SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de febrero de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017; y con la abstención del magistrado Miranda Canales, aprobada en sesión de Pleno el 15 de setiembre de 2014. Se deja constancia de que la solicitud de abstención presentada por el magistrado Ferrero Costa fue rechazada en la sesión de Pleno del 17 de octubre de 2018, y de que el magistrado Sardón de Taboada votará en fecha posterior. Asimismo, se agregan los votos singulares de los magistrados Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera.

ASUNTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por la empresa Inversiones Stop S.A., contra la resolución de fecha 23 de octubre de 2012, de fojas 90 del cuaderno de apelación, expedida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de marzo de 2008, Santos Llontop Isique en representación de la empresa Inversiones Stop S.A. interpone demanda de amparo contra el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República y el procurador público encargado de los asuntos judiciales del Poder Judicial. Solicita que se declare la nulidad de: **a)** la resolución N.° 42, de fecha 3 de abril de 2007, expedida por el juzgado emplazado, mediante la cual se declaró fundada la demanda sobre nulidad de acto jurídico imponiéndole una multa de 3 Unidades de Referencia Procesal (Expediente N.° 2004-2132-0-1701-J-CI-7) en el proceso que le siguió el Gobierno Regional de Lambayeque; **b)** la resolución de vista, de fecha 31 de julio de 2007, expedida por la Sala Superior demandada que resolvió confirmar la sentencia de primera instancia; y, **c)** la resolución recaída en la Casación N° 4433-2007 Lambayeque, de fecha 12 de octubre de 2007, expedida por la Sala Suprema emplazada, que resuelve declarar improcedente el recurso de casación interpuesto.

Aduce que se ha vulnerado sus derechos a la motivación de las resoluciones judiciales y a no ser desviado del procedimiento predeterminado por la Constitución y la ley, pues se ha declarado la nulidad de un acto jurídico constituido por una Escritura Pública que se derivó de un procedimiento administrativo –concesión del derecho de superficie, tras la convocatoria de una licitación pública– mediante un proceso civil, cuando la vía pertinente para cuestionar las actuaciones de la Administración es el

proceso contencioso administrativo. Refiere que dicha nulidad se ha efectuado sin observarse el plazo de prescripción regulado por el artículo 202.4 de la Ley N.° 27444.

Señala además que el plazo para que se declarase la nulidad en sede administrativa debió computarse desde el 4 de diciembre de 1998, fecha en la que se publicó en el diario oficial *El Peruano* la resolución N.° 003-98-CAC-MDPE, mediante la cual se les otorgó la Licitación Pública Especial N.° 001-98-MDPE; y, en sede judicial, solo hasta 2 años después que entrara en vigor la Ley N.° 27444, que en su caso solo permitía que la demanda se presentase hasta el 11 de octubre de 2003, y no como sucedió realmente, en que esta se presentó con fecha 14 de abril de 2004. Sostiene que cuando se argumentaron estas razones ante el Juez y la Sala Superior emplazada, el primero no hizo un deslinde adecuado sobre la norma procesal aplicable; y la segunda atribuyó consideraciones jurídicas a la sentencia de primera instancia o grado que esta no mencionaba, tales como que el acto jurídico que se cuestionaba era un acto contractual de la Administración celebrado con civiles, exceptuando de ese modo la aplicabilidad de la Ley N.° 27444.

Con fecha 30 de junio de 2008, el procurador público *ad hoc* a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial contestó la demanda solicitando que la misma sea declarada improcedente. Arguyó que su propósito era volver a discutir un asunto resuelto por la judicatura ordinaria y que los hechos ni la pretensión están relacionados con el contenido constitucional de un derecho fundamental. Del mismo modo, con fecha 9 de julio de 2008, el procurador público del Gobierno Regional de Lambayeque, a quien se había puesto en conocimiento de la demanda con el auto admisorio, la contestó solicitando que se declare improcedente alegando que al declararse infundada la excepción de prescripción formulada por Inversiones Stop SA, esta no cuestionó judicialmente dicha resolución. Por otro lado, manifiesta que las resoluciones judiciales materia del amparo han sido expedidas dentro de un proceso regular.

Con fecha 15 de septiembre de 2011, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia Lima declaró infundada la demanda de amparo por considerar que no se acreditó la violación de los derechos constitucionales alegados.

Mediante sentencia de fecha 23 de octubre de 2012, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República confirmó la apelada, argumentando que, siendo el derecho a la jurisdicción predeterminada por la ley un derecho de configuración legal, las cuestiones que en su nombre puedan discutirse en el amparo solo comprenden aquellos casos en los que la afectación del derecho resulte "intensa y evidente a partir de los actos ocurridos al interior del proceso judicial cuestionado, evitando que esta vía sea usada como una suprainstancia para resolver asuntos de atribución natural de la justicia ordinaria, como

lo es la determinación de su competencia". Adujo que ello no sucedió en el presente caso, pues las instancias de la judicatura ordinaria expresaron las razones por las que el proceso se llevó a cabo en la vía civil; agregando que la recurrente, lejos de cuestionar este argumento, se limitó "esencialmente a repetir los mismos fundamentos que había esgrimido en su defensa sin expresar sustento concreto y específico para resistir a lo declarado por la Sala Superior".

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declaren nulas: **a)** la resolución N.° 42, de fecha 3 de abril de 2007, expedida por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo (Expediente N.° 2004-2132-0-1701-J-CI-7); **b)** la resolución de vista, de fecha 31 de julio de 2007, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que resolvió confirmarla; y, **c)** la resolución recaída en la Casación N.° 4433-2007 LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2007, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que resolvió declarar improcedente el recurso. Se alega la violación de los derechos a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley y a la motivación de las resoluciones judiciales.

Consideraciones previas del Tribunal Constitucional

2. Este Tribunal debe recordar que el amparo contra resoluciones judiciales no puede ser un mecanismo donde se vuelva a reproducir una controversia resuelta por las instancias de la jurisdicción ordinaria y que convierta al juez constitucional en una instancia más de tal jurisdicción, pues la resolución de controversias surgidas de la interpretación y aplicación de la ley es de competencia del Poder Judicial; siempre, claro está, que esa interpretación y aplicación de la ley se realice conforme a la Constitución y no vulnere manifiestamente el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental (cfr. Expediente 3179-2004-AA/TC, fundamento 21). En tal sentido, el amparo contra resoluciones judiciales requiere, como presupuesto procesal indispensable, la constatación de un agravio manifiesto a los derechos fundamentales de las personas que comprometa seriamente su contenido constitucionalmente protegido.

3. En relación al derecho a la motivación de las resoluciones, el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el expediente 04302-2012-PA señaló que

> 5. [...] este derecho implica que cualquier decisión judicial cuente con un razonamiento (elementos y razones de juicio) que no sea aparente, defectuoso o irrazonable, sino que exponga de manera clara, lógica y jurídica los fundamentos de hecho y de derecho que la justifican (STC 06712-2005-PHC/TC, fundamento 10). De este modo, el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales encuentra su fundamento en la necesidad de que las partes conozcan el proceso lógico-jurídico (*ratio decidendi*) que conduce a la decisión, y de controlar la aplicación del derecho realizada por los órganos judiciales, pues ésta no puede ser arbitraria, defectuosa, irrazonada o inexistente.
>
> Por esta razón, se ha enfatizado que uno de los contenidos del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales es la fundamentación jurídica, que no implica la sola mención de las normas a aplicar al caso, sino la explicación y justificación de por qué tal caso se encuentra o no dentro de los supuestos que contemplan tales normas, es decir, los elementos y razones de juicio que permitan conocer a las partes cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión (STC 04348-2005-PA/TC, fundamento 2).

4. Así pues, el derecho a la debida motivación de las resoluciones supone que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no solo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. La tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, no obstante su reconocimiento expreso en la Constitución (artículo 139.5), no debe servir de argumento para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo ya decididas por los jueces ordinarios.

Análisis del caso concreto

5. En el presente caso, la recurrente cuestiona las sentencias de primera y segunda instancia, así como la casación emitida en el proceso subyacente, fundándose, principalmente, en la afectación de sus derechos a la motivación de las resoluciones judiciales y a no ser desviado del procedimiento predeterminado por la Constitución y la ley, por haberse declarado la nulidad de un acto jurídico constituido por una Escritura Pública que se derivó de un procedimiento administrativo –concesión del derecho de superficie, tras la convocatoria de una licitación pública– mediante un proceso civil, cuando la vía pertinente para cuestionar las actuaciones de la

Administración es el proceso contencioso administrativo.

6. Ahora bien, de la revisión de los actuados se puede apreciar que los jueces del proceso subyacente, en la etapa de saneamiento procesal evaluaron y determinaron, tanto su competencia como la vía procedimental en la que debía tramitarse la demanda, además de los plazos que correspondía aplicar, atendiendo a la naturaleza de la pretensión.

7. En efecto, en la resolución de vista (fs. 140) que confirmó la resolución emitida por el A quo **desestimando la excepción de prescripción extintiva deducida por Inversiones Stop SA**, los jueces superiores dejaron establecido que:

> Segundo: El A quo ha deslindado correctamente que, tratándose de nulidad de actos jurídicos consistentes en Contratos de concesiones de derechos de superficie y cancelación de asientos registrales la excepción de prescripción deducida por la demandada no está sujeta al plazo previsto en el artículo 202.4 de la Ley 274444, sino del artículo 2001.1 del Código Civil, pues la materia deriva de actos contractuales de administración celebrados con terceros civiles, mediante los cuales la Municipalidad de Puerto Eten, [...] cede a la emplazada mil trescientos sesentiocho punto cuarentiocho hectáreas de terreno [...] suscribiendo las escrituras públicas y asientos registrales de su propósito. Tercero: Que, en tal orden de ideas, los agravios formulados por la apelante [...] en el sentido de que la controversia debe ser dirimida en la vía del proceso contencioso administrativo carece de asidero legal; **pues si bien los contratos de concesión fueron celebrados mediante licitación pública, esta circunstancia no los convierte en materia sujeta al proceso contencioso administrativo.** (El resaltado es nuestro).

8. Cabe agregar que el criterio asumido en la resolución citada *supra* se encontraba en armonía con la normativa vigente a la fecha de celebración del contrato de superficie, pues el artículo 15 de la Ley N° 26850 – Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, establecía que

> "La licitación pública se convoca para la contratación de obras y para la adquisición de bienes y suministros dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto".

No advirtiéndose de dicho texto que los contratos de superficie hubieren estado sujetos a licitación pública.

9. Más adelante, en la sentencia de primer grado materia de cuestionamiento (fs. 55–62), el juez de la causa analizó la validez del contrato de concesión de superficie sujeto a controversia, a la luz de las normas del Código Civil relativas a los requisitos de validez de los actos jurídicos, declarando nulo dicho contrato.

10. En el recurso de apelación formulado por Inversiones Stop SAC, se volvió a discutir la vía procedimental en la que debía tramitarse la pretensión incoada, y resolviendo este extremo del recurso, en la sentencia de vista (fs. 111-112) los jueces revisores precisaron que

> Décimo: El cargo referente la vía contencioso administrativa.- [...] el sujeto que no ha dado pie a la emisión del acto jurídico (o "acto jurídico administrativo" que es la especie) y que por tanto, no ha sido "parte" del procedimiento administrativo, ciertamente tiene la facultad de formular demanda en lo contencioso administrativo si considera que dicha actividad lesiona su interés jurídicamente relevante [...], pero de ninguna manera puede extraerse de tal dispositivo la carga de agotar la vía administrativa y/o de interponer demanda en lo contencioso administrativo bajo sanción de caducidad del interés jurídico, cargo que viceversa sí le alcanza al administrado que fue parte del procedimiento [...] **En otras palabras quien tenga un interés jurídicamente relevante y que no haya sido parte en el procedimiento administrativo tiene expedito cualquier de las dos vías, la ordinaria en sede civil y la contencioso administrativa**. (El resaltado es nuestro).

Tal criterio expuesto por la Sala se sustentó en la Casación N° 335-2004-TACNA.

11. Finalmente, al pronunciarse respecto al recurso de casación formulado contra la resolución citada *supra*, la Corte Suprema (fs. 120-122) dejó señalado que el argumento referido a la vía procedimental había sido expuesto en el recurso de apelación y resuelto en la sentencia de segundo grado, considerando, además, que la contravención normativa alegada como causal del recurso estaba referida a una norma de derecho procesal, lo que no se era procedente conforme a la redacción del Código Procesal Vigente a esa fecha.

12. Así pues, queda claro que los jueces del proceso subyacente, interpretando y aplicando normas con rango de ley, y analizando la naturaleza jurídica de la pretensión materia de controversia, teniendo en cuenta el criterio asumido por la Corte Suprema en un caso anterior (Cas. 335-2004- TACNA), establecieron que

la vía procedimental en la que debía tramitarse la demanda era la vía del proceso civil, aplicando los plazos y las reglas que a la misma corresponden.

13. De lo expuesto se puede concluir que las resoluciones materias del presente proceso se encuentra debidamente motivadas, pues cuentan con los fundamentos fácticos y jurídicos que justifican las decisiones en ellas contenidas, no habiéndose afectado, por tanto, ninguno de los derechos cuya tutela demandó la recurrente.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

RAMOS NÚÑEZ

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01908-2013-PA/TC
LIMA
INVERSIONES STOP SAC

VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Emito el presente voto, en fecha posterior, a fin de precisar que coincido con mis colegas magistrados que han declarado **INFUNDADA** la demanda de amparo; y también con los fundamentos de la sentencia firmada por ellos.

Lima, 25 de febrero de 2020

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA POR HABERSE VULNERADO EL DERECHO A LA JURISDICCIÓN PREDETERMINADA

Discrepo de la resolución de mayoría que ha decidido declarar INFUNDADA la demanda de amparo, por cuanto, a mi juicio, esta corresponde ser declarada FUNDADA, toda vez que, considero que el trámite seguido en el Expediente N.° 2004-2132-0-1701-J-CI-7, sobre nulidad de acto jurídico (escritura pública), se ha lesionado el derecho a la jurisdicción predeterminada.

A continuación, expreso las razones de mi voto.

1. La parte demandante solicita que se declaren nulas: **a)** la resolución N.° 42, de fecha 3 de abril de 2007, expedida por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo (Expediente N.° 2004-2132-0-1701-J-CI-7); **b)** la resolución de vista, de fecha 31 de julio de 2007, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que resolvió confirmarla; y, **c)** la resolución recaída en la Casación N.° 4433-2007 LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2007, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que resolvió declarar improcedente el recurso. Se alega la violación de los derechos a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley y a la motivación de las resoluciones judiciales, por cuanto, el proceso subyacente debió ser tramitado ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dado que, el acto jurídico cuya nulidad se cuestionó por parte del Gobierno Regional de Lambayeque, es producto de un procedimiento administrativo de licitación pública.

2. En efecto, como es de verse de los actuados, la demanda promovida por el Gobierno Regional de Lambayeque tenía por finalidad la declaratoria de nulidad de un contrato de concesión de derecho de superficie otorgado por la Municipalidad Distrital de Puerto Eten a favor de Inversiones Stop SA, por el que se cedió por espacio de 60 años prorrogable, 1368 hectáreas con 4800 m^2 de territorios del área de influencia del Terminal Marítimo Puerto Eten, así como la nulidad y cancelación de los asientos registrales respectivos. Tales actos jurídicos datan del 5 octubre de 1998, y fueron suscritos por el entonces alcalde de la Municipalidad Distrital de Puerto Eten y el gerente general de Inversiones Stop, luego de un proceso de licitación pública.

3. En tal sentido, era clara la naturaleza pública del acto jurídico cuestionado por el Gobierno Regional de Lambayeque.

4. Pese a ello, los jueces que dieron trámite a la demanda de nulidad de acto jurídico, emitieron pronunciamiento respecto de ella, argumentando que "quien tenga un interés jurídicamente relevante y que no haya sido parte en el procedimiento administrativo tiene expedito cualquiera de las dos vías, la ordinaria en sede civil y la contenciosa administrativa" (Cfr. Resolución 53, del 31 de julio de 2007, f. 111 y

112), desconociendo la competencia por razón de la materia que corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa en exclusividad, tal y conforme lo estableció, en su momento, el artículo 4 de la Ley que reguló el proceso contencioso administrativo, Ley 27584.

5. En tal sentido, soy de la opinión que las resoluciones cuestionadas han sido emitidas por órganos jurisdiccionales incompetentes, siendo que, tal evidente desviación de la competencia en el trámite de la demanda de nulidad de acto jurídico público, ha lesionado el derecho a la jurisdicción predeterminada del demandante, razón por la cual, considero que la demanda debe ser declarada fundada.

Sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare FUNDADA la demanda; y, en consecuencia:

1. Declarar NULO todo lo actuado en el Expediente N.° 2004-2132-0-1701-J-CI-7, sobre nulidad de acto jurídico (escritura pública), incluyendo el auto de calificación de la demanda, la resolución N.° 42, de fecha 3 de abril de 2007, expedida por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo (Expediente N.° 2004-2132-0-1701-J-CI-7); la resolución de vista, de fecha 31 de julio de 2007, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que resolvió confirmarla; y, la resolución recaída en la Casación N.° 4433-2007 LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2007, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.

2. Reponiendo las cosas al estado anterior, corresponde disponer que el juez del Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, en ejecución de este mandato de nulidad de todo lo actuado, emita el decreto correspondiente y proceda a la devolución del expediente a la mesa de partes de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, a fin de que se proceda a asignar aleatoriamente, el juzgado contencioso administrativo que debe tramitar la demanda de nulidad de acto administrativo promovida por el Gobierno Regional de Lambayeque contra la Municipalidad Distrital de Puerto Eten y la empresa Inversiones Stop.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 01908-2013-PA/TC
LIMA
INVERSIONES STOP S.A.C.
Representado(a) por SANTOS LLONTOP ISIQUE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA SALDAÑA-BARRERA

En el presente caso discrepo respetuosamente de lo contenido en el proyecto de sentencia que me ha sido alcanzado. Tras estudiar el caso, me parece claro que la demanda debe ser declarada fundada, pues la vulneración de los derechos constitucionales que se han invocado es manifiesta, tal como pasaré a explicar:

1. El objeto de la demanda es que se declaren nulas: (1) la resolución N.° 42, de fecha 3 de abril de 2007, expedida por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, en el Expediente N.° 2132-2004, mediante la cual se declaró fundada la demanda sobre nulidad de acto jurídico y otros, seguido entre el Gobierno Regional de Lambayeque con la Empresa Inversiones Stop S.A. y otros; (2) la sentencia de vista, de fecha 31 de julio del 2007, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, que resolvió confirmar la sentencia de primera instancia; y, (3) la resolución recaída en la Casación N° 4433-2007 LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2007, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que resolvió declarar improcedente el recurso de casación interpuesto por la recurrente, imponiéndole a la demandante una multa de tres Unidades de Referencia Procesal. Se alega la violación de los derechos a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley y a la motivación de las resoluciones judiciales.

2. Al respecto, la empresa demandante aduce que se vulneró su derecho a no ser desviado del procedimiento predeterminado por la Constitución y la ley, pues se ha declarado la nulidad de un acto jurídico, constituido por una Escritura Pública que se derivó de un procedimiento administrativo –concesión del derecho de superficie, tras la convocatoria de una licitación pública– mediante un proceso civil, cuando la vía pertinente para cuestionar las actuaciones de la Administración es el proceso contencioso administrativo. Refiere que la mencionada nulidad se ha efectuado sin observarse el plazo de prescripción regulado por el artículo 202.4 de la Ley N.° 27444, que era la regulación aplicable al caso.

