



Apuntes sobre la competencia territorial y los bienes demaniales de los gobiernos locales. Comentarios a la STC 0003-2007-PC

Carlo Magno Salcedo Cuadros*

El autor analiza la sentencia sobre el conflicto competencial entre las municipalidades de Surquillo y Miraflores, en lo referido a los actos de gobierno y administración sobre el Mercado de Abastos 1, donde se dilucida la naturaleza del bien de dominio público en tanto que éste brinda servicios también de carácter público. Se detallan los fundamentos emitidos por el TC y los efectos que el fallo acarrea, en el sentido que, si bien no precisa la titularidad del derecho de propiedad del bien materia de litis, establece la pertenencia de la competencia sobre el Mercado a la Municipalidad de Surco, y en consecuencia, incide en el futuro reconocimiento registral de dicho derecho a través de un proceso ordinario.



* Profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

SUMARIO

1) Introducción 2) El caso 3) Cuestiones constitucionales de fondo 3.1. La circunscripción territorial como elemento delimitador de las competencias de los Gobiernos Locales 3.2. El régimen de los bienes de dominio público o bienes demaniales 3.3. Los mercados públicos y su privatización. 3.4. Determinación de la competencia a favor de la Municipalidad de Surquillo. 4) Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de estos apuntes es analizar y comentar la sentencia del Tribunal Constitucional, expedida en el Exp. 0003-2007-PC/TC, sobre proceso competencial iniciado por la Municipalidad Distrital de Surquillo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, por considerar que se ha producido afectación de sus competencias constitucionales previstas en los artículos 194 y 195 numerales 3 y 5, al haber la municipalidad demandada aprobado un acuerdo de concejo para la privatización del Mercado de Abastos N.º 1, el cual se encuentra bajo la competencia de la demandante.

A propósito del referido análisis, se abordarán especialmente dos aspectos referidos a las competencias de los gobiernos locales: la competencia territorial que se deriva de la demarcación territorial establecida en la respectiva ley de creación de la provincia o distrito; así como los bienes de dominio público o demaniales. La toma de posición por parte del Tribunal Constitucional sobre dichas cuestiones, fue determinante para resolver el caso y, asimismo, sirve como precedente para casos similares.

2. EL CASO

El 30 de mayo de 2007, la Municipalidad Distrital de Surquillo interpuso demanda de conflicto competencial contra la Municipalidad Distrital de Miraflores, al considerar que el Acuerdo de Concejo 032-2007-MM emitido por esta última, a través del cual aprueba la privatización del Mercado de Abastos N.º 1, afecta sus esferas de competencias municipales; concretamente lo dispuesto en los artículos 194 y 195 incisos 3 y 5 de la Constitución. Los fundamentos de la demanda son los siguientes:

– La privatización del Mercado de Abastos N.º 1 afecta la autonomía económica y administrativa de la Municipalidad Distrital de Surquillo para ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, respecto de los bienes públicos que se hallan bajo su circunscripción territorial, y que pasaron a formar parte de su dominio, de pleno derecho, con el acto de creación del distrito.

– Al emitir el Acuerdo de Concejo 032-2007-MM, la Municipalidad Distrital de Miraflores ha afectado su autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia (Const. art. 194); así como las competencias para la administración de sus bienes y rentas, y para la organización, reglamentación y administración de los servicios públicos locales (Const. art. 195 incs. 3 y 5).

– El Decreto Ley 11058 y el Decreto Ley 11170 establecieron la circunscripción territorial del distrito de Surquillo, considerando los límites de este distrito con relación a los distritos de Surco y Miraflores. El territorio del distrito de Surquillo fue conformado como consecuencia de la escisión de los distritos de Surco y Miraflores; y en esa conformación hubo bienes in-

muebles adquiridos por la demandada con anterioridad a la creación del distrito de Surquillo; entre ellos el Mercado de Abastos N.º 1.

– A pesar que las leyes de creación del distrito de Surquillo omitieron pronunciarse sobre los bienes públicos ubicados territorialmente en el distrito de Miraflores; al ser bienes de dominio público, estos pasaron de pleno derecho a ser del dominio público de Surquillo, al ser parte integrante del territorio que dio origen al distrito.

– Aun cuando la forma de adquisición de los bienes inmuebles materia de controversia hubieran sido adquiridos por la demandada de forma privada, ello no implicaría que los bienes gocen también de esa calidad, sino, teniendo en cuenta su titularidad de dominio y uso públicos, inmediatamente pasaron a ser de dominio público. Bajo la concepción territorial del Estado como unitario pero descentralizado, por la autonomía política, administrativa y económica de sus circunscripciones territoriales, los bienes públicos ubicados en parte de una circunscripción territorial pueden pasar a dominio de otro distrito, más aún si tienen como finalidad un servicio público.

– En tal sentido, la Municipalidad Distrital de Surquillo ha adquirido jurisdicción y competencia sobre el Mercado de Abastos N.º 1 de Surquillo, al asumir la titularidad pública de dicho bien de servicio público. Asimismo, ha realizado diversas acciones sobre dicho inmueble, como construir dicho mercado y sostenerlo en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 56 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

– La leyes 26569 y 28181, referidas al proceso de privatización de los mercados municipales, son actos de gobierno que cada municipalidad provincial o distrital debe ejercer dentro de su jurisdicción y conforme a su competencia. Y, aunque el inmueble sobre el que yace el Mercado de Abastos N.º 1 está inscrito a nombre de la demandada, en ningún caso puede ella ejercer las funciones que la Ley dispone fuera del ámbito de su jurisdicción; pues, de lo contrario, ello ocasionaría la incursión en el ejercicio usurpador de la función que califica como delito de acuerdo al art. 361 del Código Penal.

La Municipalidad Distrital de Miraflores contestó la demanda solicitando que sea desestimada, por las siguientes consideraciones:

– La Municipalidad Distrital de Miraflores tiene derecho de propiedad sobre diversos inmuebles que se ubican en el distrito de Surquillo, entre ellos el Mercado de Abastos N.º 1. Dicho mercado es un bien de servicio público pero de dominio privado, y la propiedad le corresponde a la Municipalidad Distrital de Miraflores, aun cuando la Municipalidad Distrital de Surquillo tiene la administración fáctica no atribuida normativamente.

– En tal sentido, la Municipalidad Distrital de Miraflores tiene la libre disposición sobre dichos bienes y ejerce el derecho de propiedad con todos sus atributos; de conformidad con los artículos 70, 72 y 73 y de la Constitución que garantizan y regulan la inviolabilidad del derecho a la propiedad, mientras este sea ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites de Ley.

– Entonces, a pesar de que la creación del distrito de Surquillo se conformó con parte del

territorio que le correspondía al distrito de Miraflores, tanto el Mercado de Abastos como otros bienes inmuebles que actualmente se encuentran bajo su jurisdicción no le pertenecen.

– La regularización de la inscripción de la edificación del Mercado de Abastos se hizo al amparo de la Ley 27957, y culminó con la inscripción de la fábrica en el Asiento 00001 de la Partida 07017698 del Registro de la Propiedad Inmueble de Lima.

– De acuerdo a la normativa sobre privatización de los mercados, no hay impedimento para que la Municipalidad Distrital de Miraflores pueda disponer del Mercado de Abastos, en tanto se trata de un inmueble de su propiedad, que aun cuando se encuentra ubicado fuera de su jurisdicción le pertenece.

– En tal sentido, el Acuerdo de Concejo 0032-2007-MM no afecta, atenta ni viola lo establecido en el artículo 194 de la Constitución, en tanto la disposición de la Municipalidad Distrital de Miraflores de uno de los bienes de su propiedad no afecta la autonomía municipal.

– Lo que la demandante pretende es que se impida y limite el ejercicio de los derechos de propiedad y de libertad de contratar, más aún cuando el derecho a la propiedad es inviolable, y a nadie se le puede privar de su ejercicio.

– Si bien a las Municipalidades constitucionalmente se les reconoce autonomía, tal autonomía no implica autarquía, pues aquella debe ser ejercida en el marco de los derechos constitucionales, los bienes jurídicos constitucionales, y el ordenamiento jurídico. Por tanto, la autonomía municipal no puede contraponerse al principio de unidad del Estado, por lo que los gobiernos locales deben respetar el sistema de competencias establecido en la Constitución y en las leyes.

– Cuando el artículo 195 inciso 3 de la Constitución otorga a las municipalidades competencia para la administración de sus bienes y rentas, lo hace en el sentido de sus bienes propios y no de terceros, y el Mercado de Abastos N.º 1 es un bien de propiedad de la demandada, y no de la demandante.

– Entonces, no existe conflicto competencial posible en la medida en que el Acuerdo de Concejo versa sobre un bien inmueble propio, privado y patrimonio exclusivo de la Municipalidad de Miraflores.

– No existe conflicto de naturaleza constitucional por dos razones básicas: (i) por ser evidente que las atribuciones previstas para la Municipalidad de Surquillo no precisan ser reconocidas a través de un proceso competencial; y, (ii) porque el supuesto conflicto se daría en virtud de un derecho de administración y disposición de un bien inmueble de naturaleza pública aunque de propiedad privada de la Municipalidad de Miraflores, mas no de naturaleza constitucional o de ley orgánica.

El Tribunal Constitucional, sobre la base de las consideraciones que serán reseñadas y comentadas seguidamente, declaró fundada la demanda y nulo el Acuerdo de Concejo 032-2007-MM emitido por la Municipalidad de Miraflores, a través del cual dicha comuna pretendió privatizar el Mercado de Abastos N.º 1.

3. CUESTIONES CONSTITUCIONALES DE FONDO

Respecto a las cuestiones constitucionales de fondo relevantes en el presente caso, el Tribunal Constitucional considera necesario detenerse en el análisis del territorio como elemento esencial de los gobiernos locales, del régimen de los bienes públicos y de la situación de los mercados públicos, por ser de trascendencia para resolver este caso.

3.1. La circunscripción territorial como elemento delimitador de las competencias de los gobiernos locales

El TC considera que los gobiernos locales tienen como uno de sus elementos esenciales al territorio, que es la superficie física o espacio geográfico en que se asienta una municipalidad y ejerce su poder o *ius imperium local*. Ahora bien, para tener efectos jurídicos y políticos, no basta el mero espacio geográfico asignado, sino se requiere de un procedimiento, el establecido en el artículo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, para constituir dicho suelo en una circunscripción territorial. Según la referida norma: “Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo”.

Es pues la circunscripción territorial de los gobiernos locales, debidamente determinada por la respectiva ley de creación de la provincia o distrito correspondiente, un importante parámetro que permita regular sus respectivas competencias.

En tal sentido, el TC en anteriores ocasiones ha señalado que las competencias de una autoridad municipal “deben ser ejercidas dentro de la circunscripción territorial correspondiente; de lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender que los actos administrativos de una entidad municipal puedan vincular y obligar a las demás corporaciones municipales, más aún cuando el artículo 194 de la Constitución no distingue entre un gobierno municipal y otro, sean de rango provincial o distrital, debido, justamente, al ámbito territorial dentro del que cada uno de ellos puede hacer uso de sus atribuciones”.¹

Asimismo, el mismo TC ha definido a las municipalidades, en anteriores oportunidades, como “gobiernos locales que ejercen su competencia en la circunscripción de las provincias y distritos del Estado, y tienen una pluralidad de tareas las cuales les son asignadas atendiendo a lo siguiente: a) Competencia por territorio. Según ésta, las municipalidades, sean provinciales, distritales o delegadas, cuando ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, sólo deben referirse a las circunscripciones geográficas para las cuales han sido elegidas (esto se conoce como la Jurisdicción)”.²

En conclusión, los gobiernos municipales ejercen sus competencias en el ámbito territorial (competencia territorial) que les corresponde de acuerdo a ley; de lo contrario se daría una invasión ilegítima del ámbito competencial asignado. Cada gobierno municipal ejerce autonomía en el marco de sus competencias.

1 STC 015-2003-AI (fundamento 4).

2 STC 3283-2003-AA (fundamento 11).

Como veremos más adelante al reseñar los criterios que ha tenido el TC para establecer que la competencia sobre el Mercado de Abastos N.º I le corresponde a la Municipalidad de Surquillo (supra 3.4), el elemento de la circunscripción territorial fue fundamental para determinar dicha competencia.

3.2. El régimen de los bienes de dominio público o bienes demaniales

El TC considera un contrasentido la afirmación de la Municipalidad de Miraflores de que el Mercado de Abastos N.º I, aunque es de uso público se encuentra en la esfera de su dominio privado, por lo que forma parte de su patrimonio. A dicho colegiado no le queda duda de que dicho bien es uno de dominio público.

De conformidad con el artículo 73 de la Constitución, los bienes de dominio público son inalienables (es decir, no pueden ser enajenados) e imprescriptibles (por lo que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno).³ Ahora bien, se considera al dominio público como una técnica de intervención mediante la que se afectan a una determinada finalidad pública (el uso público o el servicio público)⁴ ciertos bienes de titularidad pública, dotándoles de un régimen jurídico de protección y utilización de Derecho Administrativo. En consecuencia, tres son los elementos que configuran la relación jurídica de dominio público: **1)** la titularidad pública de los bienes, que es una titularidad dominical de naturaleza sui géneris; **2)** la afectación de los bienes objeto del dominio público a una finalidad o utilidad pública; y **3)** la aplicación de un régimen especial administrativo de protección y uso de bienes.⁵

Ahora bien, los bienes demaniales pueden ser objeto de cambios en su estatuto jurídico sin dejar de ser de dominio público (las denominadas *mutaciones demaniales*). Estos cambios pueden ocurrir por variación del sujeto titular del bien o por modificaciones en su afectación. El cambio de titularidad puede obedecer a distintas razones, como la segregación de parte de un término municipal, en el que existen bienes del demanio municipal, para agregarlo a otro. El cambio de titularidad, en la administración, es en este caso una consecuencia de la redistribución de competencias. Cuando se trata de los bienes destinados a un servicio público la regla es que el cambio de titularidad del servicio comporta el cambio de titularidad de los bienes afectos al mismo.⁶

3 STC 0048-2004-AI (fundamento 107).

4 Conforme señala Miguel Sánchez Morón, quien es citado en la sentencia bajo comentario, en razón de la finalidad pública que motiva la afectación, se distingue entre los bienes destinados al uso público y los de servicio público. Son bienes destinados al uso público aparte de los que integran el demanio marítimo e hidráulico, los caminos, calles, paseos, puentes, parques y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general. En cambio, son bienes de servicio público los edificios que sirven de soporte a la prestación de cualquier servicio público, como mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, etc. [Miguel Sánchez Morón y otros, *Los Bienes Públicos (Régimen Jurídico)*. Madrid: Tecnos, 1997, p. 38]

5 Miguel Sánchez Morón, Op. Cit., p. 37.

6 Cfr. Miguel Sánchez Morón, Op. Cit., pp. 42-43.

Según el artículo 195, inciso 3 de la Constitución, una de las competencias de los gobiernos locales es administrar sus bienes. Asimismo, según el inciso 5 del mismo artículo constitucional, otra competencia de los gobiernos locales es organizar, reglamentar y administrar sus servicios públicos.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Municipalidades considera como bienes de propiedad municipal a los bienes inmuebles de uso público destinados a servicios públicos locales, así como los edificios municipales y todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad.

En el caso de autos, en el inmueble en el que funciona el Mercado de Abastos N.º 1 se brinda el servicio público de mercados que constituye una prestación que persigue fines de interés público. Dicho mercado se ha erigido sobre un bien inmueble cuya propiedad registralmente figura inscrita a nombre de la Municipalidad de Miraflores desde antes que se creara el distrito de Surquillo. No obstante, en dicho inmueble se brinda el servicio público de mercados destinado a satisfacer una finalidad pública e interés colectivo, a favor y en beneficio de los vecinos de la localidad en la que la Municipalidad de Surquillo ejerce gobierno.

El TC considera relevante advertir que el artículo II del Título Preliminar del Reglamento General de Procedimientos Administrativos de los bienes de propiedad estatal, Decreto Supremo 154-2001-EF, considera como bienes de dominio público a los siguientes: **a)** los bienes destinados al uso público, cuya conservación y mantenimiento le corresponde a una entidad estatal; y **b)** los bienes de servicio público, que son aquellos destinados directamente al cumplimiento de los fines públicos de responsabilidad de las entidades estatales; así como los bienes destinados directamente a la prestación de servicios públicos.

Según la misma norma, los bienes del dominio privado del Estado son aquellos que, siendo de propiedad de la entidad pública, no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público. Sobre estos bienes, las entidades públicas ejercen el derecho de propiedad con todos sus tributos, sujetándose a las normas del derecho común.

Teniendo en cuenta lo señalado, al TC le queda claro que el Mercado de Abastos N.º 1 es un bien de dominio público o bien demanial que ha sido afectado y es el soporte para brindar un servicio público. En tal sentido, considera que en este caso “ha operado una mutación demanial, en la que el bien de dominio público, al estar afectado para fines de un servicio público, ha cambiado de titularidad de dominio público para la administración, pues se redistribuyeron competencias ante la creación del distrito de Surquillo y, desde entonces, las competencias constitucionales de administración del bien, así como de reglamentación y organización del servicio público de Mercados, han sido ejercidas legítimamente por la demandante” (fundamento 40).

3.3. Los mercados públicos y su privatización

Una de las competencias constitucionalmente asignadas a las Municipalidades es organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos de su localidad, lo que resulta congruente con la autonomía administrativa reconocida a las Municipalidades. El TC considera que en el

ejercicio de dicha autonomía administrativa, le corresponde a la Municipalidad que ejerce legítimamente las competencias constitucionales asignadas, en virtud de la ejecución de un acto de gobierno, decidir acerca de la privatización del bien de dominio público que administra, por formar parte de la jurisdicción territorial que le compete.

En tal sentido, desde 1996 se reguló la privatización de los mercados públicos ⁷ (Ley 26569 y su Reglamento, y Ley 27111) a fin de dotar a los gobiernos locales del país de un instrumento que les permita suprimir sus gastos corrientes en el mantenimiento y funcionamiento de los mercados públicos, y además les ayude a incrementar sus recursos disponibles o cumplir con las obligaciones atrasadas, muchas de ellas en cobranza judicial, que vienen asumiendo de administraciones anteriores, contribuyendo asimismo a ser gestores de nuevas microempresas de comercialización (Decreto Supremo N.º 004-96-PRES).

Ahora bien, ¿a quien le corresponde disponer una eventual privatización del Mercado de Abastos N.º 1? Siendo un bien público, le corresponde disponer de dicho mercado a la repartición del Estado, en este caso, el gobierno local bajo cuya competencia territorial se encuentra dicho bien. Si está dentro de la circunscripción del distrito de Surquillo, cuyo gobierno lo ejerce la Municipalidad Distrital de Surquillo, es a ese gobierno a quien corresponde disponer de él.

Recuérdese que la Municipalidad de Miraflores afirma que dicho bien es de su dominio privado, es decir, es su propiedad privada. Al respecto el TC hace notar una evidente incongruencia en el accionar de dicho gobierno local. En efecto, en el fundamento 44 de la sentencia el TC recuerda que privatizar significa transferir una empresa o una actividad pública al sector privado. Transferencia, pues, al sector privado de una empresa o de una actividad que son públicas. Siendo así, es evidente que es objeto de privatización aquello que no es del ámbito privado.

En buena cuenta, la Municipalidad Distrital de Miraflores, al iniciar el proceso de privatización del Mercado de Abastos N.º 1, implícitamente reconoce el carácter de bien público de dicho bien.

El TC acota que lo que se privatiza stricto sensu es el servicio público de mercados, y claro está que dicho servicio público tiene como soporte el inmueble en el cual el servicio se materializa, y cuya titularidad en la administración del bien público viene ejerciendo la Municipalidad de Surquillo.

3.4. Determinación de la competencia a favor de la Municipalidad de Surquillo

Para efectos de definir a quién corresponde el ejercicio de las competencias constitucionales demandadas en este proceso, el TC aplica el Test de Competencia. De acuerdo con dicho test, en primer lugar analiza el principio de unidad y luego el principio de competencia.

⁷ Mediante Ley 27001, publicada el 26 de noviembre de 1998, se precisó que la transferencia de los mercados de abastos ubicados en inmuebles de propiedad del Estado, sea municipal o de cualesquiera otras entidades comprendidas dentro del Sector Público Nacional, se encuentran sujetos a lo dispuesto en la Ley de Privatización de los Mercados Públicos, Ley N.º 26569.

Respecto al principio de unidad, el TC refiere que, de acuerdo al artículo 43 de la Constitución, el estado peruano es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. En tal sentido, el propio TC ha afirmado anteriormente que por más descentralización que exista, el gobierno no puede dejar de ser unitario.⁸ Entonces, para entender correctamente el proceso de descentralización, cualquier tipo de análisis que se realice de las autonomías que se reconoce a los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local) con el subsecuente reparto de competencias, debe respetar la unidad del Estado peruano como marco que guíe el proceso.⁹

Lo señalado es consecuente con el artículo 189 de la Constitución que establece que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, "preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación."

Ahora bien, cada una de las entidades descentralizadas que conforman el Estado peruano, entre ellas las municipalidades distritales, ostenta autonomía, política, económica y administrativa, dentro de la jurisdicción territorial que les corresponde. La jurisdicción territorial define en qué porción del territorio del Estado tales municipalidades ejercen autonomía, ya que el territorio es uno de los elementos esenciales de los gobiernos locales. Entonces, dentro de cada distrito corresponde ejercer gobierno a las municipalidades distritales respetando el ámbito jurisdiccional (competencia territorial) asignado, y en cada uno de los actos que realice debe subyacer el interés de velar por el principio de unidad del Estado.

Sobre el principio de competencia, el TC señala que tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Municipalidades han previsto una lista de competencias asignadas a los gobiernos locales. Entre esas competencias, el artículo IV de la Ley Orgánica de Municipalidades prevé que los gobiernos locales promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. Entonces, los gobiernos locales tienen a su cargo que los servicios públicos locales que pertenecen a su circunscripción territorial, sean brindados en forma adecuada.

Asimismo, sobre los bienes y rentas de las municipalidades, la Constitución atribuye a los gobiernos locales competencias para administrarlos (artículo 195 numeral 3), y además ha indicado que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles, y que los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico (artículo 73). En esa línea, la LOM ha previsto qué debe entenderse por bienes y rentas de las municipalidades, y las características especiales que ostentan los bienes de dominio público de las municipalidades. Así, el artículo 55 de esta ley establece que los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio; que el patrimonio municipal se administra por cada municipalidad en forma autónoma, con las garantías y responsabilidades de ley; y

8 STC 0002-2005-AI/TC (fundamento 44).

9 STC 0002-2005-AI/TC (fundamento 41).

que los bienes de dominio público de las municipalidades son inalienables e imprescriptibles. Asimismo, el artículo 56 de la misma ley considera como bienes de las municipalidades: 1) los bienes inmuebles y muebles de uso público destinados a servicios públicos locales.; y 2) los edificios municipales y sus instalaciones y, en general, todos los bienes adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad.

Ahora, dado que el Mercado de Abastos N.º 1 constituye un servicio público que pertenece al ámbito de jurisdicción territorial de la Municipalidad de Surquillo, hecho que incluso es reconocido por la Municipalidad de Miraflores, y estando a que la Ley Orgánica de Municipalidades ha establecido que son bienes municipales los inmuebles de uso público destinados a un servicio público local (en este caso, el servicio público de mercados), así como los edificios municipales y sus instalaciones que hubieran sido adquiridos, construidos y/o sostenidos por la municipalidad (como es el caso de la Municipalidad de Surquillo respecto del Mercado de Abastos N.º 1); queda del todo claro que dicho mercado es un bien de dominio público.

Cabe precisar que en este caso ha operado una mutación demanial ya que el bien de dominio público que ha servido como soporte al servicio público de mercados, fue trasladado a la jurisdicción de la Municipalidad de Surquillo desde su creación. En tal sentido, corresponde a dicha municipalidad la administración de este bien inmueble a través del que se brinda el servicio público ya referido; ya que, con la creación de dicho distrito, se produjo una redistribución tácita de competencias en este extremo.

En suma, de la aplicación del Test de Competencia, el TC ha definido respecto del Mercado de Abastos N.º 1:

- a) Que es un bien de servicio público por la finalidad pública que persigue.
- b) Que se encuentra en la jurisdicción territorial asignada a la Municipalidad de Surquillo.
- c) Que ha operado respecto de él, una mutación demanial, en la medida en que el bien público que sirve como soporte al servicio público de mercados, fue incorporado a la jurisdicción de la demandante desde su creación.
- d) Que la privatización constituye un acto de gobierno que, como tal, compete adoptar a la municipalidad que legítimamente ejerce competencias respecto de dicho bien público; en este caso la Municipalidad de Surquillo.

En consecuencia, el TC concluye que el ejercicio de las competencias constitucionales reclamadas en el proceso competencial, respecto del Mercado de Abastos N.º 1 en tanto bien de servicio público, le corresponde en forma legítima a la Municipalidad demandante.

Finalmente, el TC hace la salvedad que a través de la sentencia bajo comentario no pretende pronunciarse sobre la titularidad de la propiedad inscrita en los Registros Públicos, sino sobre la titularidad de dominio público para la administración del Mercado de Abastos N.º 1.

Sobre este último aspecto cabe precisar que, si bien no corresponde al TC pronunciarse en la sentencia bajo comentario sobre la titularidad de la propiedad inscrita en los Registros

Públicos, ya que se trata de un proceso competencial cuyo único objetivo es determinar a cual de las entidades que son parte en el proceso le corresponde la competencia sobre el Mercado de Abastos N.º 1; es claro que el sentido de esta sentencia, a la larga, debe terminar incidiendo para que también se reconozca a nivel de los Registros Públicos que la propiedad no le corresponde a la Municipalidad de Miraflores, sino a la de Surquillo.

4. CONCLUSIONES

De conformidad con el marco constitucional y legal vigente, y estando a lo resuelto por el Tribunal Constitucional, el Mercado de Abastos N.º 1 al constituir un servicio público es un bien demanial o de dominio público. En tal sentido, la competencia para administrarlo le corresponderá al gobierno local dentro de cuya circunscripción territorial se encuentra el bien, esto es, la Municipalidad Distrital de Surquillo.

La Municipalidad Distrital de Miraflores, al iniciar el proceso de privatización del Mercado de Abastos N.º 1 a través del Acuerdo de Concejo 032-2007-MM, implícitamente reconoció el carácter de bien público de dicho bien. Por tanto, constituyó una evidente contradicción que como fundamento de su defensa haya argumentado que dicho inmueble, siendo un bien de servicio público es de dominio privado. Es decir, si dicho inmueble era en efecto un bien de dominio privado, no correspondía realizar respecto al mismo un proceso de privatización.

En nada afecta la titularidad que le corresponde a la Municipalidad Distrital de Surquillo el hecho que el inmueble sobre el que se asienta el Mercado de Abastos N.º 1 esté inscrito en el Registro de Propiedad Inmueble de los Registros Públicos a favor de la Municipalidad de Miraflores. En todo caso, el haber el TC emitido sentencia estimatoria de la pretensión de la Municipalidad de Surquillo, declarando que la competencia sobre el referido bien le corresponde a dicha comuna, es claro que el sentido de dicha sentencia terminará incidiendo para que, en otro proceso en la jurisdicción ordinaria, se reconozca también a nivel de los Registros Públicos que la propiedad del bien le corresponde a la Municipalidad de Surquillo.