



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0003-2015-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
LOS OLIVOS
AUTO 1- CALIFICACIÓN

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 28 de noviembre de 2017

VISTA

La demanda competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Los Olivos, debidamente representada por el procurador público, contra el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima, y la solicitud de medida cautelar formulada por el Procurador Público de la Municipalidad Distrital de Los Olivos; y,

ATENDIENDO A QUE

1. Conforme a lo establecido en el artículo 202, inciso 3, de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional es competente, a través del proceso competencial, para conocer los conflictos de competencias o de atribuciones que esta asigna a los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los gobiernos regionales y municipales. El conflicto, se produce cuando alguna de las entidades mencionadas adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otra de ellas.
2. En el presente caso, la Municipalidad Distrital de Los Olivos interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima, a fin de que se declare la nulidad de la sentencia de fecha 9 de octubre de 1991, expedida por el Trigésimo Juzgado Civil de Lima, mediante la cual se declaró fundada la demanda sobre demarcación territorial, interpuesta por la Municipalidad Distrital de Independencia, y que en su momento fue confirmada por la sentencia de vista de fecha 23 de junio de 1992, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. Asimismo, solicita que se declare la nulidad del Acuerdo del Concejo Metropolitano de Lima 287, publicado el 28 de octubre de 1991, que establece una nueva demarcación territorial para el Distrito de Independencia.
3. La Municipalidad demandante sostiene que el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima carecen de competencia para aprobar o modificar la demarcación territorial del país, toda vez que, de acuerdo con el artículo 102, inciso 7, de la Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo proponer la demarcación territorial y al Poder Legislativo aprobar dicha propuesta. En ese sentido, resulta evidente que los actos procesales y administrativos emitidos por el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima, respectivamente, han afectado las atribuciones exclusivas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0003-2015-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
LOS OLIVOS
AUTO 1- CALIFICACIÓN

asignadas por la Constitución a los poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que debería declararse la nulidad de ellos.

4. El artículo 202, inciso 3, de la Constitución establece que corresponde al Tribunal Constitucional “conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución conforme a ley”. En este contexto, la regulación contenida en el artículo 109 del Código Procesal Constitucional debe armonizarse con lo establecido en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Municipalidades 27972, que establece que los conflictos de competencia que surjan entre las municipalidades, sean distritales o provinciales, y entre ellas y los gobiernos regionales, o con organismos de gobierno nacional con rango constitucional, son resueltos por el Tribunal Constitucional.
5. A partir de lo anterior queda claro que si un poder del Estado, un órgano constitucional o un gobierno regional o local denuncia injerencia o interferencia en sus atribuciones o competencias asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas por parte de cualquier otra entidad estatal de rango constitucional, el Tribunal Constitucional podrá determinar a cuál de los órganos involucrados en el conflicto le corresponde ejercer dicha competencia; y ello procederá en los supuestos previstos en el Código Procesal Constitucional y en la Ley Orgánica de Municipalidades.
6. Adicionalmente a lo anotado, conviene precisar que, aunque de los fundamentos expuestos en la demanda se advierte que el conflicto denunciado en relación con las competencias entre el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima, de un lado, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de otro, no solo involucraría aspectos propiamente competenciales, sino también territoriales, frente a los cuales cabría invocar lo previsto en la Ley 27795, de Demarcación y Organización Territorial, y su respectivo Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2003-PCM, que establecen los procedimientos para el tratamiento de la demarcación territorial como competencia del Poder Ejecutivo y cuya aprobación corresponde al Congreso de la República (artículo 102, inciso 7, de la Constitución), no es menos cierto que en la práctica se viene observando de manera reiterada o sistemática una evidente propensión a que los citados poderes del Estado no asuman dichas competencias, lo que viene ocasionando que tales situaciones de indefinición territorial generen respuestas coyunturales a la par que fricciones permanentes, como se evidencia en el presente caso.
7. En circunstancias como la descrita y en la lógica de que los conflictos territoriales originados por indefinición pueden a la larga generar conflictos competenciales, cuya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0003-2015-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
LOS OLIVOS
AUTO 1- CALIFICACIÓN

dilucidación requiere de respuesta vía procesos como el presente, este Colegiado considera pertinente, por excepción, admitir a trámite la demanda interpuesta, siendo necesario para tal propósito no solo escuchar la versión de las partes directamente involucradas (demandante y demandadas), sino a su vez lo que tengan que decir al respecto tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la República, a quienes necesariamente y en la condición de litisconsortes necesarios pasivos deberá notificarse con el texto de la demanda interpuesta.

8. Adicionalmente a lo dicho y en tanto en el presente caso se viene cuestionando lo resuelto por el Poder Judicial respecto de una demanda sobre demarcación territorial directamente promovida por la Municipalidad Distrital de Independencia, se hace necesario, a fin de garantizar los derechos de dicha comuna, disponer su incorporación al presente proceso competencial, también en la condición de litisconsorte necesario pasivo.
9. Por consiguiente y existiendo materia de conflicto cuya resolución requiere de pronunciamiento por parte de este Colegiado, deberá admitirse a trámite la demanda interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 112 de Código Procesal Constitucional, corriendo traslado de esta a cada una de las entidades anteriormente señaladas.
10. Por otro lado, y con relación a la solicitud de medida cautelar formulada por la Municipalidad de Los Olivos con el objeto de que se disponga la suspensión de los efectos de los actos que se alegan viciados de incompetencia, conviene recordar que toda medida cautelar debe cumplir al menos los siguientes presupuestos: el *fumus bonis iuris* o la apariencia de buen derecho, el *periculum in mora* o daño constitucional que se produciría o agravaría como consecuencia del transcurso del tiempo si la medida cautelar no fuera adoptada, y la aplicación del principio de la adecuación, que exige que el juzgador adecúe la medida cautelar solicitada a aquello que se pretende asegurar (fundamento 24 de la Sentencia 0023-2005-PI/TC, fundamento 5 de la Resolución 0002-2013-PCC/TC).
11. En el caso de autos no se advierte, sin embargo, que los citados presupuestos hayan sido configurados de manera evidente. Por lo demás, y en tanto existe la necesidad de definir diversos aspectos concernientes con la pretensión demandada, los que solo será posible determinar tras el conocimiento de lo sostenido por cada una de las partes o de quienes tengan la condición de litisconsortes, este Tribunal Constitucional no considera oportuno por ahora el otorgamiento de la medida cautelar solicitada.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0003-2015-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE
LOS OLIVOS
AUTO 1- CALIFICACIÓN

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, con los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa que se agregan,

RESUELVE

1. **ADMITIR** a trámite la demanda competencial, la cual se debe notificar al Poder Judicial y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que contesten dentro del plazo de ley.
2. **DISPONER** el emplazamiento con la demanda al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, a fin de que puedan participar en calidad de litisconsortes necesarios pasivos y contestar la demanda si lo consideran pertinente, dentro del plazo de ley.
3. **DISPONER** el emplazamiento con la demanda a la Municipalidad Distrital de Independencia, a fin de que pueda participar en calidad de litisconsorte necesario pasivo y contestar la demanda si lo considera pertinente, dentro del plazo de ley.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Guadalupe Espinoza Saldaña
Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA**

Discrepo parcialmente del primer punto resolutivo del auto en mayoría que dispone:

ADMITIR a trámite la demanda competencial, la cual se debe notificar al Poder Judicial y a la Municipalidad Metropolitana de Lima para que contesten dentro del plazo de ley.

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

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

Como puede advertirse, la Municipalidad Distrital de Los Olivos pretende que este Tribunal Constitucional deje sin efecto resoluciones judiciales emitidas hace más de 24 años que, a la fecha, cuentan con autoridad de cosa juzgada.

Dichas resoluciones judiciales se encuentran protegidas por el artículo 139, inciso 2, de la Constitución que señala lo siguiente:

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

Por tanto, ninguna autoridad es competente declarar su nulidad. Dado el tiempo transcurrido, ello no podría realizarse, ni siquiera, en un proceso de amparo o de nulidad de cosa juzgada fraudulenta.

Por tanto, y con mayor razón todavía, no es posible declarar su nulidad en la vía del proceso competencial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00003-2015-PCC/TC

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS

OLIVOS

AUTO 1- CALIFICACIÓN

Como consta en el voto singular que emitió junto con el magistrado Miranda Canales en el Expediente 00005-2016-PCC, dicho proceso no es una vía idónea para cuestionar resoluciones judiciales firmes.

Puesto que la legitimación para obrar en el proceso competencial es tan restringida, hacerlo podría vulnerar el derecho de defensa de las personas favorecidas por las decisiones judiciales cuya nulidad se solicita. Pese a tener un interés legítimo y directo en el resultado de la controversia, dichas personas no podrían participar en el proceso en calidad de partes salvo que se trate de gobiernos regionales o locales, poderes del Estado u otras entidades públicas reconocidas en la Constitución.

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

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

Por tanto, mi voto es por:

1. **ADMITIR A TRÁMITE** la demanda competencial en el extremo en que se dirige contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda competencial en el extremo en que se dirige contra el Poder Judicial; en consecuencia **DISPONER** que no corresponde emplazar a la Municipalidad Distrital de Independencia a fin de que participe en el proceso en calidad de litisconsorte necesario pasivo.
3. **DISPONER** que se emplace con la demanda al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República a fin de que participen en el proceso en calidad de litisconsortes necesarios pasivos.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar presentada por la demandante.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00003-2015-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS
OLIVOS Representado(a) por ELMER
ALBERTO CAMACHO VALLEJOS -
PROCURADOR PUBLICO MUNICIPAL**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA**

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular, pues discrepo parcialmente del primer punto resolutivo del auto en mayoría, en la parte que admite a trámite la demanda competencial contra el Poder Judicial. En mi opinión la demanda es improcedente en este extremo.

La Municipalidad demandante pide que se anule la sentencia de fecha 9 de octubre de 1991, del 30º Juzgado Civil de Lima, así como su confirmatoria del 23 de junio de 1992, de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, y la Ejecutoria Suprema del 22 de septiembre de 1993 de la Corte Suprema de Justicia de la República. Sostiene que el Poder Judicial, invadiendo atribuciones exclusivas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, declaró fundada una demanda sobre demarcación territorial interpuesta por la Municipalidad Distrital de Independencia.

Y digo que su pretensión es que se anulen dichas resoluciones, emitidas hace más de 26 años, pues así lo pide expresamente en su demanda (fojas 1). Es que, en efecto, la consecuencia de una sentencia estimatoria de un proceso competencial es, entre otras, la anulación de las resoluciones viciadas de incompetencia, según el artículo 113 del Código Procesal Constitucional.

Por lo alegado por la demandante, dichas resoluciones judiciales, en mi opinión, no tienen un vicio competencial. En realidad, la demandante acusa a esas resoluciones de vicios sustantivos, por disentir de su contenido, conforme puede advertirse de los siguientes párrafos:

"En el año 1991, la Municipalidad distrital de Independencia interpone una insólita demanda por ante el 30º Juzgado Civil de Lima, sobre DEMARCACION TERRITORIAL, a sabiendas que este Juzgado era incompetente, para admitir y amparar un proceso civil de tal naturaleza, resulta que el Juez, incurriendo en los delitos de prevaricato y abuso de autoridad, con fecha 09 de octubre de 1991, pronuncia sentencia, declarando fundada la demanda, en consecuencia la denominada "aislada zona en conflicto sur", dispone que corresponde a la jurisdicción del Concejo Distrital de Independencia" (folios 3).

"No obstante, de no haber estado pre-establecido (sic) la materia sobre demarcación territorial en el derogado Código de Procedimientos Civiles, no sólo lo admitieron (sic) la demanda de la Municipalidad distrital de Independencia, sino que lo (sic)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00003-2015-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS Representado(a) por ELMER ALBERTO CAMACHO VALLEJOS - PROCURADOR PUBLICO MUNICIPAL

declararon fundada y fue ratificada por las instancias superior y suprema" (folios 7).

Siendo esto así, la Municipalidad demandante tendría que haber articulado los medios que le franquea la ley contra una sentencia con calidad de cosa juzgada, como –siempre que se cumpla con los requisitos de ley– la nulidad de cosa juzgada fraudulenta. Pero instrumentalizar el proceso competencial como medido de anulación de decisiones judiciales, creando una especie de "proceso competencial contra resolución judicial", no es de recibo.

Habilitar el proceso competencial contra resoluciones dictadas por el Poder Judicial, como en el caso de autos, podría representar una amenaza a los principios de la cosa juzgada (artículo 139, inciso 2, de la Constitución) y la seguridad jurídica, que “forma parte consustancial del Estado Constitucional de Derecho” (STC 0016-2002-AI/TC, fundamento 3).

Debe tener en cuenta también que la Constitución (artículo 202, inciso 3) remite a la ley la regulación del proceso competencial¹. Y la ley (el Código Procesal Constitucional) dispone que la sentencia estimatoria en tal proceso puede anular actos administrativos (no resoluciones judiciales). Así se expresa dicho Código en el primer párrafo de su artículo 113:

“La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos” (énfasis añadido).

Refuerza asimismo en nuestra posición que en el Tribunal Constitucional español, en el que se inspiró el constituyente para introducir el proceso competencial², no caben los conflictos entre órganos constitucionales contra las sentencias y demás decisiones judiciales³.

¹ “Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional: (...) 3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley” (énfasis añadido).

² Cfr. Congreso Constituyente Democrático, Comisión de Constitución y Reglamento, *Debate Constitucional – 1993*, Lima, 2000, t. III, p. 1552.

³ Cfr. Constitución española de 1978, artículo 161.1.c; Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional español, artículo 73.1; Aragón Reyes, Manuel, “Artículo 161. Competencias del Tribunal Constitucional”, en Alzaga Villaamil, Óscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas*.

MM



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00003-2015-PCC/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LOS OLIVOS Representado(a) por ELMER ALBERTO CAMACHO VALLEJOS - PROCURADOR PUBLICO MUNICIPAL

Por lo expuesto, mi voto es por:

1. **ADMITIR A TRÁMITE** la demanda competencial contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda competencial en el extremo que se dirige contra el Poder Judicial.
3. **DISPONER** que se emplace con la demanda al Poder Ejecutivo, al Congreso de la República y a la Municipalidad Distrital de Independencia, a fin de que participen en el proceso en calidad de litisconsortes necesarios pasivos.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar presentada por la demandante.

S.

FERRERO COSTA

Lo que certifico:

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

Constitución española de 1978, Madrid, Edersa, 1988, t. XII, p. 222; Gómez Montoro, Ángel J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 378; cit. por el ex magistrado Urviola Hani en su voto singular en el expediente 00005-2016-PCC/TC (auto de admisibilidad).