

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 09 de mayo de 2023

VISTO

La solicitud de medida cautelar presentada con fecha 21 de marzo de 2023 por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) contra el Poder Ejecutivo (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-MVCS); y,

ATENDIENDO A QUE

1. La demandante solicita que se le conceda una medida cautelar a fin de que se exhortre u ordene al MVCS que se abstenga de aprobar y emitir normas que continúen vulnerando las competencias de la MML, como los artículos 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21 y 22 del proyecto de decreto supremo que aprueba el Reglamento de Vivienda de Interés Social, mediante Resolución Ministerial 338-2022-VIVIENDA, de fecha 25 de noviembre de 2022, publicada en el diario oficial *El Peruano* el día 29 de noviembre de 2022.
2. Alega sobre ello que la mencionada Resolución Ministerial 338-2022-VIVIENDA, que dispone la publicación del proyecto de decreto supremo que aprueba el Reglamento de Vivienda de Interés Social, evidencia la próxima derogación del Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación y sus modificatorias.
3. Asimismo, sostiene que los artículos 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21 y 22 de dicho proyecto de reglamento resultan similares a los que contiene el citado Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA y sus modificatorias, pues tales artículos también establecen lineamientos en materia de regulación de parámetros urbanísticos y edificatorios y en organización y planificación del espacio físico y uso del suelo-zonificación de los distritos de Lima Metropolitana.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

4. Por ello, a criterio de la entidad solicitante, tal regulación insiste en el menoscabo directo de sus competencias exclusivas para regular la zonificación y usos del suelo, el urbanismo y el acondicionamiento territorial, así como los parámetros urbanísticos y edificatorios de las circunscripciones que conforman el ámbito metropolitano de Lima, que se encuentran previstas en los incisos 6, 8 y 10 del artículo 195 y del artículo 198 de la Constitución, en los artículos 38, 40 y 73, así como en los incisos 1.1. y 1.2 del artículo 79, y en el inciso 1.1.2. del artículo 161 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).
5. Corresponde entonces analizar la procedencia de dicha medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el NCPCo y en la jurisprudencia de este Tribunal.
6. Al respecto, el artículo 110 de dicho código adjetivo establece que, a través de una medida cautelar, el demandante puede solicitar al Tribunal Constitucional la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto.
7. Asimismo, este Tribunal ha dejado establecido que, para el otorgamiento de medidas cautelares en este tipo de procesos, se requiere de la configuración de manera concurrente de determinados presupuestos, cuya verificación determinará su procedencia o rechazo.
8. De esta manera, debe analizarse si en el presente caso se cumple con acreditar:
 - i. La verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada (*fumus bonis iuris*): se exige que en la solicitud cautelar se demuestre la existencia de un vicio competencial, sobre la base de un examen preliminar y sumario de los actuados. Es decir, no se trata de una determinación de la competencia, sino de un examen *prima facie* de la incidencia inmediata y grave del acto materia de controversia en la o las competencias invocadas por el solicitante;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

- ii. El peligro en la demora (*periculum in mora*): se evalúa si resulta *prima facie* indispensable emitir un pronunciamiento que suspenda la eficacia del acto materia de controversia, a fin de que no se generen efectos perjudiciales, en el ámbito de las competencias del solicitante, que puedan resultar irreversibles. En todo caso, este debe demostrar que, de no adoptarse de inmediato la medida, la alegada afectación de sus competencias podría ser permanente; y,
- iii. La adecuación de la pretensión: se requiere que el pedido cautelar de suspensión del acto materia de controversia sea congruente y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
9. Adicionalmente, este Tribunal ha indicado que el órgano jurisdiccional que conceda una medida cautelar debe observar el principio de reversibilidad; de manera que, en caso de confirmarse la inexistencia de afectación o menoscabo de la competencia invocada en la demanda, se puedan retrotraer las cosas al estado anterior al momento en que se dictó la medida (autos sobre medidas cautelares emitidos en los expedientes 0001-2021-CC/TC, fundamento 7, y 0003-2021-CC/TC, fundamento 7).
10. La concurrencia de este presupuesto se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 18 del NCPCo. Esta disposición, aplicable supletoriamente al proceso competencial, en lo que resulte pertinente, establece que:

La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar (...).
11. Así las cosas, debe verificarse si lo solicitado en autos cumple con cada uno de los presupuestos reseñados para el otorgamiento de la medida cautelar.

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

12. Con relación a la verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada, a fojas 6 y siguientes del escrito que contiene la solicitud de medida cautelar, el recurrente alega que es innegable la existencia de un menoscabo de competencias por el MVCS, que ha sido ratificado en el proyecto de decreto supremo que aprueba el Reglamento de Vivienda de Interés Social, donde se propone derogar el Decreto Supremo 010-2018 y modificatorias.
13. No obstante, este Tribunal advierte que en realidad dicha publicación no constituye una decisión que actualmente incida directamente en la esfera de las competencias de la MML involucradas en la presente controversia.
14. Al respecto, si bien queda claro que el Poder Ejecutivo ha llevado a cabo dicha publicación, conforme se desprende de la revisión del mencionado proyecto de decreto supremo que aprueba el Reglamento de Vivienda de Interés Social, lo cierto es que aún la nueva norma no ha sido publicada ni ha entrado en vigencia.
15. De hecho, la publicación, conforme fluye de los considerandos de la citada Resolución, tiene como finalidad que sea conocida y difundida ante la ciudadanía, para que todos los interesados formulen sus comentarios o sugerencias.
16. Expresamente, en tales considerandos se ha consignado que:

(...) el artículo 14 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, señala que las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el diario oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales, permitiendo que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas; Que, conforme el sustento propuesto por la DGPRVU, existe la necesidad de realizar la publicación del proyecto de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Vivienda de Interés Social, del texto del citado Reglamento y de su exposición de motivos, con la finalidad de difundir dicho proyecto y así recibir los respectivos aportes, comentarios o sugerencias de las entidades y/o instituciones públicas y privadas, gremios o sociedad civil interesados o sectores especializados; (...).

17. Se deriva de lo expuesto que el proyecto publicado habilita, expresamente, la posibilidad de que las entidades (como la MML) formulen sus aportes, comentarios o sugerencias antes de que se apruebe el proyecto al que se hace referencia.
18. Este Tribunal considera claro que dicha publicación no implica que el aludido Reglamento de Vivienda de Interés Social surta efectos inmediatos en la esfera de competencias de la MML, a diferencia de lo que sucede con el Decreto Supremo 010-2018-VIVIENDA, “Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación” y modificatorias, que se encuentra vigente y resulta inmediatamente aplicable.
19. Por lo tanto, este Tribunal considera que la medida cautelar planteada por la Municipalidad Metropolitana de Lima no cumple con el presupuesto referido a la verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada.
20. Con relación al peligro en la demora, la MML alega que la aprobación y vigencia del citado Reglamento de Vivienda de Interés Social tornaría inejecutable una futura sentencia favorable de este Tribunal, en tanto que se mantendrían las invocadas afectaciones a sus competencias.
21. Sin embargo, corresponde tomar en cuenta que la entrada en vigencia del mencionado Reglamento de Vivienda de Interés Social no produciría la sustracción de la materia ni implicaría que este Tribunal no pueda pronunciarse sobre el fondo del asunto. Por ende, no existe una necesidad imperiosa de estimar la solicitud cautelar para garantizar la eficacia de la sentencia que se vaya a emitir en este proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

22. De hecho, la parte demandante afirma que las disposiciones que contendría el hipotético reglamento que se fuera a aprobar reproducen las afectaciones en que incurría el Decreto Supremo 10-2018-VIVIENDA.
23. Por otra parte, se debe recordar que este Tribunal tiene resuelto que “... el debate de un proyecto de ley, *per se*, no amenaza ni vulnera derechos fundamentales” (Sentencia 00003-2022-CC, fundamento 130). Esta línea de razonamiento podría extenderse a la deliberación y debate respecto de un reglamento en el ámbito del Poder Ejecutivo.
24. Cabe concluir, en consecuencia, que la pretensión de paralizar, por medio de una medida cautelar, el trámite de un proyecto reglamento por parte del Poder Ejecutivo, resulta contraria a la Constitución.
25. Estando a lo expuesto, y tomando en cuenta que no se han configurado los presupuestos anteriores (verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada y peligro en la demora), carece de objeto evaluar la adecuación de la medida solicitada.
26. Evidentemente, esto no quiere decir que la recurrente carezca de fundamentos o que su pretensión competencial sustantiva resulte infundada; tan solo implica que no se advierte un marco normativo evidente y claro que justifique otorgar la medida cautelar solicitada.
27. En su momento, este Tribunal Constitucional deberá resolver la naturaleza de la competencia en disputa y cuál o cuáles son las instituciones responsables de ejercerla en el marco del proceso principal.
28. Por lo expuesto, corresponde desestimar la medida cautelar solicitada.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00001-2021-PCC/TC
EXP. N° 00004-2021-PCC/TC
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE BARRANCO
- LIMA y MUNICIPALIDAD METROPOLITANA
DE LIMA
AUTO - MEDIDA CAUTELAR

RESUELVE

Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de medida cautelar

Publíquese y notifíquese.

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIERREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH