



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO JURISDICCIONAL
Expediente N.º 00003-2009-PCC/TC

SENTENCIA DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Municipalidad Distrital de San Juan Bautista contra la
Municipalidad Provincial de Maynas

Resolución del 21 de Mayo de 2010

Síntesis:

Demandada de conflicto de competencia interpuesta por doña Mirna Villacorta Cárdenas, Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, contra la Municipalidad Provincial de Maynas, con el objeto de que se ordene a ésta se abstenga de invadir las competencias que por ley le corresponden.

Magistrados presentes:

VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00003-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN JUAN BAUTISTA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de mayo de 2010, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Vergara Gotelli, Presidente; Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

I. ASUNTO

Demandada de conflicto de competencia interpuesta por doña Mirna Villacorta Cárdenas, en representación de la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista contra la Municipalidad Provincial de Maynas.

II. ANTECEDENTES

Demandada

Con fecha 20 de mayo de 2009 la Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, debidamente representada por su alcaldesa, doña Mirna Villacorta Cárdenas, interpone demanda de conflicto de competencia contra la Municipalidad Provincial de Maynas, alegando que ésta última se encuentra adoptando determinadas decisiones que suponen una invasión en las competencias que por ley le corresponden.

En consecuencia, pretende que se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía N.º 070-2009-A-MPM, del 17 de febrero de 2009, emitida por la emplazada Municipalidad Provincial de Maynas, la cual considera viciada de incompetencia toda vez que reconoce un agrupamiento de viviendas como Asentamiento Humano “Santa Rosa”, cuando lo cierto es que tal determinación le corresponde a ella por ubicarse dentro de la jurisdicción de su distrito.

Manifiesta que ello es así toda vez que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, las competencias que corresponden a una autoridad municipal deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente. Sostiene que el territorio (superficie física) resulta ser un elemento esencial de los gobiernos locales, en tanto delimita las competencias asignadas por ley a cada gobierno local para ejercer el *ius imperium* local en cada espacio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sustenta su demanda en los artículos 189º, 194º y 195º de la Constitución, así como en el numeral 3), del inciso 3.5 del artículo 79º de la Ley Orgánica de Municipalidades, que reconoce, como una de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales la de reconocer los asentamientos humanos.

Contestación de la Demanda

Con fecha 18 de noviembre de 2009, don Salomón Abensur Díaz, en representación de la Municipalidad Provincial de Maynas, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos.

Manifiesta que la recurrente redonda en el argumento de su demarcación territorial, con el propósito de dar a entender que se encuentran aislados, olvidando que forman parte de una organización territorial de mayor extensión, estando los Gobiernos Locales Distritales comprendidos dentro de la circunscripción territorial del Provincial. Agrega que si ello es así, se puede colegir que las municipalidades provinciales pueden planificar el urbanismo y el acondicionamiento territorial en aras del desarrollo urbano y rural de toda la provincia.

Sostiene que existen leyes especiales, como en el caso de la formalización de las posesiones informales, en base a las cuales ha reconocido al agrupamiento de viviendas como Asentamiento Humano “Santa Rosa”, dentro del proceso de formalización realizado en mérito a la Ley N.º 28687 y el Decreto Supremo N.º 006-2006-VIVIENDA, que reglamenta el Título I de la precitada ley.

Expresa que la comuna recurrente soslaya que el artículo 4º de la Ley N.º 28687 faculta a las Municipalidades Provinciales a reconocer asentamientos humanos con fines de formalización, que es lo que precisamente ha realizado a través de la cuestionada Resolución de Alcaldía. En ese sentido, agrega que es falso que ello sea una función específica y exclusiva de las Municipalidades Distritales, toda vez que es un asunto de su competencia, en conjunto con Cofopri, para conocer el proceso de formalización de los agrupamientos de viviendas o posesiones informales, y que va desde su reconocimiento hasta el otorgamiento de títulos de propiedad, razón por la que el Asentamiento Humano “Santa Rosa” se encuentra en proceso de saneamiento físico legal a su cargo.

Finalmente, concluye que la vía utilizada por la accionante resulta inadecuada, pues conforme al artículo 110º del Código Procesal Constitucional, cuando el conflicto versa sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal Constitucional debe declarar que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. FUNDAMENTOS

Petitorio de la demanda y consideraciones previas

1. De autos fluye que la municipalidad demandante pretende que se declare la nulidad de la Resolución de Alcaldía N.º 070-2009-A-MPM, del 17 de febrero de 2009, emitida por la emplazada Municipalidad Provincial de Maynas, la cual considera viciada de incompetencia toda vez que reconoce un agrupamiento de viviendas como Asentamiento Humano “Santa Rosa”, cuando lo cierto es que tal determinación le corresponde a ella por ubicarse dentro de la jurisdicción de su distrito. Así, sustenta su demanda alegando que la comuna demandada ha adoptado determinada decisión – contenida en la cuestionada resolución de alcaldía– que supone una invasión en las competencias que por ley le corresponden.
2. Conforme se aprecia de autos, la cuestionada Resolución de Alcaldía N.º 070-2009-A-MPM, del 17 de febrero de 2009, emitida por la emplazada Municipalidad Provincial de Maynas resuelve en su artículo 1º, y en mérito al expediente administrativo presentado por los moradores del agrupamiento de viviendas “Santa Rosa”, ubicado en el distrito de San Juan Bautista, Provincia de Maynas, “reconocer al agrupamiento de viviendas recurrente como Asentamiento Humano Santa Rosa”. Consta, además, que la aludida resolución fue emitida en virtud del numeral 1.4.3 del artículo 79º de la Ley N.º 27972, la Ley N.º 28687 y sus reglamentos aprobados por Decreto Supremo N.º 006-2006-VIVIENDA y Decreto Supremo N.º 017-2006-VIVIENDA
3. En ese sentido y en la medida que la fundamentación de la demanda de autos se sustenta en la supuesta violación por parte de la emplazada Municipalidad Provincial de Maynas de la autonomía y competencia de la demandante Municipalidad Distrital de San Juan Bautista, en su calidad de Gobierno Local Distrital, corresponde a este Tribunal Constitucional verificar a cuál de las entidades corresponde la competencia referida al reconocimiento de asentamientos humanos, o si, por el contrario, se trata de una competencia compartida.

La autonomía y competencia de los Gobiernos Locales

4. La autonomía de los Gobiernos Locales se encuentra prevista en el artículo 194º de la Constitución, que dispone que “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...).”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. Sobre el particular el Tribunal Constitucional ha establecido que “la autonomía municipal supone capacidad de autodesenvolvimiento en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean estas provinciales o distritales” (Cfr. STC N.º 00010-2001-AI fundamento N.º 4); y que “esta garantía [autonomía municipal] permite a los gobiernos locales desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente le atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno” (Cfr. STC N.º 00015-2005-AI, fundamento N.º 6).
6. En el mismo sentido, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que “los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (...”).
7. No obstante, si bien los gobiernos locales tienen la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad en los asuntos de su competencia, queda claro que ésta debe desarrollarse de conformidad con la estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste. En ese sentido, debe entenderse que dicha autonomía debe ser ejercida dentro del marco constitucional y legal (Cfr. STC N.º 0010-2003-AI/TC, fundamento N.º 2).

Análisis de la controversia

8. El artículo 195º de la Constitución dispone de manera general que los gobiernos locales –sin distinguir entre provinciales o distritales– promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. En ese sentido, y conforme al inciso 6), son competentes para “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”.
9. En el mismo sentido, pero de manera más específica, la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 establece, indistintamente, en el artículo 79º, referido a las funciones que ejercen las municipalidades en materia de organización del espacio físico y uso del suelo,
 - a) El acápite 1, numeral 1.4.3, dispone que una de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales es el reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
 - b) El acápite 3, numeral 3.5, establece que una de las funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales es reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. Por su parte el numeral 13.1 del artículo 13º de la Ley de Bases de la Descentralización N.º 27783 define a las competencias exclusivas como aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley; mientras que el artículo 42º inciso b) distingue como una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Locales –sin precisar si se trata de provincial o distrital– la de normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos. Adicionalmente, el artículo 44º, inciso 1) establece que las competencias municipales señaladas en los artículos precedentes –se refiere a las competencias exclusivas y compartidas–, se distribuyen en la Ley Orgánica de Municipalidades, según la jurisdicción provincial o distrital, precisando los niveles y funciones en cuanto a normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control.
11. Sin embargo y como hasta ahora se ha visto, la competencia en materia de reconocimiento de asentamientos humanos no se encuentra claramente delimitada. En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades ésta corresponde, con carácter de exclusiva, tanto a las municipalidades provinciales como a las distritales, según lo expuesto en el Fundamento 9, *supra*.
12. De ahí que sea necesario recurrir a lo dispuesto en el acápite 4.1, del artículo 4º de la Ley N.º 28687, de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, que dispone que las municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 1.4 del artículo 73 y numeral 1.4.3 del artículo 79 de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades.
13. En consecuencia, y por todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal Constitucional considera que la demanda debe ser desestimada toda vez que, al emitir la cuestionada Resolución de Alcaldía N.º 070-2009-A-MPM, que reconoce a un agrupamiento de viviendas como Asentamiento Humano Santa Rosa, la emplazada Municipalidad Provincial de Maynas ha ejercido una competencia que de manera exclusiva y excluyente le ha sido asignada por ley, de manera que no ha invadido las competencias que corresponden a la demandante Municipalidad Distrital de San Juan Bautista. Debe tenerse presente, además, que si bien es cierto, el Asentamiento Humano “Santa Rosa” se encuentra ubicado en la jurisdicción del distrito de San Juan Bautista, sin embargo, éste forma parte, o está comprendido, dentro de una circunscripción territorial mayor y que corresponde, precisamente, a la Comuna Provincial de Maynas, quedando claro que esta competencia debe desarrollarse de conformidad con la estructura general de la cual en todo momento se forma parte.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00003-2009-PCC/TC
LIMA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
SAN JUAN BAUTISTA

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

DR. VICTOR EDUARDO ZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR