



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

RAZÓN DE RELATORÍA

En la fecha, se procede a publicar el texto del fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, conforme a lo señalado en la razón de relatoría del 8 de mayo de 2020, que antecede.

Lima, 19 de junio de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 21 de abril de 2020, se votó el Expediente 00003-2015-PCC/TC, aprobándose por mayoría el proyecto de sentencia presentado por el magistrado ponente Blume Fortini, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de la magistrada Ledesma Narváez y el magistrado Sardón de Taboada.

Conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado en la sesión no presencial del 7 de mayo de 2020, dispuso que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

También se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, por razones de salud, entregará su voto con fecha posterior, el que se adjuntará al presente documento.

Lima, 8 de mayo de 2020

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00003-2015-PCC/TC

Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0003-2015-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 21 de abril de 2020

Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

Asunto

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por la Municipalidad Distrital de los Olivos
contra el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima

Magistrados firmantes:

SS.

FERRERO COSTA

BLUME FORTINI

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES

- A. Argumentos de la demanda
- B. Contestación de demanda
 - B.1 Contestación de demanda del Poder Judicial
 - B.2 Contestación de la Municipalidad Metropolitana de Lima
- C. Litisconsortes Pasivos
 - C.1.- Escrito de la Municipalidad Distrital de Independencia
 - C.2.- Escrito del Congreso de la República del Perú
 - C.3.- Escrito del Poder Ejecutivo
- D. Pedido Cautelar de la Demandante

II. FUNDAMENTOS

- § 1. Delimitación del petitorio
- § 2. Proceso competencial y conflictos territoriales
- § 3. Jurisprudencia sobre los límites del distrito de Independencia
- § 4. Demandas competenciales contra resoluciones judiciales
- § 5. Supuesta nulidad de las Resoluciones judiciales
- § 6. La supuesta nulidad del Acuerdo de la Municipalidad de Lima

III. FALLO



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de abril de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Ledesma Narváez (presidenta); Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Sardón de Taboada conforme al Pleno administrativo del 27 de febrero del 2018. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada.

I. ANTECEDENTES

A. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

Con fecha 08 de abril de 2015 la Municipalidad Distrital de Los Olivos interpuso demanda sobre conflicto de competencia contra el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima. La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- El demandante solicita que este Tribunal anule las siguientes sentencias: a) sentencia de fecha 9 de octubre de 1991 expedida por el 30º Juzgado Civil de Lima, b) sentencia de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia el 23 de junio de 1992 y, c) Ejecutoría Suprema el 22 de setiembre de 1993; toda vez que el Poder Judicial no es competente para analizar temas relativos a la demarcación territorial y mucho menos para resolver conflictos competenciales. Específicamente indica que el Código de Procedimientos Civiles, vigente entonces, no establecía la materia sobre demarcación territorial.
- El procurador de la Municipalidad Distrital de Los Olivos sostiene que la competencia para la demarcación territorial le corresponde tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo y, por lo tanto, al haberse expedido las referidas sentencias, el Poder Judicial habría invadido las facultades de ambos poderes del Estado.
- La Municipalidad demandante arguye que, en perjuicio del Poder Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial ha contravenido el inciso 7 del artículo 186 de la Constitución de 1979 e inciso 7 del artículo 102 de la Constitución de 1993, así como la Ley 16012, *Ley que Aclara los Límites del Distrito de Independencia de la Provincia de Lima* y, la Ley 14965, *Ley que crea el Distrito de Independencia*.



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

- Adicionalmente, la demandante solicita que se anule el Acuerdo del Consejo Metropolitano de Lima 287, publicado el 28 de octubre de 1991 (en adelante Acuerdo 287-91), que ratificó el Informe 01-91 de la Comisión Especial de Límites Distritales. Se aduce en la demanda que la Municipalidad Metropolitana de Lima se habría atribuido facultades en materia de demarcación territorial, la que solo le corresponde a los poderes Ejecutivos y Legislativos en virtud del artículo 102, numeral 7 de la Constitución de 1993.
- La Municipalidad demandada se habría atribuido facultades en materia de interpretación de leyes, que únicamente le corresponde al Congreso en virtud del artículo 186, inciso 1 de la Constitución de 1979 y el artículo 102, inciso 1 de la Constitución de 1993. Ello, debido a que la Municipalidad Metropolitana de Lima interpretó que la Ley 25017 derogó la Ley 16012. Contrariamente a ello, la Ley 29477, *Ley que Inicia el Proceso de Consolidación del Espectro Normativo Peruano*, de fecha 04 de diciembre de 2009, ha ratificado la vigencia de la Ley 16012.
- Con el Acuerdo del Consejo cuestionado, se anexaron a la jurisdicción territorial del distrito de Independencia, 2400 km² de los 19000km² que legítimamente le corresponden al distrito de Los Olivos, reduciendo su jurisdicción territorial a un área de 16600 Km².
- La demandante considera que el origen del problema es la suplantación del Informe 019-83-OGP/UPP/MLM, de fecha 20 de junio de 1983, de la Dirección General de la Oficina de Planificación–Unidad de Programas y Proyectos de la hoy Municipalidad Metropolitana de Lima, por el Informe 056-84/INP/-DGPR-DOT, de fecha 12 de diciembre de 1984. Este informe, a pesar de no contar con sello o firma de su autor, fue tomado en cuenta por la Comisión Permanente del Congreso de la República, que aprobó la Ley 25017.
- De ahí que la Ley 25017 es una ley que tiene un “vicio oculto” y tiene una “redacción fraudulenta”. Se sostiene en la demanda que esta Ley solo creó el distrito de Los Olivos, pero no amplió ni recortó los ámbitos territoriales de los distritos de Independencia ni Comas. Se agrega que el “error (fraude) de redacción” en la ley no otorga derecho alguno.
- Las leyes 13757, 14965 y 29477 acreditan que la Ley 16012 no fue derogada ni modificada por la Ley 25017. El demandante señala, además, que conforme al Proyecto del Comité Pro Distrito “Los Olivos”, aprobado por Informe 019-83-OGP/UPP/MML emitido por la Dirección General de la Oficina de Planificación de la hoy Municipalidad Metropolitana de Lima, le correspondería a la Municipalidad Distrital de Los Olivos una extensión territorial de 19.000 km².
- Sin embargo, la entidad demandante sostiene que a través del Informe 01-91, emitido por la Comisión de Límites Distritales, aprobado por el Acuerdo del Concejo Metropolitano



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

de Lima 287-91, se anexan 2.400 km² en beneficio de la Municipalidad Distrital de Independencia

- Por estas consideraciones, el demandante señala que la única norma vigente que regula la extensión territorial de la Municipalidad de Los Olivos es la Ley 16012 y que la referida norma ha sido ratificada por la Ley 29477. Por consiguiente, a criterio del demandante, la extensión territorial de la Municipalidad de Los Olivos es de 19.000 Km² y no de 16.600 km² como aducen los instrumentos jurídicos objetados en este proceso.

B. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

B.1 Contestación de demanda del Poder Judicial

El procurador público del Poder Judicial, mediante escrito de fecha 30 de julio de 2018, contradice la demanda en los siguientes términos:

- Sostiene que conforme lo establece el artículo 113 del Código Procesal Constitucional (CPCo), mediante el proceso de conflicto competencial es factible anular actos administrativos que contravengan la competencia de órganos o poderes del Estado, pero no está diseñado para anular decisiones judiciales.
- Asimismo, el procurador del Poder Judicial señala que el derecho a objetar resoluciones judiciales con carácter de cosa juzgada a través de un proceso de conflicto de competencias no está contemplado por la Constitución ni mucho menos por el CPCo. Por consiguiente, al no existir base legal ni constitucional que sustente el desarrollo del presente proceso, este Tribunal debe desestimar la demanda, declarando su improcedencia.
- Cuando se expidieron las resoluciones judiciales cuestionadas se encontraban vigente la Constitución de 1979 y la Ley 23506, las cuales no regulaban el proceso competencial pero sí la acción de amparo, que era la medida idónea y efectiva para cuestionar tal resolución judicial. No obstante, la Municipalidad Distrital de Los Olivos no inició ninguna acción legal contra dichas resoluciones judiciales por más de veintiséis años. Por lo tanto, se concluye que las sentencias cuestionadas *supra* han adquirido la calidad de cosa juzgada, por lo que ya no pueden ser cuestionadas.
- El demandado aduce que incluso si se tomara como parámetro de control el CPCo, la acción de la Municipalidad Distrital de Los Olivos habría cumplido los seis años que exige la referida norma.
- El demandado arguye que en los fundamentos 13 y 14 de la Sentencia 0001-2010-PCC/TC, este Tribunal restringió la procedencia del proceso de conflicto competencial



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

en contra de resoluciones judiciales, limitándose a aquellas que efectivamente adolezcan de un vicio de competencia y no meramente de un vicio sustantivo.

- Cuestiona que el procurador de la Municipalidad Distrital de Los Olivos pretenda justificar su demanda con argumentos que cuestionan vicios sustantivos y no competenciales. Prueba de ello, es que las razones esbozadas en el proceso judicial son homológamente similares al que utiliza en el presente proceso. Por estas consideraciones, concluye, la referida demanda debe declararse improcedente.

B.2 Contestación de la Municipalidad Metropolitana de Lima

El procurador público de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), mediante escrito de fecha 10 de agosto de 2018, interpone excepción de incompetencia, de cosa juzgada y de prescripción y contradice la demanda en los siguientes términos:

Excepción de Incompetencia:

- El procurador de la MML alega que no cualquier conflicto entre entidades del Estado debe ser visto en un proceso competencial, toda vez que al amparo del artículo 110 del CPCo, cuando la controversia recaiga sobre una norma con rango de ley, esta debe ser resuelta en un proceso de inconstitucionalidad.
- Al respecto, la demandada sostiene que en conformidad con el fundamento 4 y 5 de la Sentencia 0002-2016-PCC/TC este Tribunal ha señalado que en los casos en que el conflicto sobre temas territoriales este debe ser resuelto analizando la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- Por estas consideraciones, concluye esta parte que, el presente proceso de conflicto de competencia no es el idóneo para analizar temas relaciones a la demarcación territorial.

Excepción de Cosa Juzgada:

- El procurador alega que de conformidad con el inciso 13 del artículo 139 de la Constitución, se encuentran prohibido revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada que hayan recaído bajo la institución de la cosa juzgada.
- Al respecto, la demandada señala que las sentencias cuestionadas adquirieron calidad de cosa juzgada y el acuerdo de consejo expedido por la MML ha adquirido la calidad de cosa decidida hace más de veinticuatro (24) años.
- Asimismo, el procurador sostiene que una de las características de la institución de la cosa juzgada es que las resoluciones que hayan adquirido dicha calidad son inmutables,



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

por lo que estas decisiones no pueden ser objeto de revisión bajo ningún tipo de argumento.

Excepción de Cosa Juzgada:

- El procurador sostiene que la presente demanda debió tramitarse en el Proceso de Inconstitucionalidad. Sin embargo, advierte que el plazo para la presentación de esta ha prescrito.

Contestación de la demanda:

- El procurador sostiene que las intervenciones realizadas por el Poder Judicial y la MML respecto a la demarcación territorial no implican conflicto competencial alguno, sino que el órgano jurisdiccional actuó bajo las funciones que le otorga el artículo 138 de la Constitución, así como el artículo 4 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)* y los artículos 39 y 41 de la *Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)*.
- El procurador señala que en la Sentencia 0002-2016-PCC/TC este Tribunal ha resuelto que los conflictos territoriales, a diferencia de los competenciales, no versan sobre si un órgano es o no competente para realizar un determinado acto, sino sobre si dicho acto puede o no incidir válidamente sobre un determinado ámbito territorial.
- Finalmente, el demandado en virtud del artículo 127 de la LOM, sostiene que los conflictos entre municipalidades y entidades que no cuentan con reconocimiento constitucional se resuelven en la vía judicial; y, por ende, el Poder Judicial habría estado facultado de expedir tales resoluciones cuestionadas.

C. LITISCONSORTES PASIVOS

A través del Auto de Calificación, de fecha 20 de junio de 2018, este Tribunal Constitucional dispuso el emplazamiento en calidad de litisconsortes necesarios pasivos al Poder Ejecutivo, Congreso de la República del Perú y a la Municipalidad Distrital de Independencia, con el objeto de recibir elementos jurídicos que coadyuven a resolver la presente controversia.

C.1.- Escrito de la Municipalidad Distrital de Independencia

- El procurador público sostiene que en concordancia con el artículo 109 de la Constitución, las leyes son obligatorias desde el día siguiente al de su publicación. En tal sentido, la Municipalidad Distrital de Los Olivos está obligada a cumplir con lo dispuesto en la Ley 25017, que ratifica los límites del Distrito de Independencia y crea el distrito de Los Olivos, pero que lamentablemente la municipalidad de Los Olivos se rehúsa a acatar.



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

- Agrega que la Municipalidad Distrital de Los Olivos, en concierto con la Municipalidad de San Martín de Porres, generan conflictos sociales a fin de aparentar conflictos jurídicos, como el presente que en realidad se trata de una demanda temeraria y engañosa, que pretende confundir al Tribunal Constitucional.
- Explica que el Distrito de Independencia fue creado en 1964, estableciendo sus límites por el Oeste con la Carretera Panamericana Norte (tramo comprendido entre la Av. Tomas Valle y Av. Naranjal), es decir, en el año de su creación limitaba por el Oeste con el Distrito de San Martín de Porres. En 1989 se crea el Distrito de Los Olivos mediante la Ley 25017, que estableció de forma expresa e indubitable que por el Este limitaba con Independencia y Comas, tenido como parámetro la Carretera Panamericana Norte. Con ello se derogaba expresamente cualquier dispositivo legal que se le oponga.
- No obstante, continuaron los conflictos con las municipalidades de San Martín de Porres y Los Olivos. Con la finalidad de resolver estos conflictos, y en virtud del artículo 7 de la Ley 23853, que establecía que los conflictos territoriales entre municipalidades serían resueltos por el Poder Judicial, en 1990 la Municipalidad Distrital de Independencia interpuso demanda contra la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres. La demanda fue declarada fundada, siendo confirmada en las sucesivas instancias, adquiriendo la calidad de cosa juzgada. Ahora, 25 años después se pretende cuestionar tales resoluciones. No obstante, en virtud de haber adquirido la calidad de cosa juzgada no son pasibles de cuestionamiento.

C.2.- Escrito del Congreso de la República del Perú

- El procurador público del Congreso de la República sostiene que es atribución de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros efectuar y proponer la demarcación territorial de las Municipalidades de Los Olivos e Independencia.
- Asimismo, alega que al Congreso de la República no le corresponde efectuar, ni proponer la delimitación territorial de las municipalidades, toda vez que ello es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo en coordinación con la MML.
- Por otro lado, el procurador del Congreso no tiene competencia para proponer la delimitación territorial de las municipalidades pues en concordancia con el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución, las atribuciones del Poder Legislativo se limitan a aprobar las propuestas efectuadas por el Ejecutivo.
- El procurador público del Poder Legislativo sostiene que en la Sentencia 0011-2009-CC/TC este Tribunal resolvió declarar improcedente una demanda de conflicto de



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

competencia y exhortó a la Dirección Técnica de Demarcación Territorial a fin de que concluya las labores que permitan la delimitación territorial.

- El Congreso señala también que en el Auto publicado el 23 de setiembre de 2010 del expediente 0006-2009-CC/TC este Tribunal declaró improcedente la demanda, ordenando a las municipalidades distritales partes de dicho proceso y a la MML que conjuntamente soliciten el inicio del procedimiento de Demarcación y Organización Territorial conforme a la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.
- El procurador público del Poder Legislativo sostiene que a la fecha no existen propuestas ni proyectos legislativos referidos a la demarcación territorial de las Municipalidades de Los Olivos e Independencia.

C.3.- Escrito del Poder Ejecutivo

- El procurador público del Poder Ejecutivo, con fecha 10 de agosto de 2018, contesta la demanda y sostiene que, de acuerdo con el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución, el procedimiento de demarcación territorial tiene una etapa propositiva a cargo del Poder Ejecutivo y otra que requiere la aprobación del Congreso de la República.
- Alega que para la delimitación territorial se requiere un procedimiento conforme a los artículos 5, 10 y 12 de la Ley 27795, *Ley de Demarcación y Organización Territorial*. De acuerdo, con el numeral 1 del artículo 5 de la referida Ley, el órgano rector del Sistema Nacional de demarcación territorial es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de su Secretaría de Demarcación y Organización Territorial.
- Sin embargo, la actuación del Poder Ejecutivo en este ámbito, está condicionada por el inicio del procedimiento por parte de los gobiernos regionales. Así, de acuerdo a la Ley 27795 y a la Ley 29533, *Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial*, la MML es la encargada de realizar las acciones de demarcación, en caso advierta conflicto territorial entre los distritos de Los Olivos e Independencia, ya que pertenecen a la circunscripción territorial de la MML, que tiene competencias y funciones reconocidas a gobierno regional.
- Dicho proceso de demarcación es necesario para que el Poder Ejecutivo pueda realizar su labor de propuesta del anteproyecto de ley de la demarcación territorial. Sin embargo, la PCM no ha recibido ninguna información respecto a la “demarcación territorial por indefinición de límites” de distritos que pertenezcan a la MML. En consecuencia, el Poder Ejecutivo no puede ejercer su competencia, por cuanto esta se ejerce cuando la MML eleva su propuesta a la PCM.



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

D. PEDIDO CAUTELAR DE LA DEMANDANTE

- Con fecha 13 de mayo de 2015, la Municipalidad de Los Olivos solicita que mediante medida cautelar se suspenda la ilegal sentencia de fecha 09 de octubre de 1991, confirmada por la Cuarta Sala Superior de Lima y la Corte Suprema, y cuya ejecución está a cargo del Trigésimo Segundo Juzgado Civil de Lima. Mediante Auto de fecha 28 de noviembre de 2017, el Tribunal declaró entre otras cosas, improcedente la solicitud de medida cautelar.

II. FUNDAMENTOS

§ 1. DELIMITACIÓN DEL PETITORIO

1. La Municipalidad distrital de Los Olivos demanda la nulidad de:
 - i. La Sentencia emitida por el 30 Juzgado Civil de Lima, de fecha 09 de octubre de 1991 (fojas 27), así como las que la confirmaron; Resolución 691 de la Cuarta Sala Civil, de fecha 23 de junio de 1992 (fojas 27) y la Ejecutoria de la Corte Suprema 1598-92 (fojas 32), de fecha 22 de setiembre de 1992 (fojas 33).
 - ii. El Acuerdo del Concejo Metropolitano 287, de fecha 10 de octubre de 1991, publicado en *El Peruano* el 28 de octubre de 1991, emitido por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en Adelante el Acuerdo 287-91).
2. La demandante asegura que como consecuencia de estas resoluciones la circunscripción territorial de la Municipalidad Distrital de Los Olivos se ha visto reducida ilegítimamente. Ello, debido a que el Poder Judicial, así como la MML, habrían invadido atribuciones que son exclusivas del Poder Ejecutivo y el Legislativo.
3. Así, la demandante sostiene que en virtud del artículo 186, inciso 7 de la Constitución de 1979 y el artículo 102, inciso 7 de la Constitución de 1993, solo el Congreso de la República puede aprobar la demarcación territorial, a propuesta del Poder Ejecutivo, sin que otras instituciones están legitimadas para intervenir en este proceso.

§ 2. PROCESO COMPETENCIAL Y CONFLICTOS TERRITORIALES

4. Conforme lo dispone el artículo 202, inciso 3 de la Constitución y el artículo 109 del CPCo, este Tribunal conoce de los conflictos que se suscitan 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 o de ellos entre sí.



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

5. El objeto del proceso competencial es la *vindicación* o en su caso, la *determinación* de una competencia o una atribución. Con este proceso se busca precisar el poder, órgano o ente estatal al que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto.
6. Debe diferenciarse el objeto de este proceso de la resolución de conflictos de naturaleza territorial. La demarcación territorial es la división política del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos. Como ya lo ha dicho este Tribunal con anterioridad, el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución de 1993 ha establecido que el Congreso, mediante norma de rango legal, es la entidad competente para aprobar tal división territorial propuesta por el Poder Ejecutivo (Sentencias 0001-2001-CC/TC y 0007-2009-CC/TC).
7. Con la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795), publicada el 25 de julio de 2002, se desarrolló la regulación y procedimiento, así como los órganos competentes para la demarcación territorial. En su artículo 5, se indica que son organismos competentes la PCM, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, que es el órgano rector del sistema de demarcación territorial.
8. Por su parte, las áreas técnicas en demarcación territorial de los gobiernos regionales, registran y evalúan los petitorios sobre demarcación territorial y además formulan los expedientes técnicos. Cuando estos cuenten con informes favorables serán elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros.
9. El artículo 6 de dicha ley, establece que la tramitación de los petitorios se sustanciará siempre que exista el Plan de Acondicionamiento Territorial o Planes Urbanos aprobados por la municipalidad provincial en donde se esté realizando la demarcación territorial.
10. En tal sentido, tal como se desprende de la Constitución y la referida ley, el Tribunal Constitucional no es la sede para determinar la demarcación territorial y menos aún para establecer qué competencias deben o no se deben ejercer dentro de un territorio que se mantiene en disputa (Sentencia 0007-2009-PI/TC, fundamento 9).
11. Debe concluirse entonces que este Tribunal Constitucional carece de competencia para realizar la demarcación territorial.

§ 3. JURISPRUDENCIA SOBRE LOS LÍMITES DEL DISTRITO DE INDEPENDENCIA

12. Este Tribunal advierte que la demanda se dirige contra disposiciones administrativas y judiciales, en las que se desarrollan una serie de interpretaciones sobre las leyes 16012, *Ley que aclara los límites del Distrito de Independencia de la Provincia de Lima* y la Ley

**Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia**

25017, que crea en la Provincia de Lima el Distrito de “Los Olivos” que tendrá como capital el núcleo Urbano “Las Palmeras”.

13. Como se apreciará más adelante, si bien la demandante cuestiona expresamente la legitimidad de la interpretación de la Ley 25017 realizada por la MML y el Poder Judicial, también se desprende de la demanda un cuestionamiento contra la legitimidad de dicha ley, indicando que ha sido emitida con un “vicio oculto” y tiene una “redacción fraudulenta” (fojas 3 y 5).
14. Esto es relevante porque en la Sentencia 0003-2008-CC/TC, este Tribunal emitió algunas consideraciones sobre la Ley 25017, que deben ser tomados en cuenta para la resolución de la presente causa. En dicha sentencia se resolvió un conflicto entre la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres contra la Municipalidad Distrital de Independencia. Ambas municipalidades alegaban que el área en cuestión se ubicaba en el sector asentado entre la Avenida El Naranjal, la carretera Panamericana Norte, la Avenida Tomas Valle y la Avenida Túpac Amaru.
15. En virtud de los documentos obrantes en dicho expediente este Tribunal concluyó que la zona industrial circundada por la Av. Tupac Amaru, Av. Naranjal, y la Carretera Panamericana Norte, se encuentra dentro de la jurisdicción del distrito de Independencia (Sentencia 0003-2008-CC/TC, fundamento 21).
16. Como se apreciará más adelante, esta es el área que la Municipalidad Distrital de Los Olivos argumenta que se debería encontrar bajo su jurisdicción territorial, luego de emitida la Ley que crea dicho distrito.

§ 4. DEMANDAS COMPETENCIALES CONTRA RESOLUCIONES JUDICIALES

17. Puesto que la presente demanda ha sido interpuesta también contra una resolución judicial, es importante precisar lo establecido por este Tribunal sobre la revisión de resoluciones judiciales mediante procesos competenciales.
18. Con relación al control constitucional de las resoluciones judiciales a través de un proceso competencial, este Tribunal ha establecido de manera general que “... en ningún caso la alegación de la existencia de un vicio de validez constitucional sustantivo en el acto de un órgano constitucional puede dar lugar a la procedencia de una demanda de conflicto competencia” (Sentencia 0001-2010-PCC/TC, fundamento 14).
19. Adicionalmente, se ha afirmado que “dicha resolución debe de adolecer de un vicio competencial, es decir, debe haber afectado la competencia de otro órgano constitucional y no haberse limitado a controlar la validez sustantiva o procedimental del acto a través del cual se ha manifestado” (Sentencia 0001-2010-PC C/TC, fundamento 17).



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

20. Resumiendo lo expuesto cabe concluir que en las demandas competenciales contra resoluciones judiciales deben analizarse dos factores:
 - i. Que no se alegue un vicio de validez constitucional sustantivo; y
 - ii. Que se afecten competencias (formal y por materia) de otro órgano constitucional.
21. En virtud de lo expuesto, este Tribunal deberá determinar si en el caso de autos las resoluciones cuestionadas incurren en un vicio propiamente competencial.

§ 5. SUPUESTA NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

22. Se ha alegado que las resoluciones judiciales cuestionadas adolecen de nulidad porque el proceso de demarcación territorial no estaba reconocido en el Código de Procedimientos Civiles, y porque, tanto en la Constitución de 1979 (art. 186, inciso 7), como en la de 1993 (art. 102, inciso 7) se establece que la demarcación territorial es competencia del Congreso de la República a propuesta del Poder Ejecutivo.
23. Las resoluciones judiciales referidas son resultado de la “demanda ordinaria de demarcación territorial de límites” (ver fojas 27), interpuesta por la Municipalidad Distrital de Independencia contra la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres. En dicho caso, la demandante cuestionó que la Municipalidad de San Martín de Porres pretendía recaudar tributos sobre un área que según la Ley 25017, pertenece al distrito de Independencia.
24. En puridad, ambas partes de tal proceso civil alegaban que el área comprendida entre la Avenida Naranjal (por el norte), la Panamericana Norte (por el Oeste), la Avenida Tomas Valle (por el sur) y la Avenida Túpac Amaru (por el Este), (en adelante, el área en conflicto) se encontraba bajo su jurisdicción. Se trataba pues de un conflicto entre municipales distritales sobre un área específica.
25. La sentencia de primera instancia del 9 de octubre de 1991 (fojas 27-31) estableció que la Ley 25017, que creó el distrito de Los Olivos, dejó sin efecto la Ley 16012. Así, se determinó que la Ley 25017 habría modificado los límites del distrito de San Martín de Porres, deduciendo que el área en conflicto, materia del proceso civil, correspondía a la jurisdicción del distrito de Independencia.
26. Tal como se aprecia en la sentencia del 09 de octubre de 1991, la “demanda ordinaria de demarcación territorial de límites” fue planteada en virtud del artículo 7 de la Ley 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, ahora derogada. En dicha norma se establecía que:



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

Los conflictos internos de las Municipalidades Distritales y las que surjan entre ellas y otras Municipalidades o autoridades de un mismo Distrito se dirimen por el Juez de Primera Instancia de la respectiva Provincia y, en caso de apelación, por la Corte Superior del Distrito Judicial correspondiente.

27. En tal sentido, no es cierto lo alegado por la Municipalidad de Los Olivos respecto de la incompetencia del Poder Judicial para resolver tal caso. Como se aprecia, es la propia legislación vigente entonces la que establecía la posibilidad de que los jueces diriman los conflictos entre municipalidades.
28. Asimismo, este Tribunal advierte que efectivamente la Ley 25017, al crear el distrito de Los Olivos, modificó el límite del distrito de San Martín de Porres. Y es que de acuerdo con la Ley 14965, el distrito de Independencia colindaba por el Oeste con el distrito de San Martín de Porres. Es decir, el Poder Judicial se limitó a materializar lo que las propias leyes ya establecían sobre los límites del distrito de Independencia. Por ello, este Tribunal no observa que mediante las resoluciones cuestionadas se estén afectando competencias del poder Legislativo o del Ejecutivo.
29. Para una mejor comprensión del problema es preciso tomar en consideración los límites establecidos en la ley de creación del distrito de Independencia y las leyes que modificaron sus límites. Mediante la Ley 14965 se crea el distrito de Independencia, que en su artículo 3, establece que por el Oeste limita

con el Distrito de San Martín de Porres o sea que separa la Autopista de Ancón, de la Carretera Panamericana Norte, comenzado del Km. 5.750 hasta le Km. 10.5 de la misma carretera, con una distancia de 4.750 metros (sic).
30. La Ley 16012 aclara los límites del distrito de Independencia, indicando que por el Oeste limita con la “antigua Carretera Panamericana Norte”. No obstante, con la Ley 25017, que crea el distrito de Los Olivos, se establece que los límites de dicho distrito son: “Por el Este. - Con los distritos de Comas e Independencia [...]” (artículo 2). Y desde la intersección del Jirón San Bernardo con la Avenida Unger (Antigua Panamericana),

el límite continua con dirección sur por el eje de la Avenida Unger, la que más adelante recibe el nombre de Avenida Santa Rosa, hasta intersectar el eje de la Avenida Naranjal, límite con el Distrito de Independencia; de este lugar, se sigue por el eje de la Avenida Naranjal con dirección oeste hasta intersectar el eje de la Carretera Panamericana Norte, por el cual, el límite prosigue con dirección sur, hasta intersectar el eje de la Avenida Tomás Valles, límite con el Distrito de San Martín de Porres (artículo 2, segundo párrafo).
31. Y el párrafo siguiente refiere que Los Olivos limita por el Sur:



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

Con el Distrito de San Martín de Porres desde el último lugar nombrado [intersección Avenida Tomas Valle y Carretera Panamericana Norte], el límite describe una dirección oeste por el Eje de la Avenida Tomas Valle hasta intersectar la Avenida Universitaria.

32. En tal sentido, en virtud de la ley que crea el distrito de Los Olivos, se advierte que el área reclamada por el demandante no forma parte de su jurisdicción territorial. De ahí que no se aprecie vicio competencial alguno en las sentencias cuestionadas. Así, se han respetado los procedimientos y la competencia de los órganos constitucionales aludidos.
33. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada en este punto, toda vez que dichas sentencias fueron emitidas de conformidad con lo establecido por la normativa vigente en su momento.

§ 6. LA SUPUESTA NULIDAD DEL ACUERDO DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA

34. El Acuerdo del Concejo Metropolitano de Lima 287-91 (fojas 34), ratifica el acuerdo 01-91 de la Comisión Especial de Límites Distritales, sobre los lindes de los distritos de Los Olivos, Comas, Independencia y San Martín de Porres.
35. En el punto a) de dicho acuerdo, se denegó la petición de la alcaldesa de Los Olivos, sobre los límites de dicho distrito, sosteniendo que la Ley 25017 derogó la Ley 16012 y estableció claramente los límites de los distritos de Independencia, San Martín de Porres, Los Olivos y Comas.
36. En el punto b) del acuerdo, se ratificó que el área de 2.44 kilómetros cuadrados ubicada entre la Avenida Naranjal, Carretera Panamericana Norte, Prolongación Av. Tomas Valle y Av. Gerardo Unger (Túpac Amaru) pertenece a la jurisdicción del distrito de Independencia. Y se acordó en el punto c), emitir opinión contraria al Proyecto de Ley 1072-S que entonces se encontraba en la Comisión de Regionalización del Congreso de la República.
37. La demandante sostiene que, a pesar de que las municipalidades provinciales no tienen la atribución para aprobar o modificar demarcaciones territoriales, el Acuerdo cuestionado señala una nueva demarcación territorial. Así, habría anexado a la circunscripción territorial de Independencia 2.4 kilómetros cuadrados, que en realidad le corresponden al distrito de Los Olivos.
38. La demandante ha indicado que el Acuerdo del Concejo cuestionado interpreta erróneamente que la Ley 16012 fue derogada por la Ley 25017, cuando en realidad, de acuerdo con la Ley 29477, *Ley que Inicia el Proceso de Consolidación del Espectro Normativo Peruano*, ha quedado establecido que la Ley 16012 no ha sido derogada. Por



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

ello se sostiene en la demanda que la Municipalidad Metropolitana de Lima, se atribuyó la facultad de interpretar las leyes, para lo cual solo está facultado el Congreso, en virtud del artículo 102, inciso 1, de la Constitución de 1993.

39. Debe indicarse que no existe dudas respecto de que las municipalidades provinciales y distritales carecen de competencia para aprobar o modificar la demarcación territorial. Pero en este caso, la MML emitió dicho acuerdo teniendo en consideración la Ley 25017 que creó el distrito de Los Olivos y que estableció sus límites territoriales. Es decir, no estaba actuando bajo la supuesta autoridad de determinar límites, sino que estaba aplicando lo que el propio Congreso había establecido. Así, el Acuerdo se dio en virtud de la interpretación de una ley.
40. Este Tribunal entiende que la MML no actuó excediendo sus competencias. El Acuerdo se limita a denegar una petición realizada por la Municipalidad de Los Olivos, lo que ciertamente es parte de sus atribuciones, ya que como se ha indicado, lo hizo en virtud de la Ley 25017. De igual forma emite una opinión sobre un proyecto de ley sin que ello implique intervenir o afectar las competencias del Congreso, al que no se le puede obligar seguir tal recomendación.
41. La demandante sostiene que la Ley 25017 ha sido emitida con un “vicio oculto” y tiene una “redacción fraudulenta”, además indica que con dicha ley no se habría cedido territorio alguno a los distritos de Independencia, ni Comas y que tan solo se habría creado el distrito de Los Olivos. Por ello, “el error (fraude) de redacción que existe [...] no otorga derecho alguno a ningún distrito colindante” (fojas 17).
42. Para sustentar ello adjunta informe legal del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, de fecha 13 de junio de 1996 (fojas 43-48), en el que se afirma que con la Ley 25017, el Congreso habría incurrido en un error al señalar los límites por el Este y el Sur del distrito de Los Olivos, toda vez que excluye el área en debate de la jurisdicción de dicho distrito. Por ello sugirió que tal ley debería ser modificada por el Congreso a fin de solucionar el problema.
43. Como ya se indicó *supra*, este supremo intérprete de la Constitución ya se ha pronunciado sobre la Ley 25017. En la ya referida Sentencia 0003-2008-CC/TC, el Tribunal indicó que

la zona industrial circundada por la Av. Túpac Amaru, Av. Naranjal y Carretera Panamericana Norte se encuentra en la jurisdicción territorial de la Municipalidad Distrital de Independencia. A su vez comprueba que las partes en conflicto interpretan cada una a su manera la finalidad y alcances de la Ley N.º 25017 siendo ésta la causa de los conflictos territoriales subsistentes entre las citadas Municipalidades (fundamento 21).



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

44. El Tribunal añade en el fundamento 22 de dicha sentencia que, debido a la presunción de legitimidad de las leyes, la Ley 25017 “no puede ser cuestionada”. Vale precisar que el área referida es la misma que ahora reclama la Municipalidad distrital de Los Olivos. En consecuencia, es claro que el área reclamada por la Municipalidad Distrital de Los Olivos, ya ha sido reconocida por este Tribunal como parte del distrito de Independencia.
45. De otro lado, el hecho de que la Ley 16012 no figure en los listados de la Ley 29477, no significa que el Acuerdo del Concejo Metropolitano de Lima 287-91 y las resoluciones judiciales cuestionadas, sean nulas. Y es que, si bien puede deducirse que la Ley 16012 se encuentra vigente, no puede sostenerse que esta no haya sido modificada o que se haya derogado solamente lo referido al límite Oeste del distrito de Independencia, manteniéndose vigentes las referencias a los límites por el Este de dicho distrito.
46. Por último, el hecho de que la Constitución establezca que el Congreso tiene la atribución de interpretar las leyes (art. 102, inc. 1 de la Constitución), no implica que las normas jurídicas puedan ser únicamente interpretadas por el poder legislativo. A diferencia de lo que algunas posturas puedan sostener, para este Tribunal la interpretación jurídica es inherente al ejercicio del derecho.
47. Sin perjuicio de ello corresponde advertir que ciertas interpretaciones pueden tener preponderancia sobre otras e incluso se puede hacer referencia a una jerarquía de interpretaciones. Es más, este Tribunal, en virtud de la Norma Fundamental y a su Ley Orgánica, ha afirmado su condición de supremo intérprete de la Constitución (ver Sentencia 5857-2005-PA/TC, entre otras).
48. Y aunque es cierto que existen interpretaciones que pueden considerarse de mayor jerarquía que otras, ello no implica que las disposiciones legales no puedan ser interpretadas por los actores de una sociedad. En tal sentido, no se observa que la MML haya incurrido en un vicio competencial al interpretar la ley.
49. En virtud de lo establecido, este Tribunal considera que la demanda planteada no tiene asidero constitucional para poder ser estimada.

III. FALLO

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



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

HA RESULETO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto de competencia interpuesta contra el Acuerdo del Concejo Metropolitano 287-91 y las resoluciones judiciales cuestionadas.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE BLUME FORTINI



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

Lima, 25 de mayo de 2020

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA
BARRERA**

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados. Sin embargo, deseo añadir algunas consideraciones que estimo pertinente:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuyente, muchas veces ha sido, ante todo, un discurso bien intencionado, o inclusive, aunque sea duro decirlo, una promesa objeto de manipulación por diversos sectores. En dicho escenario, se aprecia cómo hasta la fecha continúa existiendo una serie de imprecisiones y problemas no resueltos en torno a la descentralización territorial, tanto es así que aun no existen posiciones bien definidas en diversos asuntos cuya relevancia es insoslayable. De esta manera, y como cuestión principal, ha sido difícil esclarecer con precisión cuál es la forma de Estado peruano, forma que, por lo demás, ha ido mutando en el tiempo, hasta llegar al modelo previsto en nuestra Constitución de 1993 (el cual, por cierto, ha sido objeto también de algunas importantes reformas).
2. En relación con el proceso de descentralización territorial, este ha sido una preocupación constante para el Tribunal Constitucional, a la cual ha debido atender de manera recurrente, por ejemplo, con ocasión de resolver conflictos de competencias que se presentan entre los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local), fricciones que, en nuestro modelo de jurisdicción constitucional, deben ser canalizados a través de los procesos competenciales y los procesos de inconstitucionalidad (estos últimos, cuando el conflicto de competencias se sustenta en normas con rango de ley).
3. Respecto al asunto de fondo, tenemos que, y muy a despecho de ciertos esfuerzos históricamente seguidos en otro sentido, lamentablemente en el Perú el ejercicio del poder a nivel territorial se ha encontrado concentrado y centralizado en Lima, con indudables consecuencias a nivel social, político y económico. Esto, ciertamente, es de lamentar pues los ciudadanos y las autoridades de gran parte del país en muchas ocasiones se han encontrado (y se encuentran) alejadas de muchas decisiones importantes que les involucran directamente, y respecto a las cuales tienen importantes consideraciones que aportar, tanto a nivel social, político y técnico.

**Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia**

4. En ese marco, es claro que la descentralización territorial implica un redimensionamiento completo respecto del ejercicio del poder político. De este modo, la descentralización constituye una importante opción para acercar el gobierno a los ciudadanos, democratizando la toma de aquellas decisiones que, en líneas generales, pueden ser consideradas como la de mayor relevancia en nuestra sociedad, o también aquellas que tienden a apuntalar modelos alternativos de desarrollo social y económico. Así, y manteniéndonos en el contexto propio de la forma de Estado unitario, la descentralización territorial se presenta entonces en el Perú como una necesidad estrechamente vinculada con la democracia y el desarrollo social, que merece una atención y materialización impostergable.
5. Ya en el ámbito normativo, vemos que, de una lectura conjunta de los artículos 43 (el gobierno peruano es unitario y descentralizado) y 188 (sobre el proceso de descentralización) de la Constitución, la forma del Estado peruano puede ser calificada, como también lo ha señalado el Tribunal Constitucional, de *Estado unitario y descentralizado*, o, dicho con otras palabras, de un Estado que se encuentra incurso en un *proceso de descentralización territorial*, el cual es una política permanente del Estado y cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país.
6. Ahora bien, nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado* no debe confundirse con la de un *Estado unitario con cuotas de desconcentración*, tal como pasaré a explicar. Al respecto, y en primer lugar, respecto a la noción de Estado unitario, se trata de aquella forma estatal que cuenta con un centro de gobierno único o principal, desde el cual se toman las decisiones más importantes dentro de un Estado. En este eventualmente, buscándose tal vez una mejor distribución de competencias, alguna cuota de democratización del ejercicio del poder estatal o quizá el apuntalamiento de modelos de desarrollo alternativo en alguna comunidad en especial, puede ocurrir que se concedan o transfieran determinadas de competencias a entes descentralizados, con ciertas, aunque usualmente acotadas, cuotas de autonomía.
7. La desconcentración, por su parte, fue descrita por Hauriou en su momento como una técnica administrativa, la cual es sin duda diferente de la descentralización. Y es que si bien la desconcentración tiene en común con la descentralización que en ambas existe una tendencia centrífuga, que aproxima la Administración al administrado, sin embargo, la desconcentración se encuentra tan solo limitada a delegar ciertas competencias administrativas, en lo que se constituye antes bien una “técnica de autoridad” y no una “técnica de libertad”¹. De este modo, la desconcentración mantiene el centralismo, y si bien no supone que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los

¹ HAURIOU, ANDRÉ. *DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS*. SEGUNDA EDICIÓN, ARIEL, BARCELONA, 1980, P. 185.



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

niveles subnacionales de gobierno. De esta manera, en un *Estado unitario con desconcentración* no se transfieren competencias ni recursos, pues las dinámicas de reparto y transferencia de competencias, con vocación permanente además, es patrimonio de los procesos de descentralización.

8. Ya respecto a la *descentralización territorial*, que caracteriza a nuestro *Estado unitario y descentralizado*, antes que ser una técnica administrativa para trasladar los beneficios del centro político hacia las poblaciones periféricas expectantes, es principalmente una forma de distribución del poder del Estado dentro del territorio. Más específicamente, la descentralización territorial implica la transferencia (y no solo la delegación) de competencias, que pasan del tradicional centro político a las entidades subnacionales (gobiernos regionales y locales en el caso peruano). Así considerado, las regiones y los municipios se erigen como ejes propios de desarrollo, y cuentan con plena autonomía y con espacios propios de participación y de decisión política.
9. En este sentido, el actual artículo 188 de nuestra Constitución es muy claro cuando señala que “la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”.
10. En este orden de ideas, el desarrollo integral del país –objetivo constitucionalmente consagrado– implica que cada espacio subnacional cuente con las garantías suficientes para plantear sus propias líneas de desarrollo. Con ese propósito, cabe recordar que este Tribunal ha señalado que “(...) nuestra Constitución no sólo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regional y local) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de sus órganos por sufragio directo (artículo 191 de la Constitución), y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (artículos 192.6 y 200.4 de la Constitución)” (STC Exp. n.º 00020-2005-PI, f. j. 38; STC Exp. n.º 00034-2009-PI, f. j. 7).
11. Así considerado, los gobiernos regionales y locales deben contar con condiciones que les permitan decidir y generar su propio desarrollo, tanto a partir de las políticas que adopten de manera autónoma, como también de las relaciones que entablen con el centro y también entre ellas. La descentralización territorial, entonces, queda vinculada a la posibilidad de que cada localidad pueda gozar de autonomía, así como de generar sus propias dinámicas de desarrollo de acuerdo a sus propias decisiones, en un marco de subsidiariedad.



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

12. Ahora, lo que he anotado hasta el momento sobre nuestra forma de Estado y sobre el proceso de descentralización debe tenerse en cuenta al momento de enfrentar conflictos competenciales como el presente. De manera más específica, en lo que se refiere al llamado “test de competencia”, por ejemplo, al cual suele hacer referencia el Tribunal Constitucional para resolver este tipo de controversias, debemos indicar que este no puede entenderse como un test que arrojará, indubitablemente, una respuesta correcta para cada caso. Por el contrario, el uso de criterios como los de *unidad, cooperación y lealtad* (nacional y regional), o *taxatividad y cláusula de residualidad*, deberán ser entendidos y aplicados siempre respetando nuestra forma de Estado *unitario y descentralizado*. Dicho con otros términos: y es que si bien el nuestro es un Estado unitario (por lo cual opera a favor del gobierno nacional la cláusula de residualidad de las competencias), está inmerso en un proceso de descentralización en el cual existen verdaderas autonomías (que en ningún caso deben ser minimizadas o soslayadas).
13. Así considerado, las respuestas que brinde el Tribunal Constitucional a estas cuestiones no pueden partir de asumir que el gobierno nacional detenta, prima facie, algo así como una jerarquía superior frente a los demás niveles de gobierno, y que ello se traduzca, por ejemplo, en la primacía de las decisiones del gobierno central, al margen o en perjuicio de las competencias constitucionales y legales establecidas para los diversos niveles de gobierno; o que debe entenderse que es mayor la lealtad constitucional en dirección hacia el gobierno nacional, que hacia los gobiernos regionales o locales; o, finalmente, que todas las decisiones importantes para nuestra comunidad deben ser de competencia del gobierno nacional.
14. Por el contrario, debe tenerse en cuenta que lo que manda en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno territorial más bien son las competencias establecidas (expresas, aunque a veces tácitas o implícitas), la residualidad en los supuestos en los que las competencias que no hayan sido reguladas, así como el deber de colaboración y lealtad mutua entre diversos los gobiernos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mayoría, en el presente caso, considero que la demanda debe declararse IMPROCEDENTE.

Conforme lo dispone el artículo 202, inciso 3 de la Constitución y el artículo 109 del Código Procesal Constitucional, este Tribunal conoce de los conflictos que se suscitan 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 o de ellos entre sí.

El objeto del proceso competencial es la vindicación o en su caso, la determinación de una competencia o una atribución. Con este proceso se busca precisar el poder, órgano o ente estatal al que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto.

Debe diferenciarse el objeto de este proceso de la resolución de conflictos de naturaleza territorial. La demarcación territorial es la división política del territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos. Como ya lo ha dicho este Tribunal con anterioridad, el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución de 1993 ha establecido que el Congreso, mediante norma de rango legal, es la entidad competente para aprobar tal división territorial propuesta por el Poder Ejecutivo (SSTC Exps. 0001-2001-CC/TC y 0007-2009-CC/TC).

Con la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, publicada el 25 de julio de 2002, se desarrolló la regulación y procedimiento, así como los órganos competentes para la demarcación territorial. En su artículo 5, se indica que son organismos competentes la PCM, a través de su Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, que es el órgano rector del sistema de demarcación territorial.

Por su parte, las áreas técnicas en demarcación territorial de los gobiernos regionales registran y evalúan los petitorios sobre demarcación territorial y, además, formulan los expedientes técnicos. Cuando estos cuenten con informes favorables serán elevados a la Presidencia del Consejo de Ministros.

El artículo 6 de dicha ley, establece que la tramitación de los petitorios se sustanciará siempre que exista el Plan de Acondicionamiento Territorial o Planes Urbanos aprobados por la municipalidad provincial en donde se esté realizando la demarcación territorial.

En tal sentido, tal como se desprende de la Constitución y la referida ley, el Tribunal Constitucional no es la sede para determinar la demarcación territorial y menos aún para establecer qué competencias deben o no se deben ejercer dentro de un territorio que se mantiene en disputa (Sentencia 0007-2009-PI/TC, fundamento 9).



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

Por eso, estimo que este Tribunal Constitucional carece de competencia para realizar la demarcación territorial que, en esencia, plantea en la demanda de autos, pues cuestiona que supuestamente el territorio del distrito de los Olivos se habría reducido en virtud de la actuación de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de sendas sentencias judiciales. Asimismo, tampoco cabe revisar en el proceso competencial cualquier resolución judicial desfavorable, como en el caso de autos.

En consecuencia, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

LEDESMA NARVÁEZ

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo parcialmente del punto resolutivo de la sentencia de mayoría que dispone:

Declarar INFUNDADA la demanda de conflicto de competencia interpuesta contra el Acuerdo del Concejo Metropolitano 287-91 y las resoluciones judiciales cuestionadas.

A mi criterio, la demanda competencial de autos es IMPROCEDENTE en el extremo en que solicita la declaración de nulidad de las siguientes resoluciones judiciales:

- Sentencia de 9 de octubre de 1991, emitida por el Trigésimo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró fundada la demanda interpuesta por la Municipalidad Distrital de Independencia contra las municipalidades distritales de San Martín de Porres y Los Olivos en aplicación del artículo 7 de la Ley 23853, Orgánica de Municipalidades, entonces vigente (fojas 27);
- Sentencia de 23 de junio de 1992, emitida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmó la sentencia expedida en primera instancia o grado (fojas 32); y,
- Resolución de 22 de setiembre de 1993, emitida por la Corte Suprema de Justicia de la República, que declaró no haber nulidad en la sentencia expedida en segunda instancia o grado (fojas 33).

Como puede advertirse, la Municipalidad Distrital de Los Olivos pretende que este Tribunal Constitucional deje sin efecto resoluciones judiciales emitidas hace más de 24 años, que cuentan con autoridad de cosa juzgada. Dichas resoluciones judiciales se encuentran protegidas por el artículo 139, inciso 2, de la Constitución, que señala:

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.

Así, ninguna autoridad puede declarar su nulidad. Ello no puede realizarse en un proceso de amparo o de nulidad de cosa juzgada fraudulenta; menos aún, en uno competencial. Como señalé en el voto singular conjunto que emití con dos de mis colegas en el Expediente 00005-2016-PCC, este no es la vía idónea para cuestionar resoluciones judiciales firmes.

Puesto que la legitimación para obrar en el proceso competencial es tan restringida, hacerlo podría vulnerar el derecho de defensa de las personas favorecidas por las decisiones judiciales



Caso límites de los distritos de Los Olivos e Independencia

cuya nulidad se solicita. Pese a tener un interés legítimo en el resultado de la controversia, dichas personas no podrían participar en el proceso en calidad de partes.

Además, de acuerdo al artículo 113 del Código Procesal Constitucional, una sentencia estimatoria emitida en un proceso competencial puede dejar sin efecto actos administrativos, pero no resoluciones judiciales:

[La sentencia recaída en el proceso competencial] Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales *actos administrativos* [énfasis agregado].

S.

SARDÓN DE TABOADA

PENDIENTE DE SUSCRIPCIÓN