3. Además, señala que el plazo para que se declare la nulidad en sede administrativa debió computarse desde el 4 de diciembre de 1998, pues en dicha fecha se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución N° 003-98-CAC-MDPE, mediante la cual se les otorgó la Licitación Pública Especial N° 001-98-MDPE; y en sede judicial, había solo se podía hacer hasta 2 años después que entrara en vigor la Ley N.° 27444,

por lo que en este caso la demanda solo podía presentase hasta el 11 de octubre de 2003, y no como sucedió realmente, que se presentó aun con fecha 14 de abril de 2004. También sostiene que, cuando se argumentaron estas razones ante el juez y la Sala Superior emplazada, el primero no hizo un deslinde adecuado sobre la norma procesal aplicable, y la segunda atribuyó consideraciones jurídicas a la sentencia de primera instancia o grado que ésta no mencionaba, tales como que el acto jurídico que se cuestionaba era un acto contractual de la Administración celebrado con civiles, buscando así exceptuar la aplicabilidad de la Ley N.° 27444.

4. Señalado todo ello, observo que, tras el cuestionamiento de que en un proceso civil se haya dejado sin efecto un acto jurídico regulado por el Derecho Administrativo, lo que se denuncia finalmente es la lesión del derecho a no ser sometido a un procedimiento distinto del previamente establecido por la ley.

5. En el presente caso, es posible además observar que, si bien no se formuló una excepción de incompetencia, la recurrente planteó de manera recurrente y consistente en la vía ordinaria el argumento de que la judicatura civil carecía de competencia para juzgar el asunto de la nulidad del acto jurídico, constituido por el "contrato de concesión de derecho superficie" otorgado por la Municipalidad Distrital de Puerto Eten. Esto fue objeto de pronunciamiento parcial por parte de la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, en segundo grado. Sobre este tema también versó un extremo del recurso de casación que la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República se negó a evaluar, argumentando que el tema había sido analizado por el *ad quem,* al resolverse el recurso de apelación del proceso civil.

6. Asimismo, no se discute la naturaleza jurídica del acto cuya nulidad se declaró en las sentencias judiciales que aquí se cuestionan. El petitorio de la demanda de nulidad de acto jurídico formulado en el proceso civil por el Gobierno Regional de Lambayeque precisa que se trata de un "contrato de concesión de derecho superficie" otorgado por la Municipalidad Distrital de Puerto Eten a favor de la Empresa Inversiones Stop S.A. A través de dicho contrato, la aludida Municipalidad cedió por el plazo de 60 años, prorrogables, 1200 hectáreas de su territorio, que constituyen áreas de influencia del Proyecto Regional Terminal Marítimo de Puerto Eten. Y, posteriormente, con fecha 4 de diciembre de 2001, entre ambas partes elevaron a Escritura Pública la minuta de aclaración de la concesión de derecho de superficie, precisándose que la indicada Municipalidad cedía 1368.48 hectáreas, describiendo las coordenadas UTM así como los linderos.

7. De autos puede apreciarse, igualmente, que la demanda de nulidad de acto jurídico también comprendía la escritura pública que los contiene, así como la nulidad y cancelación de asientos registrales consistentes en la inscripción de gravámenes y cargas de 1368 hectáreas con 4800 metros cuadrados. Precisamente, fundado en este hecho y en que el Gobierno Regional de Lambayeque no participó en el procedimiento administrativo que desencadenó en el otorgamiento del contrato de concesión del derecho superficie, pese a alegar ser la propietaria del bien sobre el cual recayó la concesión, la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque argumentó que:

> "[...] quien tenga un interés jurídicamente relevante y que no haya sido parte en el procedimiento administrativo tiene expedito cualquiera de las dos vías, la ordinaria en sede civil y la contenciosa administrativa (así también: cfr. Casación N° 335-2004-TACNA)" (Fundamento jurídico décimo, Exp N°. 2004-2132-0-1701-J-CI-7 (585I), Folios 112, vuelta).

8. Puede observase, asimismo, que en la resolución casatoria N° 335-2004-TACNA, a la cual se hace referencia en la sentencia del *a quo* del proceso civil [cfr. fundamento jurídico n.° 8], la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República resolvió una cuestión solo parcialmente semejante. Allí no se discutía la validez de una resolución administrativa, sino la nulidad y cancelación del acto jurídico de inscripción registral (fundamento jurídico n.° 4 de la resolución casatoria N° 335-2004-TACNA). La opinión de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema fue que un tema semejante podría plantearse tanto a nivel de un proceso contencioso administrativo como en un proceso civil, pues, al fin y al cabo, la anulación y cancelación de una inscripción registral requería inevitablemente de un mandato judicial, y que éste podía obtenerse por cualquiera de las dos vías.

9. En todo caso, no corresponde ahora analizar la corrección (o no) de un pronunciamiento como el vertido por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema. A efectos de resolver la presente controversia basta con precisar que la pretensión de nulidad promovida en el proceso civil que estamos analizando sí comprendía a una actuación de la Administración realizada en ejercicio de potestades administrativas, pues no es otra la naturaleza del "contrato de concesión de derecho de superficie" suscrito tras la realización de una Licitación Pública. Siendo así, la cuestión que corresponde analizar aquí es si una pretensión orientada a que se declare judicialmente la nulidad de una actuación administrativa puede

discutirse en un proceso civil o si, como se ha alegado, ésta únicamente podía proponerse en el proceso contencioso administrativo. Además, y si este último fuera el caso, si la tramitación y resolución del caso a través de un proceso civil compromete (o no) el derecho a no ser desviado del procedimiento previamente establecido en la ley.

10. En relación con lo primero, resulta obvio y fuera de toda duda que la vía idónea para que se declare la nulidad de una actuación administrativa es la del proceso contencioso-administrativo, con exclusión de la vía del proceso civil. Esto, como se explicará seguidamente, viene configurado tanto por el particular reconocimiento que la Constitución hace del proceso contencioso-administrativo como por el posterior desarrollo legislativo que ha merecido la institución.

11. Al respecto, el artículo 148 de la Constitución ha reconocido al proceso contencioso-administrativo como un instituto constitucionalmente garantizado, que, a partir de una interpretación sistemática y de unidad de la Constitución, plasma una opción constitucional sobre la forma en que, en última instancia o grado, deben ser controlados los actos administrativos. Dicho con otras palabras, a través de órganos jurisdiccionales (inicialmente, del Poder Judicial) y no de órganos especializados de la propia Administración (a modo de jurisdicción especial). La mencionada disposición, que se encuentra en el capítulo denominado "Poder Judicial", prescribe lo siguiente:

> "Artículo 148.- Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa."

12. Se trata, pues, de una cláusula constitucional que reconoce un instituto y que contiene algunos elementos que deben ser observados por los diferentes poderes públicos (constituyéndose, de este modo, en una "garantía institucional"). Al legislador, por ejemplo, y entre otros deberes generales, se le impone el deber regular el proceso contencioso-administrativo, respetando la "imagen" o contenido mínimo establecido en la disposición constitucional que la instituye.

13. Como puede apreciarse, la referida disposición constitucional establece un tipo especial de actuaciones administrativas que pueden ser enjuiciadas ("resoluciones administrativas") así como la condición que en tales casos se requieren (que "causen estado"), previsiones que deben ser respetadas por el legislador. Ahora bien, lo previsto por la Constitución se refiere tan solo a un ámbito mínimo de materias que

en ningún caso puede ser sacrificado. Desde luego, ello no obsta a que pueda ser ampliada por el legislador, como parte de su libertad para configurar el proceso, incorporando así otras formas de actuación administrativa pasibles de ser cuestionadas.

14. Eso es, precisamente, lo que ha realizado el legislador al desarrollar el artículo 148 de la Constitución mediante la Ley N.° 27584 ("Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo"). Así, el artículo 1 de esta ley declara que el proceso contencioso administrativo tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al Derecho Administrativo. De otro lado, en su artículo 4 se describe el tipo de actuaciones administrativas que pueden enjuiciarse en el proceso contencioso-administrativo. Esta ampliación del ámbito material de proceso contencioso-administrativo, en ejercicio de la libertad de configuración que tiene el legislador, por cierto, ha sido respetuosa del sentido y propósito de la institucionalización de este proceso como garantía institucional; y por ello, no incurre en algún vicio o déficit de inconstitucionalidad.

15. En ese mismo sentido, debe tenerse presente que el artículo 3 de la Ley N.° 27584, Ley del Proceso Contencioso Administrativo (e, igualmente, en el artículo 3 del Decreto supremo N.° 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo), donde se señala expresamente que:

> "Las actuaciones de la administración pública solo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales".

16. Así considerado, no existe duda respecto a que en el presente caso lo cuestionado es una actuación administrativa. Estamos ante la suscripción de un contrato de concesión de derecho de superficie, otorgado por la Municipalidad Distrital de Puerto Eten a la Empresa Inversiones Stop S.A., cuyo origen se encuentra en un procedimiento de licitación pública. Se trata, de este modo, de un acto jurídico ejercido por la mencionada municipalidad en ejercicio de sus potestades administrativas, cuyo enjuiciamiento en abril de 2004, fecha en la que se interpuso la demanda de nulidad de acto jurídico en un proceso civil, únicamente tenía como vía procesal habilitada la del proceso contencioso-administrativo, conforme a la Ley N.° 27584.

17. Sin embargo, ello no se hizo así. Por el contrario, se interpuso una demanda de nulidad de acto jurídico, la cual fue tramitada en un proceso civil, y fue resuelta agotándose todas las instancias competentes previstas por la ley para su conocimiento.

18. Constatado esto, queda por responder entonces si este incumplimiento de la norma procesal por parte de los órganos de la judicatura ordinaria demandados es violatorio del derecho a no ser desviado del procedimiento previamente establecido en la ley; y, por ende, puede ser ventilado en la judicatura constitucional (como es el caso de este proceso de amparo), o si más bien se trata de algo que podía o debía ser resuelto en sede judicial ordinaria. Para ello, es necesario explicitar cuál es el contenido constitucionalmente protegido del derecho a no ser desviado del procedimiento preestablecido por ley.

19. Al respecto, el segundo párrafo del inciso 3 del artículo 139 de la Constitución prescribe que:

> "Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción no por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera [que] sea su denominación".

20. El Tribunal Constitucional ha indicado que en este párrafo se encuentran reconocidos dos derechos fundamentales distintos, con contenidos constitucionalmente protegidos también distintos. Por un lado, el derecho a no ser desviado de la *jurisdicción preconstituida por la ley* (o también "derecho al juez predeterminado por ley", o, dicho de manera imprecisa, "derecho al juez natural"); y, por el otro, el derecho a no ser sometido a un *procedimiento distinto al previamente determinado por la ley* (o también "derecho al proceso predeterminado por ley").

21. Al respecto, este Tribunal ha hecho precisiones sobre el contenido constitucionalmente protegido de estos derechos. Ha destacado, por ejemplo, que se trata de un derecho de configuración legal:

> "El contenido de este derecho plantea (...) exigencias muy concretas: (...) que la jurisdicción y competencia del juez sean predeterminadas por la ley, lo que comporta que dicha asignación debe haberse realizado con anterioridad al inicio del proceso y que tales reglas estén previstas en una ley orgánica, conforme se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 139, inciso 3, y 106 de la Constitución" (STC Exp. N° 00813-2011-PA/TC, fundamento 11)

> "[E]l derecho a no ser desviado de la jurisdicción preestablecida por la ley participa de la condición de un derecho de configuración legal, por lo que corresponde al legislador establecer los criterios de competencia judicial por medio de una ley orgánica, que concretice su contenido constitucionalmente protegido" (STC N° 01934-2003-HC/TC, fundamento 6).

22. Y en este mismo sentido, ha precisado que el legislador puede, qué duda cabe, cambiar las reglas procesales establecidas en la ley, pero siempre respetando los límites impuestos por la Constitución:

> "[E]ste [derecho] no garantiza que se respeten todas y cada una de las reglas del procedimiento que se hayan establecido en la ley, de modo que cada vez que éstas se hayan infringido sea posible, desde un punto de vista sustancial, su protección en sede constitucional. (...). Ciertamente, el ámbito constitucionalmente garantizado de este derecho no se orienta a impedir que, en abstracto, el legislador pueda modificar o alterar las reglas que regulan la realización del proceso judicial. La discrecionalidad legislativa con la que cuenta el Congreso de la República para diseñar, en lo que aquí interesa, los procesos judiciales ordinarios, no tiene más límites que el modelo constitucional del proceso y el respeto de los derechos fundamentales procesales que se hayan reconocido en la Constitución. De modo que no existiendo un derecho a la petrificación de las reglas a las que está sometido un procedimiento judicial, la garantía que éste ofrece es que, de producirse una modificación del procedimiento judicial, su aplicación no devenga en arbitraria (...)" (STC 2298-2005-AA/TC, Fund. Jur. Nos. 6 y 7, respectivamente).

23. Más específicamente, en la RTC Exp. N° 4809-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha dejado entrever que, como parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a que se respete el procedimiento establecido por ley, se encuentra la garantía, a favor de toda persona, de que se discuta sobre sus derechos o intereses jurídicamente relevantes en la vía procedimental competente prevista con anterioridad por la ley. En este sentido, el juzgamiento de una materia dada en una vía procesal que, de acuerdo con la ley, no corresponde o es impertinente, podría suponer una desviación del procedimiento preestablecido y, en tal sentido, tratarse de una vulneración del derecho reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución.

24. De todo esto se deriva que el contenido constitucionalmente protegido del derecho al procedimiento predeterminado por ley, pertinente en el caso de autos, implica que debe respetarse la vía procesal que ha sido establecida anticipadamente por la legislación pertinente. Esto, desde luego, no significa que puedan ser cuestionadas en sede constitucional los errores o defectos de tramitación que puedan suscitarse al interior de un procedimiento que sí es competente, de acuerdo a la ley, para debatir

una materia dada, como puede ser el error de tramitarse en la vía sumarísima del proceso civil un caso que debió ventilarse en la vía del procedimiento abreviado o, acaso, en el proceso (mayor) de conocimiento, por poner un ejemplo; asimismo, tampoco permite la revisión de errores e inobservancias de determinadas reglas previstas en las leyes procesales correspondientes (cfr. STC Exp. N° 3866-2006-AA/TC). También queda descartado como parte del contenido de este derecho cualquier análisis sobre, por ejemplo, la determinación de la competencia bajo consideraciones de carácter meramente legal, cuya interpretación y aplicación corresponden a la judicatura ordinaria, a menos, claro está, que ocurra la violación concurrente de otro derecho fundamental procesal; de igual modo, no corresponde al contenido de este derecho analizar si una causa, en impugnación, debe ser conocida por una de las Salas o Secciones de un mismo Tribunal, si cuentan ambas con iguales competencias (cfr. RTC Exp. N.° 01771-2008-PA/TC).

25. Esto, puede afirmarse en mérito a que el derecho al cual se refiere el artículo 139, inciso 3 de la Constitución no es *al respeto del procedimiento establecido en la ley*, sino el derecho *a no ser desviado del procedimiento preestablecido en la ley*. Dicho con otras palabras, a que se respete la vía procesal judicial establecida con anterioridad a la iniciación del proceso judicial correspondiente. De este modo, problemas relacionados con la legalidad de los actos procesales carecen de trascendencia desde el punto de vista del contenido constitucional del derecho que aquí se analiza, a no ser que tales anomalías puedan comprometer otros derechos de naturaleza procesal. Pero, en este último caso, no es el derecho a no ser desviado del procedimiento preestablecido por la ley el que resultará afectado, sino aquel otro derecho de naturaleza procesal que la infracción de la ley procesal ha resentido.

26. Lo anotado implica, pues, que los jueces deben respetar los procesos predeterminados legalmente. Se trata, pues, de un derecho fundamental que no solo vincula al legislador –en los términos que ya han sido expuestos– sino también a los órganos jurisdiccionales. Un incumplimiento de lo previsto en este tipo de casos debe ser corregido por la judicatura constitucional, sin inmiscuirse en contenidos propios del ámbito de la judicatura ordinaria.

27. Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha señalado al respecto que no basta con que se encuentre formalmente prevista la existencia de un proceso previo, si tal regulación no es respetada por la judicatura. Así, este Tribunal ha sostenido que:

> "[U]na adecuada protección del mencionado derecho [al procedimiento preestablecido por ley] pasa necesariamente por ir más allá del respeto formal de su contenido, pues tan importante como que la potestad jurisdiccional y la competencia vengan asignadas previamente, es que dicha asignación sea respetada escrupulosamente por los órganos jurisdiccionales en los asuntos que son sometidos a su conocimiento. En efecto, de nada serviría que las leyes de la materia otorguen potestad jurisdiccional a los órganos correspondientes y definan su competencia con anterioridad al inicio de los procesos si es que finalmente dichas atribuciones pueden ser desconocidas al momento de ser ejercidas en el caso concreto. En tal sentido este Colegiado estima que la violación o inobservancia de las reglas de competencia previamente establecidas en la ley, en el contexto de un determinado proceso judicial, constituye un asunto de innegable relevancia constitucional que merece ser tutelado a través del proceso de amparo, por tratarse de afectaciones manifiestas del derecho constitucional al juez predeterminado por la ley" (STC Exp. N° 00813-2011-PA/TC, f. j. 16)

28. En el presente caso, tal como ha quedado suficientemente explicado supra, el proceso predeterminado legalmente para pedir la nulidad de un "contrato de concesión de derecho superficie" aplicable al caso en abril de 2004, era la Ley N.° 27584, "Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo" (vigente desde abril de 2002). Esa norma prescribe, como ya fue indicado, que las actuaciones de la Administración Pública únicamente pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales.

29. Al respecto, al haberse tramitado y resuelto la demanda de nulidad de acto jurídico del contrato de concesión de derecho de superficie en un proceso civil, y no –como correspondía de conformidad con los artículos 3 y 4 de la Ley N° 27584– en el proceso contencioso administrativo, los órganos judiciales demandados han incurrido en una lesión al derecho al procedimiento determinado previamente por la ley. Cabe precisar que, a estos efectos, es indiferente que la pretensión principal viniera acompañada de una serie de pretensiones secundarias, como las relacionadas con la nulidad de su inscripción registral, pues, derivándose estas últimas de la primera, la vía en el que la demandada tenía derecho a ventilar sus derechos e intereses era la del proceso contencioso administrativo, y así debe declararse.

30. Además de ello, considero necesario advertir, a mayor abundamiento, que si, finalmente, se llegase a aprobar un proyecto en el sentido establecido por la propuesta de sentencia, las consecuencias a futuro de dicha jurisprudencia sería nefasta para la seguridad jurídica en el Perú (principio directamente relacionado con el derecho al proceso predeterminado por ley y base de nuestro sistema jurídico), en general, así como en este caso en particular; y, como consecuencia de lo anterior, sin duda sería

un pésimo indicador para las inversiones, nacionales o extranjeras en nuestro país, sobre todo para el caso de las inversiones articuladas mediante concesiones administrativas.

31. En este sentido, y tras todo lo anotado, considero que la demanda de amparo debe ser declarada fundada, pues se ha acreditado la violación de, por lo menos, el derecho a no ser desviado del procedimiento previamente establecido en la ley, y en este sentido, declaradas nulas y sin efectos las resoluciones recaídas en la Casación N.° 4433-2007 LAMBAYEQUE, de fecha 12 de octubre de 2007, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República; la sentencia de vista, de fecha 31 de julio de 2007, expedida por la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque; la resolución N.° 42, de fecha 3 de abril de 2007, expedida por el Séptimo Juzgado Especializado en lo Civil de Chiclayo, en el Expediente N.° 2132-2004; así como nulo todo lo actuado en el proceso sobre nulidad de acto jurídico y otros, seguido entre el Gobierno Regional de Lambayeque y la Empresa Inversiones Stop S.A. y otros.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL