



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 225/2020

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 0011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC Acumulados

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

19 de mayo de 2020

Caso Límites territoriales Satipo - La Convención

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN Y MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SATIPO
C.
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LA CONVENCION

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC, que aprueba la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDAS

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§ 1. CUESTIÓN PREVIA: PUBLICACIÓN DE LA ORDENANZA CUESTIONADA

§ 2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

§ 3. CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS Y CONFLICTOS TERRITORIALES

§ 4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 004-2017-MPLC

4.1. ORDENANZAS Y SOBREPOSICIÓN DE TERRITORIOS

4.2. PROCEDIMIENTO DE DEMARCACIÓN ANTE LA PCM

III. FALLO

mm



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de mayo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados, Ledesma Narváz (presidenta), Ferrero Costa (vicepresidente), Miranda Canales, Blume Fortini y Ramos Núñez, pronuncia la siguiente sentencia, con los abocamientos de los magistrados Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en la sesión del Pleno administrativo del 27 de febrero de 2018. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada. Se deja constancia que el magistrado Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera votarán en fecha posterior.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 8 de agosto de 2017, el Gobernador de la Región Junín, Ángel Dante Unchupaico Canchumani, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención-Cusco. Y con fecha 6 de octubre de 2017, el señor Teódulo Santos Arana, en representación de la Municipalidad Provincial de Satipo-Junín, presentó demanda de inconstitucionalidad contra la misma ordenanza.

Por su parte, con fecha 27 junio de 2018, la Municipalidad Provincial de La Convención, a través de su apoderado, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan los argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada que se resumen a continuación.

B-1. DEMANDA

Expediente 0011-2017-PI/TC (Demanda del Gobierno Regional de Junín)

- La parte demandante alega que, a través de la ordenanza objeto de control, la Municipalidad Provincial de La Convención, ubicada en la Región Cusco, ha creado un centro poblado que en realidad se encuentra asentado en territorio de la Municipalidad Provincial de Satipo, correspondiente a la Región Junín.
- En tal sentido, sostiene que la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC ha contravenido el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución, puesto que la aprobación de la demarcación territorial es competencia del Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo y no de las municipalidades provinciales.



- Asimismo, respecto a ejercer control de constitucionalidad a través de normas legales integradas en el bloque de constitucionalidad, el demandante fundamenta su petitorio invocando lo resuelto por este Tribunal en las sentencias 0007-2002-PI/TC, 0007-2006-PI/TC, 0046-2004-PI/TC y 0005-2006-PI/TC.
- En tal sentido, el demandante argumenta que la ordenanza objeto de control habría sido aprobada sin respetar los requisitos previstos en los incisos del 1 al 5 del artículo 208 de la Ley 27972, *Ley Orgánica de Municipalidades* (en adelante LOM), y en consecuencia se configura una infracción indirecta del artículo 194 de la Constitución.
- Finalmente, la entidad demandante señala que la norma impugnada impide a la Municipalidad Provincial de Satipo ejercer plenamente competencias estipuladas en la LOM.

Expediente 0014-2017-PI/TC (Demanda de la Municipalidad Provincial de Satipo)

Argumentos de la demanda

- El demandante alega que mediante la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC, que aprueba la creación del Centro Poblado de Nuevo Progreso Valle-Kimpiri, se ha recortado la circunscripción territorial de la Municipalidad de Satipo. Por lo tanto, se ha trasgredido el inciso 7 artículo 102 de la Constitución, toda vez que es competencia exclusiva del Congreso de la República y el Poder Ejecutivo la delimitación territorial.
- Sostiene que esto se evidencia en la presente controversia puesto que se ha trasgredido el procedimiento de saneamiento territorial establecido en la Ley 27795, *Ley de Demarcación y Organización Territorial*, ya que existe un trámite pendiente ante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (en adelante DNTDT), de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sobre el proceso de saneamiento de límites entre el Distrito de Pichari-Satipo y la Provincia de la Convención-Cusco.
- Además agrega, que los límites territoriales de delimitación estipulados en la norma impugnada, contradicen las leyes de delimitación preexistentes a la norma objeto de control, en tal sentido manifiesta que la referida ordenanza modifica los límites establecidos en las leyes 9801 (*Ley de creación del Distrito de Rio Tambo*), 15481 (*Ley de creación de la Provincia de Satipo*), 26521 (*Ley de creación del Distrito de Pichari*), 30087 (*Ley de creación del Distrito de Canayre - Ayacucho*); y 30346 (*Ley de creación del Distrito de Viscatán del Ene-Junín*).
- Al respecto, alega el demandante que el artículo 3 de la norma objetada ha desnaturalizado el propósito de la misma, vulnerando así el artículo 2 de la Ley 26521 - *Ley de Creación del Distrito de Pichari*, ello debido a que al crear la Municipalidad del Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri, se ha incorporado al Distrito de Pichari nuevos territorios tales como Nuevo Progreso,



Unión Kinkori, Paveni, Buenos Aires y Mirador del Valle; sin embargo, cada uno de ellos pertenecen al Distrito de Río Tambo correspondiente a la Provincia de Satipo, ubicada en la Región Junín.

- El demandante alega, además, que con este ilegal proceder expansionista del gobierno local de La Convención, se han transgredido los acuerdos aprobados en el proceso de saneamiento de límites de la Provincia de Satipo, el cual contaba con la intervención de la DNTDT.
- Finalmente, a criterio del demandante, al no respetar las delimitaciones de los Centros Poblados realizadas por las municipalidades provinciales, se habría vulnerado el inciso 19 del artículo 9, 128 y 129 de la LOM, así como el artículo 194 de la Constitución.

B-2. CONTESTACION DE DEMANDA

Contestaciones de la demanda en los expedientes 0011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC Acumulados

La Municipalidad Provincial de La Convención ha contestado las demandas esgrimiendo los mismos argumentos en uno y otro expediente por lo que a continuación se los expone conjuntamente.

- Sostiene que los demandantes no han cumplido con los requisitos de procedibilidad por cuanto no han agotado la vía previa. Afirma que los problemas limítrofes deberían resolverse en el ámbito del procedimiento de demarcación territorial en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, antes de recurrir al proceso de inconstitucionalidad.
- Afirma que en la actualidad existe un conflicto de límites territoriales entre las regiones de Cusco y Junín, en el ámbito de las Provincias de La Convención y Satipo respectivamente; y, por tanto, que los demandantes tratan de sorprender a este Tribunal argumentando que existen límites definidos.
- Argumenta, por otra parte, que conforme al artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972 se tiene que los Gobiernos Locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia; y, por ende, se encontraban en la facultad de crear la Municipalidad del Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri.
- Finalmente, el demandado adjuntó una serie de documentos técnicos y legales que constituyen el antecedente necesario para determinar la legitimidad constitucional de la creación de la municipalidad del Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri.



II. FUNDAMENTOS

1. En el presente caso se debe analizar la constitucionalidad de la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención-Cusco, mediante la cual se crea el Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri en un área que pertenecería a la jurisdicción de la Municipalidad de Satipo, Región Junín. Es decir, la entidad demandada estaría ejerciendo su competencia en un territorio que se encuentra bajo la jurisdicción de otra municipalidad y gobierno regional.
2. De ahí que se alegue en las demandas que la ordenanza impugnada, al no respetar los límites establecidos en las leyes estaría contraviniendo el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución, que establece que la demarcación territorial es aprobada por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo.

§1. CUESTIÓN PREVIA: PUBLICACIÓN DE LA ORDENANZA CUESTIONADA

3. Previamente al análisis de fondo, es necesario abordar algunas observaciones que han surgido respecto a la publicación de la ordenanza cuestionada. Mediante el Auto 1, de fecha 20 de febrero de 2018, del Expediente 0011-2017-PI/TC, el Tribunal advirtió que, en la demanda interpuesta por el Gobierno Regional de Junín, no se había adjuntado copia simple de la norma cuestionada en donde se precisara el día y año de su publicación, tal como lo ordena el artículo 101, inciso 6, del Código Procesal Constitucional y por ello se la declaró inadmisibile concediéndole a dicha entidad un plazo de cinco días a fin de que subsane la omisión advertida.
4. Con el Auto 2, de fecha 27 de marzo de 2018, el Tribunal indicó que en ciertos casos excepcionales el demandante no contaría con la posibilidad de cumplir con el mencionado requisito legal, por ejemplo, en casos donde las ordenanzas hayan sido publicadas en carteles fijados en lugares visibles y en locales de la municipalidad, de acuerdo al inciso 3 del artículo 44 de la LOM.
5. Se resaltó, sin embargo, que quedaba claro que la demanda había sido interpuesta dentro de los 6 años establecidos en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional autoriza, por lo que se admitió a trámite la demanda. Asimismo, se ordenó en el punto 3 de la parte resolutive un requerimiento a la Municipalidad Provincial de La Convención que adjunte una copia de la *publicación* de la Ordenanza 004-2017-MPLC.
6. Con fecha 3 de abril de 2018, el Tribunal decidió acumular el Expediente 0014-2017-PI/TC –generado por la demanda interpuesta por la Municipalidad Provincial de Satipo– al Expediente 0011-2017-PI/TC, por ser el que ingresó primero a este Tribunal. En los anexos de dicha demanda obran capturas de pantalla de la página web de la municipalidad provincial de La Convención, en las que se observa que la fecha de publicación de la ordenanza fue el 27 de abril de 2017 (fojas 20-25 del expediente 0014-2017-PI/TC). Por ello debe precisarse si es que efectivamente se



han cumplido con las disposiciones legales relativas a publicación de ordenanzas municipales.

7. Primeramente, es conveniente indicar que el artículo 51 de la Constitución establece que “La publicidad es esencial para la vigencia de las normas en el Estado”. Asimismo, el artículo 109 estipula que:

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

8. Se desprende de una interpretación sistemática de los artículos señalados, que la norma debe ser aprobada por el órgano que ejerce la potestad legislativa y la publicación determina su eficacia, vigencia y obligatoriedad.

9. En ese sentido, la exigencia de publicidad de las leyes, como de las normas con rango de ley, tiene por objeto la difusión de su contenido, de manera que todos los ciudadanos, a nivel nacional o en un determinado territorio, tengan conocimiento de ellas y, por lo tanto, su cumplimiento pueda ser exigible.

10. En efecto, el principio constitucional de publicidad, está directamente vinculado con el de seguridad jurídica, “pues solo pueden asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos” y “la efectiva sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas” (Sentencia 2050-2002-PA/TC, fundamento 24).

11. Por su parte, el artículo 44 de la LOM establece normas especiales para el caso de las municipalidades que se encuentren fuera de la región Lima y la provincia constitucional del Callao. De acuerdo al referido artículo, la garantía de la publicidad formal en estos casos se perfecciona cuando la ordenanza se publica:

[...]

2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.

3. En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.

4. En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.

12. En la contestación de la demanda correspondiente al expediente 0011-2017-PI/TC se aprecia la “Constancia de Publicación” emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención, con fecha 17 de mayo de 2017, en la que la jefa de la Oficina de Trámite Documentario de dicha municipalidad, afirma que la ordenanza en cuestión ha sido publicada en los pizarrones de la municipalidad (fojas 416).

MM



13. Tal constancia de publicación, sin embargo, no estaría cumpliendo lo establecido en el inciso 3 del artículo 44 de la LOM, puesto que no se aprecia que la autoridad judicial haya dado fe de la instalación de tales carteles.
14. De otro lado, la provincia de La Convención presentó copia del certificado de fecha 23 de mayo de 2017 (fojas 415 del expediente 0011-2017-PI/TC), emitido por el Juez de Paz Letrado de Pichari, en el que establece lo siguiente:

Que la Municipalidad Distrital de Pichari, la Judicatura y otras instituciones, han publicado ante la opinión pública la creación de un nuevo Centro Poblado denominado Municipalidad del Centro Poblado de Nuevo Progreso–Valle Kimpiri, en el Distrito de Pichari, de la Provincia de La Convención, Departamento del Cusco, en la vitrina mural de la Municipalidad Distrital de Pichari, del 2 al 22 de mayo (...).

15. Es decir, se estaría acreditando la publicación del contenido de la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC en el Distrito de Pichari, ubicado dentro de la Provincia de La Convención. Este dato es relevante porque es en dicho distrito donde estaría ubicado el centro poblado creado por la ordenanza impugnada. De esta manera se cumple con lo establecido en el inciso 3 del artículo 44 de la LOM, al haberse fijado carteles municipales impresos en “lugares visibles”, dando fe la autoridad judicial respectiva.
16. Adicionalmente, como ya se advirtió, en la demanda del Expediente 0014-2017-PI/TC, se adjuntaron capturas de pantallas en las que se aprecia que la Ordenanza habría sido publicada en la página web de la municipalidad provincial de La Convención, con fecha 27 de abril de 2017 (fojas 20 a 25 del expediente 0014-2017-PI/TC) Es decir, con ello se habría dado cumplimiento al numeral 4 del artículo 44 de la LOM.

17. Atendiendo a lo expuesto, el Tribunal considera que se ha cumplido con la publicidad de la ordenanza impugnada, por lo que se debe continuar con el análisis de fondo.

§ 2. EL MODELO CONSTITUCIONAL DE ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO

18. El actual modelo de Estado unitario se fortalece y garantiza su supervivencia a través de la descentralización, que es el fundamento de la modernización y democratización del Estado.
19. El proceso de descentralización supone transferir potestades y competencias a favor de órganos intermedios de gobierno y esto no debilita al Estado, por el contrario, lo fortalece, porque puede desempeñar más eficientemente sus funciones propias delegando atribuciones en instancias que tienen un mayor nivel de proximidad con el ciudadano.
20. Nuestro Texto Constitucional, en su artículo 43, ha establecido lo siguiente:



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

- 
21. Siguiendo dicho diseño constitucional, nuestra Carta Política, en sus artículos 188 a 199, regula el proceso de descentralización como aquel proceso progresivo y ordenado tendiente al desarrollo integral de nuestro país.
 22. Vale decir, la descentralización es un proceso que permite que en todo el territorio nacional se den los elementos que posibiliten a los peruanos un nivel de vida acorde con su condición de seres humanos, dentro de la inspiración humanística ratificada por la Constitución vigente, que entiende que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado.
 23. La finalidad de este diseño es que en cada lugar de la República exista acceso a todos los elementos que trae consigo la modernidad en procura del bienestar y de la realización del hombre.
 24. En tal sentido, dicho proceso implica el ejercicio del gobierno de manera descentralizada y desconcentrada en procura del desarrollo integral del país, que, sin romper el concepto unitario de Estado, debe reconocer órganos de gobierno distintos a los que integran la estructura del gobierno central, con poder suficiente para enfrentar en forma autónoma la problemática de cada localidad.
 25. La Constitución ha establecido que el proceso de descentralización se da, básicamente, a través y a partir de las municipalidades, a las cuales considera como instrumentos vitales. Por ello, es importante resaltar el papel que se asigna a las municipalidades como órganos del gobierno local, a las que no solamente se debe concebir como entidades encargadas de enfrentar y atender los requerimientos que se presentan en sus respectivas jurisdicciones, en lo que atañe a las necesidades locales, sino también y, principalmente, como medios de materializar la descentralización del gobierno, en tanto entidades que representan a los vecinos de su respectiva circunscripción territorial, quienes, a través del sufragio directo, eligen a sus autoridades y, por medio de los mecanismos de democracia directa, participan en las tareas de su respectivo gobierno local.
 26. Justamente, para que puedan cumplir con su papel como instrumentos y expresión de la descentralización, se les ha otorgado constitucionalmente plena autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
 27. Esta autonomía otorgada a los municipios es tal que incluso el propio Texto Constitucional en su artículo 194 reconoce la existencia de los Concejos Municipales como órganos normativos y fiscalizadores (equivalentes al Poder Legislativo en el nivel local y en los asuntos de su competencia), y a la Alcaldía como un órgano ejecutivo (equivalente al Poder Ejecutivo).
- 
- 
- 



28. Por ello, si como país aspiramos a un auténtico Estado constitucional unitario y descentralizado, moderno y eficiente, en el cual se hayan radicado entes territoriales cuyas autoridades emerjan del mandato popular y gocen de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, es necesario fortalecer, desde todos los ámbitos, el proceso de descentralización dentro de la estructura estatal, con la finalidad de procurar el desarrollo integral del país a través de los gobiernos regionales y gobiernos locales.
29. Adicionalmente a ello, es importante señalar que nuestro diseño de Estado unitario y descentralista resulta *sui generis*, pues dentro de un modelo de Estado unitario es conocido que el gobierno nacional es el único que ostenta autonomía política. Sin embargo, a partir de la Carta de 1993, el constituyente peruano ha otorgado a las regiones y municipalidades —en tanto que entes territoriales básicos—, a través de sus órganos de gobierno local, autonomía política, inaugurando dentro del Estado peruano una modalidad especial, que conjuga una autonomía política general, inherente y exclusiva de gobierno nacional en el clásico Estado unitario, con una autonomía política constreñida a los asuntos competenciales propios, que entendemos como comprensiva de la gestión de sus respectivos intereses.
30. En este orden de ideas, la consagración de la autonomía política, administrativa y económica de los gobiernos locales abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de autogobernarse por autoridades representativas electas; autonomarse, vía reglas dictadas por su órgano normativo integrado por representantes electos; autofiscalizarse, a través del mismo órgano normativo; autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender; y autogenerar sus recursos, con potestad tributaria; todo ello en el marco de la Constitución, de su ley orgánica y de las normas concordantes, complementarias y conexas.
31. Dicho esto, entonces, las competencias municipales ya no pueden entenderse como simples facultades regladas y constreñidas a mandatos de competencias literales, sino que, en el ejercicio de ellas, será necesario apuntar al desarrollo armónico de cada circunscripción, atendiendo a las propias características del territorio y las necesidades de la población que administra (de infraestructura, de seguridad, de comercio, de transporte, entre otros).
32. Entonces, el Tribunal Constitucional, como supremo órgano de control de la constitucionalidad, debe pronunciarse sobre la conformidad de las ordenanzas impugnadas con la Carta Fundamental, garantizando que los órganos descentralizados puedan ejercer sus competencias a favor del bienestar social y de la realización de la persona.



§ 3. CREACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS Y CONFLICTOS TERRITORIALES

33. En los artículos 191 y 194 de la Constitución se establece, respectivamente, que tanto los gobiernos regionales como los locales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Sin embargo, debe resaltarse que, un paso previo para el ejercicio de tal autonomía es la determinación del espacio geográfico de las diferentes circunscripciones territoriales. Con ello se pretende evitar las discrepancias entre distintas corporaciones municipales o regionales (Sentencia 00024-2003-AI/TC, fundamento 6).
34. Debe indicarse también que la autonomía municipal o regional referida no es habilitante para realizar labores de delimitación territorial. Al respecto, el artículo 102, inciso 7, de la Constitución, establece que es atribución del Congreso “Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo”.
35. La regulación del procedimiento de demarcación territorial se encuentra en las siguientes normas: la *Ley de Demarcación y Organización Territorial* (Ley 27795, modificada por la Ley 30918) y la *Ley que Implementa Mecanismos para la Delimitación Territorial* (Ley 29533). En estas se establecen las diferentes acciones técnicas de demarcación territorial, entre las que se encuentran, las creaciones, funciones, delimitaciones y redelimitaciones.
36. En este procedimiento, es la PCM, a través de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial (antes Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial) la que plantea la demarcación y definición de las circunscripciones político-administrativas. El Poder Ejecutivo presenta un proyecto de ley con la delimitación territorial ante el Congreso, que, al estar facultado constitucionalmente, puede aprobar tal propuesta.
37. En este procedimiento los gobiernos regionales y locales, asumen cierto rol, pero no están autorizados para plantear o aprobar la demarcación territorial de su jurisdicción unilateralmente.
38. De otro lado, el artículo 194 de la Constitución establece que “Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a ley”. En tal sentido, de acuerdo a lo mencionado, las municipalidades únicamente pueden crear centros poblados en su territorio.
39. En concordancia con lo señalado, el artículo III de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, señala “Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Sus principales autoridades emanan de la voluntad popular conforme a la Ley Electoral correspondiente. Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial.” Es lógico que

MAI



tal ordenanza municipal provincial no puede tener alcances que van más allá que el que le imponen los límites provinciales establecidos de acuerdo a la Constitución.

40. Este Tribunal ya ha emitido sentencias que abordan problemas relacionados con los conflictos territoriales entre diferentes municipalidades y regiones, desarrollando criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones, por lo que previamente, es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.

41. Por ejemplo, acerca del ejercicio de competencias por parte de corporaciones descentralizadas, este Tribunal ha indicado, en el fundamento 5 de la Sentencia 0016-2003-AI/TC, que:

[...]las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente, pues, de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal pudieran vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194° de la Constitución no distingue entre uno u otro gobierno municipal, así sea uno de rango provincial y el otro distrital, en razón, justamente, del ámbito territorial dentro del cual cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones.

42. De igual forma, en el fundamento 11 de la Sentencia 03283-2003-AA/TC, se estableció que, al ejercer sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, los gobiernos locales solo deben referirse y circunscribirse a su territorio geográfico, lo que se “conoce como la Jurisdicción”.

43. En la Sentencia 0007-2004-AI/TC, se analizó si la ordenanza de redelimitación impugnada, emitida por la Municipalidad Provincial de Chincha (región Ica), recortó o no el territorio de San Vicente, en la Provincia de Cañete (Región Lima). El Tribunal estimó la demanda al advertir que la Municipalidad demandada había incurrido en un indebido recorte o restricción territorial opuesto a lo establecido en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución y las leyes de desarrollo. Es decir, al haber realizado lo que en esencia era una acción técnica de demarcación territorial por medio de una ordenanza municipal se había infringido la Constitución.

44. Respecto a la problemática de los conflictos de competencia, se ha dicho que ninguna corporación municipal puede ejercer competencia alguna sobre terrenos en disputa o cuya pertenencia a una jurisdicción no se encuentre previa y plenamente determinada (0005-2003-CC/TC, fundamento 8). Y es que, como ya se advirtió la clara determinación territorial es un prerequisite para que puedan ejercerse las competencias propias de cada circunscripción político-administrativa.

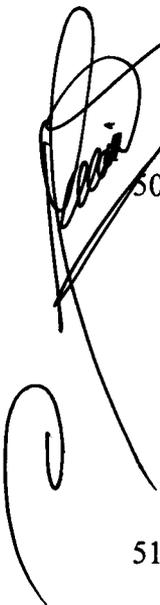
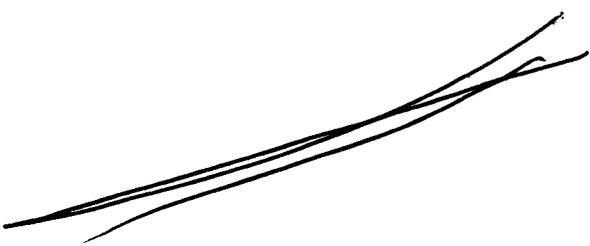
45. Sobre la creación de municipalidades de centros poblados en contextos de conflictos territoriales, este Tribunal Constitucional ha emitido la Sentencia 0033-2009-PI/TC, en la que declaró la inconstitucionalidad de la ordenanza de creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Pasto Grande, emitida por la Municipalidad Provincial de Mariscal Nieto, Región Moquegua.

MPA



- 
46. El Tribunal tomó en consideración lo indicado por la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial que determinó que no existía descripción de límites territoriales entre los departamentos de Puno y Moquegua. En tal sentido, se observó que se estaba ejerciendo una redefinición implícita de un territorio que se encontraba en disputa, debido a la ausencia de límites entre tales circunscripciones político-administrativas.
47. De igual forma, en la Sentencia 0012-2012-PI/TC, el Tribunal se volvió a pronunciar respecto el área limítrofe entre la región Puno y Moquegua. En dicha ocasión se analizó una ordenanza de la Provincia de Puno y se sostuvo que una ordenanza de creación de un centro poblado en un territorio objeto de disputa sería inconstitucional.
48. Este criterio jurisdiccional desarrollado por el Tribunal Constitucional ha sido recogido por la legislación reciente. De acuerdo al artículo 128 de la LOM, establece que la ordenanza que crea centros poblados establece su ámbito geográfico, su régimen de organización, las funciones delegadas, así como los recursos asignados. Sin embargo, la Ley 30937, del 24 de abril de 2019, modificó dicho artículo, añadiendo que:

No se pueden emitir ordenanzas de creación en zonas en las que exista un conflicto demarcatorio ni tampoco durante el último año del período de gestión municipal.

- 
49. Debido a que esta modificación ocurrió con posterioridad a los hechos que han generado la presente causa, dicha regla no puede ser tomada en cuenta. Debe agregarse no obstante que, como ya se ha observado, existe un criterio jurisprudencial similar que ha venido siendo consistentemente desarrollado y utilizado por este Tribunal Constitucional.
50. En suma, los gobiernos locales no tienen la competencia para delimitar su territorio. Ello implica que no están constitucionalmente facultados para crear centros poblados en territorios objeto de disputa, ya que ello implicaría una demarcación territorial implícita. Así, en caso se determine la existencia de un territorio en disputa entre dos o más gobiernos locales o regionales, estos tendrán que abstenerse de establecer los límites unilateralmente. De lo contrario esto generaría un vicio de inconstitucionalidad formal, al no haberse seguido el procedimiento establecido en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución y la ley que desarrolla dicha cláusula constitucional.
51. En virtud de estos criterios es que el Tribunal resolverá la presente causa, en la que se cuestiona precisamente la creación de un centro poblado en un territorio que supuestamente no pertenecería a la municipalidad que emite la ordenanza impugnada y que es materia de una disputa territorial.
- 
- 



§ 4. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 004-2017-MPLC

52. De acuerdo al artículo III del título preliminar de la *Ley Orgánica de Municipalidades*, Ley 27972, las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza provincial. La Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención-Cusco, creó el Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri, en el distrito de Pichari.
53. Las demandas del Gobierno Regional de Junín y la Municipalidad Provincial de Satipo sostienen que la creación del mencionado centro poblado es inconstitucional debido a que este no se encuentra dentro del territorio de la municipalidad provincial de La Convención, Región Cusco. Así, se habrían ejercido funciones normativas (creación de centro poblado) en el distrito del Río del Tambo, provincia de Satipo, Región Junín.
54. Alegan por ello que dicha ordenanza estaría en realidad usurpando la facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la República y el Poder Ejecutivo establecido en el artículo 102, inciso 7, de la Constitución, al recortar el territorio de la Municipalidad Provincial de Satipo. Advierte además que se estaría modificando la Ley 26521, *Ley de Creación del Distrito de Pichari, provincia de La Convención*, la Ley 15481, *Ley de Creación de la Provincia de Satipo* y la Ley 30346, *Ley de Creación del Distrito de Vizcatan*, porque todas estas coincidirían en señalar que el límite entre las provincias de Satipo y La Convención se inician en la confluencia de los ríos Mantaro y Apurímac (Coordenadas UTM 610894 m E y 8646224 m N).

4.1. ORDENANZAS Y SOBREPOSICIÓN DE TERRITORIOS

55. De lo expuesto en el expediente, claramente se aprecia que existe un territorio en disputa, en los que se superpone de un lado el territorio del Gobierno Regional de Junín y la Provincia de Satipo y, de otro lado, el Gobierno Regional del Cusco y la Provincia de La Convención. Para poder apreciar esta disputa territorial se deben observar algunas ordenanzas de las municipalidades provinciales Satipo y La Convención de las que se deduce la existencia una disputa territorial:

- a. Ordenanza 016-2006-MPLC/Q, de fecha 1 de febrero de 2006, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención, en la que se aprueba la creación de la Municipalidad de Centro Poblado de Natividad, en el distrito de Pichari, Provincia de La Convención. Mediante la Ordenanza 023-2008-MPLC, de fecha 5 de agosto de 2008, esta es modificada incluyéndose a las siguientes comunidades dentro de su jurisdicción: Unión Kinkori, Nuevo Progreso, Nuevo Amanecer, Tambo del Ene, Puerto Embarcadero Ene, entre otras (fojas 526, del expediente 0011-2017-PI/TC).
- b. Ordenanza Municipal 043-2009-CM/MPS, de fecha 11 de setiembre de 2009, emitida por la Municipalidad Provincial de Satipo, que crea la

MPL



municipalidad del Centro Poblado Puerto Ene, comprendido en el distrito de Río Tambo. De acuerdo a su artículo primero, dicha municipalidad comprende los siguientes centros poblados: Puerto Roca, Unión Kinkori, Nuevo Progreso, Nuevo Amanecer, Tambo del Ene, Paveni, San Jerónimo y Puerto Ene, entre otros (fojas 326 del expediente 0011-2017-PI/TC).

- c. Acuerdo Municipal 125-2009-OSG-MPLC, del 29 de diciembre de 2009, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención, que aprueba la creación de la Municipalidad del Centro Poblado de Tambo del Ene, en el distrito de Pichari, Región Cusco (fojas 516 del expediente 0011-2017-PI/TC). En su artículo tercero se establece que se encuentra conformado por los siguientes anexos o comunidades: Unión Kinkori, Nuevo Progreso, Nuevo Amanecer, Paveni y San Jerónimo, entre otras.
- d. Por su parte, la Municipalidad Provincial de la Convención, mediante el Acuerdo de Concejo 146-2013-MPLC, de fecha 21 de noviembre de 2013, opina favorablemente sobre el trámite de reconocimiento de la Comunidad de Puerto Ene como anexo del Distrito de Pichari (fojas 509 del expediente 0011-2017-PI/TC).

56. Como se aprecia, las comunidades Unión Kinkori, Nuevo Progreso, Nuevo Amanecer, Tambo del Ene, San Jerónimo, Paveni y Puerto Ene, han sido referidas tanto en las ordenanzas de La Convención como en la de Satipo. Es decir, ambas municipalidades provinciales consideran que tales comunidades se encuentran en sus respectivas jurisdicciones. Esto claramente pone de manifiesto una situación de incertidumbre sobre los límites interprovinciales.

57. De otro lado, ciudadanos del Anexo de Puerto Ene remiten el Oficio 069-2013-PE (entre otros), de fecha 11 de octubre de 2013, solicitando que en virtud de “la libre determinación de los pueblos a su demarcación territorial” los miembros del Anexo de Puerto Ene, acordaron “renunciar a seguir perteneciendo como anexo del Centro Poblado de Puerto Ene, distrito de Río Tambo, Provincia de Satipo” (fojas 273 del expediente 0011-2017-PI/TC).

58. Visto con detenimiento, debe indicarse que estos ciudadanos reconocían que su anexo se ubicaba en el distrito de Río Tambo, Provincia de Satipo, aunque planteaban su pretensión de pertenecer a la Provincia de La Convención, Región Cusco.

59. Por su parte, la Sub-Gerencia de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional del Cusco emitió el Informe 049-2013-GR CUSCO-GRPPAT/SGAT-MQL, de fecha 28 de noviembre de 2013 (fojas 312 del expediente 0011-2017-PI/TC), en el que evalúa las peticiones de ciudadanos sobre el reconocimiento del anexo de Puerto Ene como territorio de la Región Cusco, Provincia de La Convención. En dicho documento se afirma que:

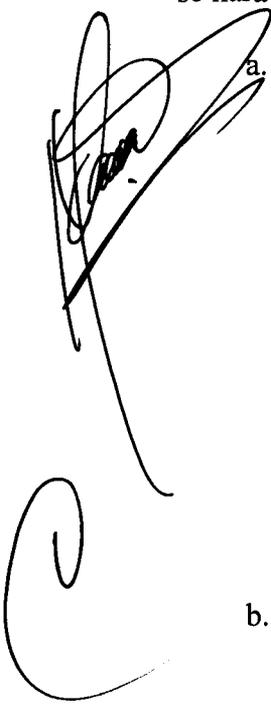


en la actualidad el límite interdepartamental entre las Regiones de Cusco y Junín no se encuentra delimitado, estando actualmente en trámite, el proceso de Demarcación Territorial; en estas circunstancias, de manera oficial, ninguna de las regiones puede atribuirse jurisdicción respecto del territorio que se encuentra en controversia, por lo que no se puede emitir opinión técnica legal a la Anexión Territorial del Centro Poblado Puerto Ene, mientras no se haya definido de manera oficial los límites territoriales de estas regiones involucradas.

- 
60. Asimismo, informa que el gobierno Regional del Cusco por medio de la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial, ha remitido la propuesta técnica de límite territorial Cusco-Junín a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial mediante Oficio 259-2012-GR Cusco/GRPPPAT/SGAT, del 25 de junio de 2012.
61. Como se observa, tanto la Provincia de La Convención como el Gobierno Regional del Cusco, sostienen que existe una disputa territorial.

4.2. PROCEDIMIENTO DE DEMARCACIÓN ANTE LA PCM

62. En autos obra documentación sobre el procedimiento para el saneamiento de los límites de las Provincias de Satipo y Junín. También se observa documentación referida a la creación del distrito Tambo del Ene, en el distrito de Pichari, Provincia de La Convención, Cusco. Estos procedimientos se llevaron a cabo ante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial. Como resultado de estos trámites el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República el proyecto de ley de Creación del distrito de Tambo del Ene, el que a la fecha no ha sido aprobado. A continuación, se hará referencia a algunas de las acciones llevadas cabo en dicho procedimiento.



a. Acta de Reunión celebrada el 10 de julio de 2009, en la Presidencia del Consejo de Ministros entre las gerencias regionales de planeamiento presupuesto y acondicionamiento territorial de los gobiernos regionales de Junín y Cusco. También participaron representantes de la Dirección Técnica de Demarcación Territorial y del Instituto Geográfico Nacional (IGN). Dicha reunión tenía por objetivo el saneamiento de los límites de las provincias de Satipo y La Convención arribándose además a ciertos acuerdos como la predisposición de los gobiernos regionales para continuar las mesas de trabajo para sanear los límites entre las provincias. También se acordó que el IGN iba a remitir un informe técnico sobre la cartointerpretación de los límites de estas regiones. Asimismo, los gobiernos regionales se comprometieron a presentar sus propuestas sobre delimitación de las provincias involucradas (fojas 26 del expediente 0014-2017-PI/TC).

b. El día 06 de octubre de 2010, se firma el Acta de Acuerdo de Límites (nivel técnico), entre el sub Gerente de Acondicionamiento Territorial y el Jefe del Proyecto Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional del Cusco y el Especialista del Área de Demarcación Territorial del gobierno Regional de





Junín, en las oficinas de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM.

En las disposiciones finales se estableció que tal acta constituye un documento público inimpugnable y será utilizado en la formulación del Expediente Único de saneamiento de límites y Organización Territorial de la Provincia de La Convención (fojas 35 del expediente 0014-2017-PI/TC).

La Adenda al Acta de Acuerdo, de fecha 22 de octubre de 2010, tuvo por objetivo que el Acta de Acuerdo de Límites ya suscrita sea respaldada por los representantes de los gobiernos regionales (fojas 37 del expediente 0014-2017-PI/TC).

- c. El Informe Técnico 019-2014-PCM/DNTDY/RRH, de fecha 23 de noviembre de 2014, elaborado por la Oficina de Asuntos Técnicos Geográficos Territoriales, sobre la propuesta de los límites interdepartamentales Cusco-Junín.

En el punto II del informe se aprecia el cuadro con una relación de los centros poblados identificados en el área de controversia. De acuerdo a dicho cuadro los centros poblados Nuevo Progreso, San Gerónimo (sic), Nuevo Amanecer, Puerto Roca y Puerto Ene pertenecen al distrito de Río Tambo, Provincia de Satipo, departamento de Junín.

Se determina en dicho informe que no se ha llegado a un consenso sobre el denominado tramo 01, que va desde la “desembocadura de la quebrada Cecca Chiruntari en el río Apurímac, hasta la desembocadura de la quebrada Awvaru Ccasa en el río Quimpiri.” Se aprecia también que las propuestas de ambas regiones difieren respecto de dónde deberían fijarse los límites entre las regiones respecto esta área (fojas 56 del expediente 0014-2017-PI/TC).

- d. El Informe Técnico 032-2015-PCM/DNTDT-OATGT-RRH, de fecha 11 de diciembre de 2015, elaborado por la Oficina de Asuntos Técnicos Geográficos Territoriales, referido al expediente técnico individual de Creación del distrito Tambo del Ene, Provincia de La Convención, Región Cusco. En donde uno de los documentos sustentatorios del expediente es el Oficio 213-2014-GR-Cusco /GRPPAT/SGAT, de fecha 25 de noviembre de 2014, en el que el Gobierno Regional del Cusco concluye que con este proceso se definirá el límite interdepartamental Cusco-Junín (fojas 131 del expediente 0011-2017-PI/TC).
- e. Producto de este procedimiento, el 10 de junio de 2016, el Ejecutivo remitió al Congreso de la República el Oficio 098-2016-PR conteniendo el Proyecto de Ley 5375/2015-PE, que crea del distrito Tambo del Ene en la Provincia de La Convención, departamento de Cusco (fojas 119 del expediente 0011-2017-PI/TC).



- f. Mediante Oficio 132-2016-FPG/GR, del 15 de junio 2016, el congresista Pariona Galindo, indicó que la creación del mencionado distrito implica un cercenamiento del territorio de la Región Junín. Se señaló también que en el territorio en disputa se encuentran comunidades nativas ashaninkas que rechazan esta iniciativa. Agrega a ello que el procedimiento de creación del distrito Tambo del Ene se habría realizado sin respetar el derecho a la consulta. Además, afirmó que estaba pendiente la convocatoria de una mesa de diálogo entre las autoridades de las regiones del Cusco y Junín para dar solución a la disputa territorial, sin embargo, se remitió el proyecto de ley que crea el mencionado distrito (fojas 167 del expediente 0011-2017-PI/TC).
- g. Las congresistas Esther Capuñay Quispe y Marisol Espinoza Cruz, hacen llegar a la presidencia del Congreso el Oficio 023-2016-GRJ/GR, emitido por el Gobernador Regional de Junín, en el que solicita que el proyecto de Ley 5373-2015-PE no sea debatido por el pleno del Congreso hasta que no se tenga un pronunciamiento de la Comisión de Descentralización (fojas 169 y 173 del expediente 0011-2017-PI/TC).
- h. Por último, debe hacerse referencia al Oficio 565-2016-PCM-PCN/DNTDT, remitido al Congreso de la República por la Dirección Nacional de Demarcación Territorial el 27 de junio de 2016. En dicho documento se indica que el proceso para el tratamiento de límites entre los departamentos de Cusco y Junín ha sido la base para formular el proyecto de ley de creación del distrito Tambo del Ene.

Indica que se llevó a cabo un proceso para definir los límites entre las regiones Cusco y Junín. Alega haber remitido el Oficio 804-2015-PCM/DNTDT al gobernador de Junín, con los detalles del proceso y culminación del tratamiento de los límites interdepartamentales. En este proceso se habría logrado un consenso sobre el 98% de los límites quedando un 2% sin consenso, correspondiéndole a la DNTDT realizar la propuesta definitiva de dicho tramo. Se encontró que el Centro Poblado Tambo del Ene, ubicado en la Provincia de Satipo, quería pertenecer al distrito de Pichari, en la Provincia de La Convención. Por la tanto, explica que la definición de los límites y las consulta realizadas a la población fueron anteriores a la oposición del Gobernador de Junín (fojas 180 del expediente 0011-2017-PI/TC).

63. De dicha documentación se deduce que las regiones Junín y Cusco coincidían en que se requería una solución a la disputa territorial. Por ello se inició el trámite ante la de Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial, a fin de poder sanear los límites.
64. Asimismo, también se generó un procedimiento para la creación del distrito del Tambo del Ene, que contiene poblados que son reclamados por ambas regiones. Más

MPA



aun, se alegó que mediante dicho procedimiento se podría también definir el límite entre las regiones Junín y Cusco.

65. Lo cierto es que la creación del Centro Poblado de Nuevo Progreso-Valle Kimpiri, por parte de la municipalidad demanda, ha sido realizada en un territorio en donde no existe consenso respecto los límites interregionales. Y como se ha apreciado ninguno de los procedimientos llevados ante la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM, en virtud del artículo 102, inciso 7 de la Constitución y sus leyes de desarrollo, han logrado pacificar la disputa territorial entre las Regiones Junín y Cusco.

66. En tal sentido, al persistir la incertidumbre sobre los límites interdepartamentales en dicha zona, no resulta constitucional que mediante la Ordenanza Provincial 004-2007-MPLC, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención, se cree un centro poblado precisamente en dicho territorio en disputa.

67. Y es que como ya se dijo, la autonomía municipal establecida en el artículo 194 de la Constitución no habilita a las municipalidades para establecer sus límites territoriales. Y en este caso, al pretender ejercer sus competencias -como la de creación de centro poblados- sobre un territorio en disputa, la Municipalidad de La Convención ha realizado labores de demarcación territorial interdepartamental de manera implícita, función para la cual carece de competencias.

68. En efecto, se estaría pretendiendo delimitar los límites interdepartamentales con una ordenanza provincial, sin seguir el procedimiento establecido en la Constitución y en las leyes pertinentes. Por ello, este órgano de control constitucional declara la inconstitucionalidad de la ordenanza 004-2007-MPLC emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención.

69. Finalmente, este Tribunal considera necesario hacer una invocación a los órganos responsables para que, dentro de las prioridades y en el plazo razonable más breve, se culmine con el referido proceso nacional de saneamiento de límites territoriales, lo que, sin duda contribuirá a conseguir la tan ansiada paz social en la justicia.

III. FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de interpuesta; en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC.
2. **EXHORTAR** a las autoridades competentes y a los poderes del Estado involucrados para que, asumiendo las funciones que la Constitución y las normas de desarrollo les

MP



encomiendan respecto de la demarcación territorial, procedan a resolver la controversia suscitada entre las provincias de La Convención y Satipo.

Notifíquese y publíquese

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

SARDÓN DE TABOADA

PONENTE BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso límites territoriales Satipo - La Convención

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

En los Expedientes 00011-2017-PI/TC y 00014-2017-PI/TC (acumulados), el Gobierno Regional de Junín y la Municipalidad Provincial de Satipo piden que se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza 004-2017MPLC, emitida por la Municipalidad Provincial de La Convención. Emito el presente fundamento de voto, por las razones siguientes:

Coincido declarar **FUNDADA** la demanda de interpuesta; en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC. Sin embargo, discrepo de la exhortación contenida en el segundo punto resolutivo.

Al Tribunal Constitucional no le corresponde hacer exhortaciones sino resolver controversias a base de lo que señala la Constitución. Sus decisiones deben ser vinculantes. Emitir exhortaciones es desnaturalizar su función eminentemente jurídica.

En este caso, el inciso 7 del artículo 102 de la Constitución, establece que una de las atribuciones del Congreso de la República es la de:

Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

Así, toda propuesta de solución a esta problemática debe ser resuelta por el Congreso de la República, sobre la propuesta que le alcance la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por demás, nadie sabe hasta ahora cuántas de las más de 240 exhortaciones hechas por este Tribunal, desde el año 1996, han sido debidamente tomadas en cuenta (<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/sentencias-exhortativas/>). Parece que no muchas.

Por ello, me aparto del segundo punto resolutivo de la presente sentencia y de los fundamentos que lo sustentan.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flávio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC
(acumulados)

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior, a fin de precisar el sentido de mi voto y expresar que coincido con el sentido de la ponencia presentada que declara **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Municipal 004-2017-MPLC; y, **EXHORTA** a las autoridades competentes y a los poderes del Estado involucrados para que, asumiendo las funciones que la Constitución y las normas de desarrollo les encomiendan respecto de la demarcación territorial, procedan a resolver la controversia suscitada entre las provincias de La Convención y Satipo.

Lima, 28 de mayo de 2020

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:


.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC acumulados

Caso límites territoriales Satipo – La Convención

Lima, 25 de mayo de 2020

VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por la ponencia, tanto por cuanto declara **FUNDADA** la demanda, como por la exhortación allí planteada. Sin embargo, considero pertinente añadir algunas consideraciones que a continuación expongo:

1. A lo largo de nuestra historia la descentralización territorial en el Perú, más que una práctica concreta seguida de manera consecuentemuchas 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 aún 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC acumulados

Caso límites territoriales Satipo – La Convención

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

¹ HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1980, p. 185.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC acumulados

Caso límites territoriales Satipo – La Convención que toda la actividad pública se realice en el centro político estatal, únicamente otorga potestades administrativas y, en algunos casos testimoniales, a los 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,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. n.º 00011-2017-PI/TC y 0014-2017-PI/TC acumulados

Caso límites territoriales Satipo – La Convención
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.

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 casos 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

Lo que certifico:

Flávio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL