



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN

LARRABURE Representado(a) por

ROXANA MARIA GUISLAIN ZEVALLOS

DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de marzo de 2018 el Pleno del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión del Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo se agrega el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Roxana María Guislain Zevallos de Ciriani contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 270, de fecha 11 de marzo de 2015, que improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de junio de 2012, doña Roxana María Guislain Zevallos de Ciriani, en calidad de sucesora universal de don Carlos Roberto Guislain Larrabure, interpone demanda de cumplimiento contra la alcaldesa de la Municipalidad Metropolitana de Lima, doña Susana Villarán de la Puente, por su renuencia a cumplir con la ejecución del acto administrativo firme contenido en el Acuerdo de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957.

Refiere que aún cuando dicho acuerdo de concejo se motivó en la Resolución Suprema 81, de fecha 26 de octubre de 1956, en la parte que ordenó el pago del justiprecio por la expropiación del bien, sin embargo, la emplazada nunca cumplió con redactar la minuta ni extender la escritura pública, y así proceder al pago del justiprecio por la afectación del inmueble de su extinto padre, motivo por el cual considera que se ha vulnerado su derecho de propiedad.

La Municipalidad Metropolitana de Lima propone las excepciones de litispendencia e incompetencia y, sin perjuicio de ello, contesta la demanda señalando que mediante el Acuerdo de Concejo 332, de fecha 21 de julio de 2011, se desestimó la solicitud de la demandante por cuanto la administración no cuenta con una norma que la faculte a realizar el pago del justiprecio después de más de 50 años de supuestamente haberse producido la afectación del inmueble, ni para efectuar indemnizaciones por daños y perjuicios, que no provengan de mandatos judiciales. Agrega que por ello, la demandante interpuso una demanda ante el Quinto Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima, a fin de que se declare la nulidad del artículo segundo del Acuerdo de Concejo 332. Por tanto, considera que el acto administrativo contenido en el Acuerdo de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957, no contiene un mandato vigente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARIA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

El Quinto Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 23 de mayo de 2013, declaró infundadas las excepciones propuestas y, con fecha 24 de enero de 2014, declaró fundada la demanda por considerar que el argumento de la demandada para no pagar el justiprecio solicitado en autos no tiene mayor sustento, en tanto que el Acuerdo de Concejo 332 no dejó sin efecto el Acuerdo de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957.

La Sala Superior competente, confirmando en parte la apelada, declara infundadas las excepciones propuestas e improcedente la demanda, estimando que el Acuerdo de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957 no contiene un *mandamus* claro y exigible, dado que el proceso expropiatorio contiene una serie parámetros procesales administrativos que deben observarse en una vía que contenga etapa probatoria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demandante pretende el cumplimiento del acto administrativo contenido en el Acta de Sesión de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con el pago del justiprecio del valor actual del inmueble que fuera objeto de expropiación a su extinto padre.
2. De lo expuesto en la demanda (fojas 52), se aprecia que son dos los extremos demandados. Por una parte, que “se ordene a la autoridad demandada para que cumpla con la ejecución del acto administrativo firme contenido en el Acuerdo de Concejo” y, por otra parte, se le “pague el justiprecio del valor actual”.

Consideraciones previas

3. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PC/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de setiembre de 2005, ha establecido con carácter de precedente vinculante que para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá reunir los siguientes requisitos mínimos comunes:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARIA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

- a) Ser un mandato vigente.
- b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitavelmente de la norma legal o del acto administrativo.
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.

Análisis del caso concreto

4. En cuanto al extremo de la demanda en que se pide el abono del justiprecio por el valor actual del bien expropiado, es evidente que no reúne los requisitos mínimos para constituirse en *mandamus*, y, por ende, no puede ser exigible a través del proceso de cumplimiento en tanto está sujeto a controversia compleja, debiendo declararse improcedente tal extremo.
5. No sucede lo mismo con el otro extremo de la demanda, relacionado con el cumplimiento de la ejecución del acto administrativo firme contenido en el Acuerdo de Concejo de 21 de marzo de 1957, relacionado con la ejecución del respectivo procedimiento de expropiación. Aunque han transcurrido muchos años desde la expedición de tal acuerdo, seguidamente cabe verificar si se ha cumplido o no lo dispuesto en tal acuerdo de expropiación, es decir, no se va a verificar si se debe pagar o no, si se debe expropiar o no, sino, si se ha cumplido o no con realizarse el respectivo procedimiento de expropiación.
6. Sobre el particular, en la mencionada Acta de Sesión de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957 (fojas 8), se resolvió lo siguiente:
 - 1.- Autorizar la expropiación total del inmueble de propiedad del señor Roberto Guislain, ubicado en la prolongación de la Avenida Aviación, tercera cuadra izquierda del jirón Tacora, el mismo que es indispensable demoler para llevar a cabo la obra de prolongación de la Avenida Aviación (ensanche jirón Tacora);
 - 2.- Aprobar la valorización de dicho inmueble practicada por el Servicio Técnico del Departamento de Obras Públicas, que fija el valor total del mismo en la suma de S/. 216,000.00 precio que ha sido aceptado por el propietario del inmueble por carta de 23 de enero del presente año que corre a fojas 2 de este expediente;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARIA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

3.- Autorizar el egreso de la indicada suma de S/. 216,000.00 que deberá abonarse a D. Roberto Guislain, en el momento oportuno, en pago del referido inmueble; egreso que se aplicará a la cuenta especial denominada "Prolongación Av. Aviación";

4.- Autorizar a la Inspección de Asuntos Contenciosos para que previo el estudio de la titulación respectiva, redacte la minuta del contrato de compraventa; y facultar a los señores Síndicos para que, en el momento oportuno, suscriban, en representación del Concejo, la correspondiente escritura pública; (...).

7. A efectos de verificar que si se ha cumplido o no con realizarse el respectivo procedimiento de expropiación, conviene revisar determinados documentos que aparecen en autos. En primer lugar, a fojas 24 aparece el Informe 020-2011-MML-GDU-AL, de fecha 24 de enero de 2010, de la Gerencia de Desarrollo Urbano, en el que consta que "se ha verificado la existencia del Decreto Supremo y Acuerdo de Concejo disponiendo la expropiación, pero no se han ubicado documentos que acrediten el inicio de juicio de expropiación y cumplimiento de pago (...)".

8. A fojas de 169 se da cuenta del Informe 747-2009-MML-GAJ del 18 de diciembre de 2009, ratifica lo vertido en anteriores informes, en los que se menciona, entre otros puntos, lo siguiente: "ya que se ha verificado la existencia del Decreto Supremo y Acuerdo de Concejo disponiendo la expropiación; pero no se han ubicado documentos que acrediten el inicio de juicio de expropiación y cumplimiento de pago; independientemente de ello es necesario que se determine el órgano de línea que debe efectuar el saneamiento de legal de dicho predio (...)".

9. Asimismo, de la revisión de autos no se aprecia ninguna decisión administrativa que haya dejado sin efecto el acto administrativo contenido en el Acta de Sesión de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957, cuyo cumplimiento se pretende en este proceso, siendo que el Acuerdo de Concejo 332 del 21 de julio de 2011 (fojas 166 y ss.), resuelve diferentes asuntos administrativos pero en ningún extremo deja sin efecto tal Acta.

10. Adicionalmente a lo expuesto, cabe precisar que la municipalidad emplazada ha sostenido en diferentes documentos que no puede disponer el pago de una deuda generada hace mas de 50 años, sin precisar, en ningún caso, cual es la base normativa para resolver en ese sentido. Al respecto, se debe mencionar que el objeto de pronunciamiento en este extremo del proceso de cumplimiento es si se ha cumplido o no con realizarse el respectivo procedimiento de expropiación, y no sobre la existencia de fundamento normativo para disponer un pago.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARIA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

11. Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que debe declararse fundado este extremo de la demanda y ordenar a la municipalidad emplazada cumplir con lo establecido en el Acta de Sesión de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957, obrante a fojas 8, cumpliendo el respectivo procedimiento de expropiación ordenado en dicha acta.
12. Resulta por demás irrazonable que a pesar del tiempo transcurrido la Municipalidad Metropolitana de Lima no haya cumplido con el respectivo procedimiento de expropiación y que, en lugar de cumplir sus obligaciones, se refugie en el argumento (sin base normativa) de que al haber transcurrido más de 50 años ya no puede pagar. Peor aún, sorprende que pese a no cumplir con el procedimiento de expropiación, ordene el saneamiento legal del inmueble expropiado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de cumplimiento en el extremo que se pide el abono del justiprecio por el valor actual del bien expropiado.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento en el extremo que se pide cumplir con lo establecido en el Acta de Sesión de Concejo de fecha 21 de marzo de 1957, ordenándose el cumplimiento del respectivo procedimiento de expropiación ordenado en dicha acta.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BLUME FORTINI
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARÍA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Estoy de acuerdo con lo resuelto en el proyecto de sentencia, en la medida que se resuelve declarar fundada la demanda, pero me permito hacer algunas precisiones en relación a la expresión “precedente vinculante”, contenida en el fundamento jurídico tres (3):

1. En efecto, en el presente proyecto, como en otros, se suele hacer referencia a las expresiones “precedente vinculante”, “precedente constitucional vinculante” o “doctrina jurisprudencial vinculante”, entre otras similares.
2. La labor del juez constitucional, que tiene por fin último el reconocimiento y la tutela de los derechos, debe, precisamente, superar cualquier dificultad, limitación o formalidad que dificulte ese quehacer. En ese sentido, debe dejarse de lado cualquier interpretación formalista de una norma o un concepto. Además, debe corregirse en sede de la interpretación constitucional cualquier lectura formalista y en puridad técnicamente incorrecta de la normatividad vigente, máxime si se trata de tutelar los derechos.
3. Es pues, en este contexto, que en aras a la precisión conceptual que le corresponde mantener a este órgano colegiado, y sobre la base de lo dispuesto por nuestra legislación y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la palabra “vinculante” en el escenario de las expresiones arriba señaladas es innecesaria por redundante. Incluso puede generar cierta indeseable confusión, en la medida que podría entenderse que algunas de dichas decisiones no tendrían dicho carácter.
4. Y es que, en líneas generales, cuando se hace referencia a los “precedentes” se alude generalmente a reglas establecidas por un organismo u órgano competente para resolver controversias puestas en su conocimiento, reglas que, por su naturaleza, no solamente serán utilizados para resolver una controversia en particular, sino que también buscarán constituirse en líneas de acción de obligatorio cumplimiento para aquellas situaciones sustancialmente iguales que pudiesen presentarse en el futuro. Así visto, aunque con matices, un precedente tiene como finalidad permitir que lo decidido para el caso concreto sirva de pauta de referencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARÍA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

obligatoria para resolver futuros casos similares. Su vinculatoriedad (o por lo menos su vocación de vinculatoriedad) es, pues, a todas luces manifiesta.

5. En el caso peruano, el artículo VII del Código Procesal Constitucional regula el "precedente constitucional" y establece cuáles son las pautas que deben tenerse en cuenta para su emisión. En efecto, esta disposición señala lo siguiente:

"Artículo VII.- Precedente

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo (...)"

6. El Tribunal Constitucional establece entonces en qué caso existe un precedente constitucional y precisa sus alcances normativos, los cuales, reiteramos, son vinculantes. Así, el "precedente constitucional" constituye una regla o criterio obligatorio del que no pueden desvincularse los órganos judiciales, e incluso los poderes públicos y particulares cuando sea el caso. Esto ha sido señalado y explicado por el Tribunal Constitucional en abundante jurisprudencia (cfr. STC Exp. N° 1333-2006-PA, f. j. 24; STC Exp. N° 0024-2003-AI; STC Exp. N° 3741-2004-AA, f. j. 49).
7. En este sentido, constituye en rigor un error el calificar adicionalmente a este "precedente constitucional" como uno "vinculante", pues es claro que no existe uno que no sea. Por el contrario, denominarlo de esa forma equivocada podría además hacer entender que un "precedente constitucional" puede, en algún caso, tener alcances no vinculantes (que se trate de un precedente constitucional solo "persuasivo" por ejemplo), situación inadmisibles en nuestro país en función de lo que hemos planteado.
8. En similar sentido, debemos tener presente que en el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, *in fine*, se establece la figura de la "doctrina jurisprudencial" o de la "jurisprudencia constitucional". Se señala en esta disposición que:

"Artículo VI.- (...)

(...) Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03148-2015-PC/TC

LIMA

CARLOS ROBERTO GUISLAIN
LARRABURE Representado(a) por
ROXANA MARÍA GUISLAIN ZEVALLOS
DE CIRIANI - SUCESORA UNIVERSAL

conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”.

9. Como puede apreciarse, en esta disposición se recoge un mandato claro y obligatorio dirigido a los jueces y juezas, de seguir las interpretaciones del Tribunal Constitucional. Siendo así, consideramos nuevamente que la calificación “vinculante” resultaría redundante y tendría efectos indeseados, en la medida que dicha expresión podría connotar que además existe doctrina jurisprudencial “no vinculante”.
10. Lo antes dicho, desde luego, no obsta la posibilidad para que, *mutatis mutandis*, en un determinado caso los jueces o las juezas puedan marcar diferencias con el criterio, regla o interpretación establecida por el Tribunal Constitucional, si consideramos que estamos ante supuestos distintos a aquellos que justificaron la elaboración del precedente o de la doctrina jurisprudencial ya vigente. Aquello se materializa a través de la operación conocida como *distinguishing*. A mayor abundamiento, esto es posible siempre que exista una diferencia sustantiva entre lo establecido como precedente constitucional o como doctrina jurisprudencial y lo alegado o discutido en el nuevo caso. Empero, así visto, el *distinguishing* no resta entonces en absoluto eficacia al precedente constitucional o a la doctrina jurisprudencial, y menos aun cuestiona su obligatoriedad, sino que a través de dicha operación tan solo se determina que la regla o criterio que estas contienen no son aplicables al caso específico, por estar fuera de los alcances que allí se regula.
11. Hechas estas salvedades, espero haber dejado en claro por qué, a pesar de estar de acuerdo con el proyecto de resolución que suscribo, considero que no debió agregarse la expresión “vinculante”, conforme ha sido sustentado en este voto.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL