, se manifiesta en los ámbitos personal, material, temporal, *territorial* y procesal [...] d) La competencia territorial y el acto estatal constitucional. La Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad establecen el marco espacial de validez del acto estatal ejecutado. *En virtud de ello, la asignación de competencias no se reduce a la mención de los sujetos, sino que precisa la órbita de validez intraterritorial de las*

---

<sup>24</sup> STC N° 0003-2007-PC/TC, fundamentos 65, 66 y 67, caso Municipalidad Distrital de Surquillo *vs.* Municipalidad Distrital de Miraflores.

<sup>25</sup> R. SÁNCHEZ FERRIZ, «El gobierno», *op. cit.*, p. 103.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 100.

*atribuciones conferidas. En consecuencia, dicha competencia puede tener un alcance nacional, regional, departamental o local*<sup>27</sup>.

Ahora bien, como ya lo hemos señalado en líneas precedentes, los actos de demarcación territorial contienen intrínsecamente «*un acto político-administrativo creador de un proceso técnico-geográfico*». Pero, el hecho que la función política o gubernamental se defina por la discrecionalidad, no significa ello que se sitúe por completo fuera del campo del derecho; están comúnmente aceptadas las diferencias entre la discrecionalidad y la arbitrariedad [...] En definitiva, no existen actos salvados, por su naturaleza, de la regulación normativa ni por sí mismos exentos de control en un Estado de derecho bien ordenado<sup>28</sup>. Así las cosas, ningún acto emitido por particulares o por autoridades (Ejecutivo, Parlamento, gobiernos locales o regionales, etc.) se encuentra exento del control constitucional. Por lo contrario, todos los actos públicos o privados son perfectamente controlables de cara a su conformidad con los derechos, garantías, principios o valores que recoge la Constitución.

Y es que en los conflictos constitucionales de competencia (*inclusive en materia territorial*), aunque pueda subyacer (y de hecho muchas veces así ocurre) un conflicto político, la resolución de la controversia no depende de una decisión política, de la adopción de una de las diversas soluciones que la Constitución haya dejado a la libre disposición de un órgano, sino que es fruto de la aplicación de la norma constitucional a un caso concreto y, por ello, este proceso puede configurarse como un auténtico proceso jurisdiccional, lo que justifica, en última instancia, la intervención del Tribunal Constitucional<sup>29</sup>; quien tiene la delicada función genérica de actuar como órgano de integración jurídico-política del conjunto del ordenamiento jurídico y del sistema político en la Constitución, en otras palabras, órgano de cierre del sistema político<sup>30</sup>.

En razón de lo expuesto, consideramos que, si bien es cierto que los actos concretos de demarcación territorial (creaciones, fusiones, delimitaciones y

---

<sup>27</sup> STC N° 0013-2003-CC/TC, fundamento 10.5, caso *Municipalidad Distrital de Pachacámac vs. Municipalidad Provincial de Huarochirí*.

<sup>28</sup> R. SÁNCHEZ FERRIZ, «El gobierno», *op. cit.*, p. 97.

<sup>29</sup> A. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>30</sup> G. RÖLLNERT LIERN, «El Tribunal Constitucional», *op. cit.*, p. 245.

redelimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones, centros poblados) constituyen actos administrativos-parlamentarios iniciados por el *Poder Ejecutivo* y concluidos luego por el *Parlamento* con la expedición de una *ley*; no es menos cierto también que los otros problemas que rodean a la demarcación territorial sí pueden ser ventilados en sede constitucional y, en efecto, pueden ser resueltos por el Tribunal Constitucional. Nos explicamos. El proceso competencial, al igual que los procesos constitucionales de tutela de derechos (amparo, hábeas corpus, hábeas data, cumplimiento) o de tutela de la supremacía constitucional (inconstitucionalidad, acción popular), no tienen por finalidad *crear, constituir, otorgar o declarar derechos, ventajas o situaciones sobre alguna autoridad o un particular*. Por lo contrario, tienen por finalidad *proteger, resguardar o restituir lo que ya ha sido previamente reconocido, constituido u otorgado por imperio de la ley, de la Constitución o del derecho natural*<sup>31</sup>. Así las cosas, el Tribunal Constitucional, sin interferir en las competencias constitucionales para la demarcación territorial que ostenta el Ejecutivo y el Parlamento, podría emitir pronunciamiento jurisdiccional *respetando, resguardando o haciendo cumplir* el acto de demarcación territorial que ha sido aprobado previamente por el Parlamento a través de una ley. Queda claro que, por la vía del proceso competencial, el Tribunal Constitucional no podrá crear circunscripciones territoriales (distritos, provincias o regiones), ni podrá establecer la extensión, límites, linderos o colindancias de estas, pues eso compete al Ejecutivo y al Congreso. Mas sí le competirá velar por el *cumplimiento de la ley* que aprobó un determinado acto de demarcación territorial. En esta tarea, podrá hacer uso de informes u opiniones técnicas emitidas por autoridad competente sobre la materia territorial, por ejemplo, el Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Congreso de la República (Diario de debates), el Instituto Geográfico Nacional (estudios cartográficos), etc. El parámetro de control del Tribunal Constitucional, en estos casos, estaría constituido pues por las propias leyes de creación de los gobiernos locales o regionales en conflicto. De este modo, alegándose en un caso la emisión de actos normativos que, por ejemplo, regulan el comercio, el transporte; o alegándose la emisión de actos administrativos,

---

<sup>31</sup> B. LÓPEZ FLORES, «Más sobre la existencia “material” de etapa probatoria en los procesos constitucionales», en *La prueba en el proceso constitucional*, Lima, Diálogo con la Jurisprudencia, 2010, p. 215-216.



como por ejemplo, órdenes de pago, resoluciones coactivas, por parte de un gobierno local que no tiene jurisdicción en el ámbito territorial señalado en los actos expedidos, entonces la tarea por realizar a cargo del Tribunal Constitucional será determinar (en base a la ley de creación, a las opiniones técnicas y a los estudios cartográficos) si efectivamente dicho gobierno local tiene jurisdicción en el ámbito territorial. No podrá hacer otra cosa adicional que hacer cumplir y respetar lo que la ley de creación ha dispuesto respecto a los límites, áreas o linderos de un determinado gobierno local. Solo podrá determinar si los actos (normativos o administrativos) expedidos por un gobierno local tienen un alcance mayor o rigen en un ámbito territorial que no es el suyo.

Esta competencia del Tribunal Constitucional para resolver procesos competenciales en materia territorial, presupone pues la *existencia de una ley demarcatoria* que defina con meridiana claridad los límites, áreas o linderos de un determinado gobierno local. Si no existe dicha ley de creación, entonces el Tribunal no podrá asumir competencia, pues los encargados por la Constitución para aprobar la demarcación territorial son el Ejecutivo y el Parlamento. Por ello, consideramos que para estos casos específicos de procesos competenciales en materia territorial, la existencia de una ley demarcatoria se constituye en un presupuesto procesal que deberá cumplir la parte demandante. Y es que, tal como ya lo ha señalado el alto Tribunal, constituye «[...] paso previo para el ejercicio de tal atribución, *obviamente que se haya determinado la circunscripción territorial que corresponde a cada gobierno local o regional, para evitar discrepancias o conflictos entre los distintos órganos políticos; caso contrario, de existir desavenencias entre ellos, estas serán resueltas de conformidad con el inciso 7 del artículo 102° de la Constitución*»<sup>32</sup>.

Se trata, sin duda, de un proceso competencial cuya finalidad es cumplir y respetar la demarcación territorial aprobada por el Parlamento a través de la ley. Nos surge aquí la siguiente duda: si se trata de un proceso judicial que tiene por finalidad el cumplimiento de una ley (demarcatoria), ¿por qué no puede ser entonces ventilado en sede constitucional a través del proceso constitucional de cumplimiento? Consideramos que no podría ser ventilado en un proceso de

---

<sup>32</sup> STC N° 0024-2003-AI/TC, fundamentos 6 y 7, caso *Municipalidad Distrital de Lurín vs. Municipalidad Provincial de Huarochirí y Municipalidad Distrital de Santo Domingo de Los Olleros*.

cumplimiento, toda vez que dichas leyes de demarcación no necesariamente contienen un mandato cierto, claro, prístino e incondicional, pues para su interpretación y posterior aplicación siempre se necesitarán otros elementos, como por ejemplo, estudios cartográficos, opiniones técnicas, etc. Ello ya ha sido señalado así por el Tribunal Constitucional en un proceso de cumplimiento en materia territorial «[...] que en el presente caso, independientemente de no haberse cumplido con el requisito especial de la demanda exigido por el artículo 69° del Código Procesal Constitucional, las normas legales invocadas no reúnen los requisitos mínimos requeridos («mandato de obligatorio cumplimiento»), toda vez que «dichas normas no contienen un mandato claro y concreto que deba cumplirse, no contienen especificaciones concretas sobre los límites del distrito de Pachacámac, específicamente de aquellos que colindan con el distrito de Villa María del Triunfo, que deban ser observados, y más aún, se exige el cumplimiento de una norma de la Colonia (Real Cédula Española del 16 de mayo de 1746), norma que –no obstante su valor histórico– no puede surtir ningún efecto jurídico directo por no formar parte del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico peruano que se organiza a partir de una Constitución que a su vez genera un Estado democrático de Derecho»<sup>33</sup>.

150

Por lo expuesto, el proceso competencial en materia territorial se vislumbra como el proceso idóneo para hacer respetar y cumplir la demarcación territorial aprobada por el Parlamento mediante ley. Respecto a este proceso, no debe perderse de vista que los verdaderos precedentes de los conflictos entre órganos constitucionales no aparecerán hasta la segunda mitad del siglo XIX y su aparición se produjo fundamentalmente en el ámbito de la división territorial del poder<sup>34</sup>.

A propósito de esta novedosa tesis que postulamos aquí, conviene señalar que el Tribunal Constitucional ya ha tenido la oportunidad de dirimir o resolver controversias territoriales entre gobiernos locales y regionales determinando y/o reconociendo la titularidad de las competencias territoriales en algunos de ellos. Así, el Tribunal señaló en un caso que «[...] este Tribunal ha logrado definir que el Mercado de Abastos N° 1: [...] (i) es un bien de servicio públi-

---

<sup>33</sup>STC N° 5236-2008-PC/TC, fundamentos 3 y 4, caso Municipalidad Distrital de Pachacámac vs. Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo.

<sup>34</sup>A. GÓMEZ MONTORO, *El conflicto entre...*, op. cit., p. 28.

co por la finalidad pública que persigue; (ii) *que se encuentra en la jurisdicción territorial asignada a la Municipalidad demandante [...] En consecuencia, consideramos –luego de la labor interpretativa constitucional realizada y de la aplicación del Test de Competencia– que el ejercicio de las competencias constitucionales reclamadas en el presente conflicto competencial –respecto del Mercado de Abastos N° 1 en tanto bien de servicio público– le corresponde, en forma legítima, a la Municipalidad demandante. Finalmente, como ya se ha establecido, los bienes de dominio público materia del proceso constitucional instaurado están ubicados y pertenecen a la jurisdicción territorial de la Municipalidad Distrital de Surquillo, y es ella la legítima titular de las competencias constitucionales reclamadas*<sup>35</sup>.

En igual sentido, en reciente decisión, el Tribunal determinó que «[...] de acuerdo con el 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° 25017, siendo esta la causa de los conflictos territoriales subsistentes entre las citadas municipalidades [...] 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 [...]»<sup>36</sup>.

Nótese que gran parte –si es que no la mayoría– de procesos competenciales en materia territorial han sido declarados improcedentes por el Tribunal Constitucional bajo el argumento criticable de que la competencia constitu-

---

<sup>35</sup> STC N° 0003-2007-PC/TC, fundamentos 65, 66 y 67, caso *Municipalidad Distrital de Surquillo vs. Municipalidad Distrital de Miraflores*.

<sup>36</sup> STC N° 0003-2008-PCC/TC, fundamentos 21 y 22, caso *Municipalidad Distrital de San Martín de Porres vs. Municipalidad Distrital de Independencia*.

cional para aprobar la demarcación territorial la tiene el Parlamento. Peor aún, lo que resulta más criticable es el hecho de que habiéndose desestimado las demandas competenciales y exhortándose al Parlamento a que apruebe la demarcación territorial, esta aún no ha sido realizada y ni siquiera ha sido iniciada. Lo que quiere decir entonces que los procesos competenciales no tienen la capacidad de solucionar de una vez por todas los problemas planteados. Esta situación es fácil advertirlas del cúmulo de exhortaciones e invocaciones realizadas por el Tribunal Constitucional al Parlamento. Así, señaló en un caso que «[...] más allá del mandato contenido en el mencionado artículo 102°, inciso 7, de la Constitución, si tenemos en consideración que la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el referido proceso competencial (Exp. N° 0001-2001-CC/TC, seguido entre ambas municipalidades distritales), fue publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 15 de mayo de 2003, «*resulta evidente que desde tal fecha hasta la expedición de la presente sentencia han transcurrido 5 años, largo periodo de tiempo en el que aún no se han definido los límites territoriales entre las Municipalidades de Pachacámac y Lurín, situación que tal como lo refieren ambas municipalidades, además de estar acreditada en autos y ser de público conocimiento, ha generado violentos incidentes, pero sobretodo graves perjuicios para aquellos ciudadanos que habitan en los territorios en disputa [...] Por tanto, debe reiterarse 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 confiere la Constitución y en el plazo razonable más breve, se apruebe la demarcación territorial entre las Municipalidades Distritales de Pachacámac y Lurín*»<sup>37</sup>.

152

En igual sentido, y a manera de exhortación al Parlamento, señaló en otro caso que «[...] queda claro que los problemas limítrofes continúan. Entonces, en vista de que la discusión sobre los límites territoriales que involucran a las provincias de Cañete y Chíncha en relación con el territorio perteneciente a las denominadas Pampas de Melchorita se encuentra pendiente de resolución, se reitera la exhortación a las autoridades competentes y a los poderes del Estado involucrados a asumir oportunamente sus funciones y definir a la mayor brevedad la controversia suscitada»<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> STC N° 0005-2007-PC/TC, fundamento 16, caso Municipalidad Distrital de Pachacámac vs. Municipalidad Distrital de Lurín.

<sup>38</sup> STC N° 0018-2008-PI/TC, fundamento 6, caso Municipalidad Provincial de Cañete vs. Gobierno Regional de Ica.

En razón de todo lo expuesto, surge pues la necesidad de darle una nueva configuración, sentido giro y/o utilidad al proceso competencial en materia territorial, a efectos de que logre la finalidad de todo proceso judicial: la solución pronta, pacífica y definitiva de los problemas planteados.

## 5. Conclusiones

1. Queda meridianamente claro que los actos concretos de demarcación territorial (creaciones, fusiones, delimitaciones y redelimitaciones territoriales, traslados de capital, anexiones de circunscripciones, centros poblados) constituyen actos administrativo-parlamentarios, cuyas competencias constitucionales recaen en el *Poder Ejecutivo* y en el *Parlamento* y se materializan a través de una *ley*. Empero, constituye competencia constitucional del Tribunal Constitucional resolver problemas de demarcación territorial dando cumplimiento y/o haciendo respetar lo que la ley del Parlamento ha dispuesto respecto a los límites, áreas o linderos de un determinado gobierno local o regional.

2. La problemática de los conflictos territoriales en el Perú no se soluciona por el hecho de que el Tribunal Constitucional emita sentencias o autos inhibitorios y/o derive el asunto al Parlamento para que apruebe la demarcación territorial. Contrariamente a ello, la solución pronta a dicha problemática pasa por diferenciar la temática expuesta en la demanda competencial, así como por diferenciar las competencias constitucionales que tiene el Ejecutivo, el Parlamento y el propio Tribunal Constitucional sobre la demarcación territorial.

Así, si en un proceso competencial se pretende que el Tribunal Constitucional dicte un determinado acto de demarcación territorial se declarará improcedente la demanda, porque su competencia no es aprobar la demarcación territorial. Por lo contrario, si en la demanda se pretende anular actos normativos o administrativos expedidos en una jurisdicción territorial que pertenece a otro gobierno local o regional, el Tribunal podrá estimar la demanda porque actuando de esa manera coadyuvará al respeto y al cumplimiento de la demarcación territorial aprobada por el Parlamento a través de la ley (para ello si tiene competencia constitucional). Mientras al Poder Ejecutivo y al Parlamento les corresponde aprobar la demarcación territorial, al Tribunal Constitucional le toca –vía el proceso competencial– coadyuvar al cumplimiento de la ley demarcatoria expedida por el Parlamento. De este modo, definidas las compe-

tencias así, no todos los casos de conflictos territoriales se tendrían que solucionar por el camino tortuoso y burocrático del procedimiento parlamentario, sino que algunos podrían ser solucionados prontamente y de una manera definitiva por el Tribunal Constitucional atendiendo a las leyes demarcatorias de cada gobierno local o regional.

3. Esta competencia del Tribunal Constitucional para respetar y hacer cumplir la demarcación territorial aprobada por el Parlamento, presupone la necesidad de que los límites, linderos, áreas o coordenadas de los gobiernos locales o regionales en conflicto estén previamente definidos y/o delimitados por *ley*. De allí que en los procesos competenciales en materia territorial se deberá cumplir con un nuevo presupuesto procesal: *la existencia de una ley que apruebe y precise un determinado acto de demarcación territorial o que precise los límites, áreas o linderos de los gobiernos locales o regionales en conflicto.*