

# **ALGUNOS APUNTES SOBRE LA COMPETENCIA TERRITORIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

**Por Jesús Pascual Mejía Copacandori\***

El artículo aborda el problema de la competencia territorial generada entre los juzgados contenciosos administrativos y los módulos básicos de justicia de la Corte Superior de Justicia de Lima. El autor considera que el término "lugar" descrito en el artículo 10 del TUO de la Ley 27584 debe ser entendido en forma restringida; así, los módulos básicos de justicia comprenderían una circunscripción territorial propia distinta a la de los jueces contenciosos administrativos. Y es que sólo de ese modo, los juzgados de aquellos módulos básicos podrían avocarse a los procesos contenciosos administrativos iniciados en su circunscripción territorial en virtud del tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Unos de los problemas que aqueja el trámite de los procesos contenciosos administrativos en el país es el relativo a la competencia territorial; en torno a ello, en el ámbito jurisdiccional, se han presentado variadas posturas que han sido expuestas en diversos foros académicos, siendo materia de debate de destacados procesalistas, pero sin llegar a un consenso sobre el tema.

Claro está decir que los problemas de competencia no sólo se circunscriben a la competencia territorial, también se presentan conflictos ante una disímil interpretación en relación al tema de la competencia por razón de materia e incluso por cuestiones de grado o función<sup>(1)</sup>; pero a diferencia de los originados por el problema territorial, la controversia que se genera, no trasciende del ámbito judicial.

Como veremos líneas abajo, cada órgano jurisdiccional nos ofrece al respecto su curiosa interpretación; donde más que ahondar en el tema en estricto de la competencia territorial, sus argumentos vislumbran síntomas de una férrea decisión a no conocer el proceso que se ha incoado o remitido a su despacho.

En suma, este intríngulis en cómo abordar la competencia territorial, específicamente, la delimitación de la competencia territorial en materia contencioso administrativa, refleja en los demandantes la idea de que las mismas deficiencias que posiblemente encontraron a nivel administrativo, se repitan a nivel judicial.

---

\* Asistente de Vocal - Corte Superior de Justicia de Lima.

<sup>(1)</sup> En cuanto a las controversias que se generan por una cuestión de materia están los casos de demandas de amparo o de materia laboral presentadas ante los jueces contenciosos administrativos; mientras que en relación al grado, si bien el primigenio artículo 9 de la Ley 27584 estableció en número cerrado los casos en que sería competente en primera instancia la Sala Contencioso Administrativo, las diversas modificatorias del citado artículo 9 han originado algunos problemas como son los casos de COFOPRI y algunos Tribunales de Organismos Reguladores del ahora OSINERGMIN.

A continuación, se exponen algunas ideas sobre el tema, esperando contribuir en el debate que se aborda sobre él.

## **2. LAS MODIFICACIONES EN EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL**

Es necesario detenerse a analizar los cambios que ha introducido la Ley 28544 publicada el 16 de junio de 2005. Ésta modifica el tema sobre el cuestionamiento de la competencia, comprendido del artículo 35 al 46 en el Código Procesal Civil, precisando que sus efectos reposan sólo en los procesos que se iniciaron a partir de la fecha en que la misma norma entró en vigor. En consecuencia, las cuestiones de competencia que pudieran surgir durante la vigencia de la modificación, en los procesos que se iniciaron antes de la vigencia de la citada modificación, serán resueltas de conformidad con la regulación anterior.

En relación a los cambios introducidos por la Ley 28544 podemos decir que la normativa derogada básicamente señalaba que: i) La incompetencia por razón de materia, cuantía y territorio, esta última cuando es improrrogable, se declaraba de oficio en cualquier estado y grado del proceso, sin perjuicio de que pueda ser invocada como excepción; como se ve, sólo en estos 3 tipos de competencia; ii) La competencia funcional o conocida también como competencia de grado no podía ser cuestionada mediante excepción, sólo podía ser [la incompetencia funcional] declarada de oficio o a pedido de parte hasta antes de expedirse el auto de saneamiento procesal; iii) No se regulaba el cuestionamiento a la competencia por razón de turno; iv) En las competencias por materia, cuantía y territorio se regulaba el conflicto negativo de la competencia; v) En relación al cuestionamiento de la competencia territorial [conflicto positivo de competencia] indicaba que dicho cuestionamiento sólo correspondía al demandado a través de una excepción o de una inhibitoria.

La modificación introdujo como novedad que la incompetencia por razón de turno podía ser declarada de oficio en cualquier estado y grado del proceso, sin perjuicio que pueda ser invocada mediante excepción. De igual forma, se elimina la restricción para poder declarar de oficio la incompetencia por razón de función [la regla con el nombre de grado] después de la etapa de saneamiento procesal, es decir, ahora sí puede ser declarada de oficio al igual que la incompetencia originada por razón de materia, cuantía y territorio [improrrogable] en cualquier etapa y grado del proceso, sin perjuicio de que, ahora sí también, su cuestionamiento pueda ser vía excepción, como ya se hacía en los casos de materia, cuantía, territorio [improrrogable]. Asimismo, se deroga el tratamiento del conflicto negativo de competencia, reduciendo el papel del juez en caso se considere incompetente, a declarar la nulidad de lo actuado y la conclusión del proceso; excepto cuando declare fundada una excepción de incompetencia territorial [prorrogable] en cuyo caso remitirá el expediente al juez que corresponda. En el supuesto del conflicto positivo de competencia [el cual sólo se refiere a la competencia territorial], la nueva regulación sustituye la denominación de inhibitoria por el de contienda; entre otros cambios.

De otro lado, en la propia Ley 27584-Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo<sup>(2)</sup> se admite sin controversias que el Código Procesal Civil es aplicable a lo no previsto por aquella.<sup>(3)</sup> Este carácter supletorio se hace necesario cuando el propio TUO de la Ley 27584 no es capaz de delimitar con nitidez las reglas de cómo funciona la competencia territorial en materia contencioso administrativa.

Por consiguiente, las posteriores ideas no soslayarán el tratamiento que en materia de competencia regula el Código Procesal Civil.

### **3. DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO**

Para establecer la atribución de competencias, el análisis debe comenzar por las competencias por razón a la materia y grado para luego culminar con la territorial.<sup>(4)</sup> El caso de los procesos contenciosos no es la excepción; sin embargo, debido a que la discusión se ha generado por una mala apreciación de cómo se distribuye la competencia territorial de los órganos jurisdiccionales de nuestro Poder Judicial, resulta prioritario delimitar esta arista de la competencia territorial.

Al ahondar en ello, advertimos que según el artículo 47<sup>(5)</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los juzgados civiles o mixtos tienen competencia provincial, salvo disposición distinta de la Ley o del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; en ese sentido, puede ser que existan juzgados civiles o mixtos con competencia provincial, pero también pueden existir juzgados civiles o mixtos con competencia distrital<sup>(6)</sup> puesto que en una provincia pueden existir varios

---

<sup>(2)</sup> La última modificación de la Ley 27584 ha sido a través del Decreto Legislativo 1067 publicado el 28 de junio de 2008. Las facultades otorgadas en el citado decreto legislativo estuvieron orientadas a la mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa dentro del marco de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. A través del Decreto Supremo 013-2008-Jus, publicado el 29 de agosto de 2008, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el Decreto Legislativo 1067. A partir de aquí, toda referencia a la Ley 27584 se denominará TUO de la Ley 27584.

<sup>(3)</sup> Primera Disposición Final del TUO de la Ley 27584: El Código Procesal Civil es de aplicación supletoria en los casos no previstos en la presente Ley.

<sup>(4)</sup> En ese sentido, Juan Luis Gómez Colomer señala: "Sabido ya qué tipo de órgano jurisdiccional civil es competente objetiva y funcionalmente, el último criterio para que se pueda fijar con exactitud ante qué juez tendrá que iniciarse el proceso es el territorial, dado que existen varios órganos iguales del mismo tipo, por tanto, con la misma competencia objetiva, que pueden ser competentes." Juan Montero Aroca, Juan Luis Gómez Colomer, Alberto Montón Redondo y Silvia Barona Vilar, "El Nuevo Proceso Civil", 2ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 131.

<sup>(5)</sup> En cada provincia hay cuando menos un Juzgado Especializado o Mixto. Su sede es la Capital de la Provincia y su competencia provincial, salvo disposición distinta de la ley o del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Si son más de uno de la misma especialidad, se distinguen por numeración correlativa.

El Consejo Ejecutivo Distrital organiza el sistema de distribución de causas entre Juzgados de la misma especialidad.

<sup>(6)</sup> Léase Distrito Judicial.

Distritos Judiciales [Cortes Superiores]; y así también, por cuestiones geográficas o de estadística pueden existir juzgados civiles o mixtos cuya competencia comprenda como circunscripción territorial uno de los distritos<sup>(7)</sup> que pertenecen a un Distrito Judicial [Corte Superior]. Ello, en armonía con el artículo 82 numeral 24<sup>(8)</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial que faculta al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a crear Distritos Judiciales, Salas de Cortes Superiores y Juzgados.

Ahora bien, los Juzgados, Salas o Distritos Judiciales que crea el Consejo Ejecutivo tienen competencia dentro de la circunscripción territorial que la respectiva resolución administrativa les ha asignado. Pero no basta que la resolución administrativa que los crea delimite el radio de acción del órgano jurisdiccional, sino también que fije las materias a las cuales deberá avocarse. En este punto es necesario poner énfasis, en que las competencias que por razón de materia se atribuyan a los Juzgados, Salas o Distritos Judiciales creados, no solamente pueden ser establecidas por una resolución administrativa sino también por la ley. Si se puede normar este tema mediante resolución administrativa es lógico que se pueda hacer a través de una ley.

#### **4. DELIMITACIÓN TERRITORIAL RESTRINGIDA Y AVOCAMIENTO DE LOS JUECES CIVILES Y MIXTOS**

El artículo 10 del TUO de la Ley 27584 señala: “Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el Juez en lo contencioso administrativo del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo.”

Podría afirmarse que la modificación efectuada por el Decreto Legislativo 1067 ha definido de forma indubitable que la competencia territorial la asume solamente un “Juez en lo contencioso administrativo” sea del domicilio del demandado o del domicilio donde se produjo la actuación impugnada o el silencio administrativo; sin embargo, considero que el agregado “en lo contencioso administrativo” ha sido innecesario pues dicho artículo no regula la competencia por materia, sino la competencia por territorio donde la indicación de la especialidad del juez carece de utilidad; en todo caso, dicha frase podría ser finalmente complementada con el tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584 abriendo un margen de prelación en el que se avoque [en caso no haya Juez o Sala en lo contencioso administrativo] el Juez Civil o Mixto, o Sala Civil según corresponda. Como veremos a continuación.

En efecto, redactado el artículo 10 de ese modo, no es suficiente para dejar firmemente establecido los alcances de la competencia territorial; así, sucede que algunos órganos jurisdiccionales desconcentrados de la Corte Superior de Justicia de Lima<sup>(9)</sup> denominados Módulos Básicos de Justicia, pese a que la

---

<sup>(7)</sup> No se refiere a un distrito judicial, sino denota la demarcación de una localidad que se encuentra dentro de un Distrito Judicial.

<sup>(8)</sup> Modificado por el artículo 2 de la Ley 27465 del 30 de mayo de 2001.

<sup>(9)</sup> Cuya competencia territorial comprende a un distrito de una localidad de la Corte Superior de Justicia de Lima.

actuación impugnada y el domicilio del demandado se ubican sólo dentro de su circunscripción territorial, han venido declarándose incompetentes y remitiendo los expedientes [de estos procesos] a los juzgados especializados en lo contencioso administrativo de Lima, afirmando que, si ambos órganos jurisdiccionales pertenecen a una misma circunscripción territorial [entiéndase competencia territorial en función al Distrito Judicial-Corte Superior], les corresponde a estos últimos por criterio de especialidad.<sup>(10)</sup>

Es decir, los jueces que conforman los órganos jurisdiccionales de los diversos módulos básicos de justicia, sin cavilar en la delimitación de su circunscripción territorial, defienden la idea por la cual la competencia territorial está delimitada en razón al Distrito Judicial [Corte Superior] al cual pertenecen; de esta forma, es evidente que su reflexión los lleve a sostener que las demandas que se interponen ante sus judicaturas, deben ser remitidas por razón de materia-especialidad a los jueces especializados en lo contencioso administrativo, dejando de aplicar el tercer párrafo del artículo 11<sup>(11)</sup> del TUO de la Ley 27584, cuyo tenor es el siguiente: “(...) En los lugares donde no exista Juez o Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo, es competente el Juez en lo Civil o el Juez Mixto en su caso, o la Sala Civil correspondiente.”

Al respecto, para poder establecer con nitidez los alcances de la competencia territorial, debemos indicar que cuando el artículo 10 menciona el término “lugar” no está necesariamente fijando la competencia territorial en razón a la delimitación de cada Corte Superior, sino en atención a un criterio más restringido que comprenda, como en el caso de la Corte Superior de Justicia de Lima, a los módulos de primera instancia de las distintas circunscripciones de esta Corte; si ello no fuera así, la creación de estos módulos no tendría utilidad.

En efecto, en el caso concreto de la Corte Superior de Lima, a los módulos básicos de justicia se les ha asignado por resolución administrativa competencia para determinadas materias obviamente restringidas a su ámbito territorial, ámbito territorial respecto del cual el resto de los jueces de la Corte Superior de Lima carecen de competencia [territorial]. De este modo, queda claro que los jueces de los módulos básicos de justicia, como los jueces de los juzgados contenciosos administrativos, se encuentran en distinta circunscripción territorial, no obstante a pertenecer a una misma Corte Superior.

Sobre este caso puntual, no constituye un obstáculo el hecho que la resolución administrativa que les confirió competencia por razón de materia a dichos órganos jurisdiccionales desconcentrados, no les haya atribuido expresamente competencia en materia contencioso-administrativa; ya que, en ese caso precisamente se aplica la hipótesis prevista en el tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584.

---

<sup>(10)</sup> Cabe destacar que la especialidad de los magistrados tiene que ver en esencia con la competencia por razón de materia.

<sup>(11)</sup> Nótese que la modificación efectuada al artículo 9 de la Ley 27584 por el Decreto Legislativo 1067 no ha incidido en el tercer párrafo del citado artículo, manteniéndose el mencionado párrafo aún invariable.

Así, este dispositivo no sería de aplicación si es que la propia resolución administrativa les hubiera asignado expresamente competencia en materia contencioso-administrativa, supuesto en que dichos módulos desconcentrados conocerían dicha materia en aplicación directa de la resolución en mención.

En efecto, del tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584, se infiere con meridiana claridad que por razón de materia no existe exclusividad del juez especializado en lo contencioso administrativo para conocer un proceso contencioso administrativo, pues en ausencia de éste, es competente el Juez Especializado en lo Civil; y, en defecto de ambos, el Juez Mixto.

Se entiende que el legislador ha optado por este criterio en razón a que nuestra organización judicial no cuenta con medios para que cada circunscripción territorial cuente con jueces especializados en lo contencioso administrativo.

## **5. LA PRORROGABILIDAD DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 27584**

En su esencia, las competencias son absolutas es decir improrrogables. Ello en razón a que por la naturaleza de las mismas, no se puede conceder a los litigantes la facultad de elegir o pactar acerca del órgano jurisdiccional que conocerá la pretensión que demandan. En efecto, podría suscitarse el caso en que determinado órgano jurisdiccional no cuente con el perfil para avocarse a determinada materia o cuantía, o que la misma pretensión deba ser conocida por otra autoridad jurisdiccional que tenga mayor grado. De suceder ello, el juez incompetente deberá declararse como tal de oficio.

El caso de la competencia territorial no es semejante; así, una vez establecido el juez competente por materia, cuantía y grado, sí es razonable que se permita a las partes pactar o elegir litigar sobre determinada circunscripción territorial [sobre todo en procesos civiles]. Por lo tanto, la competencia territorial, a diferencia de las competencias por materia, cuantía y grado o función, es relativa porque admite su prórroga. En todo caso, la ley puede establecer que para determinadas materias, la competencia territorial es improrrogable.

En efecto, la competencia es absoluta cuando es improrrogable y es relativa cuando es prorrogable. Nuestro Código Procesal Civil ha previsto que cuando un juez se considera incompetente y dicha competencia es improrrogable debe declarar su incompetencia de oficio; mientras que si se considera incompetente en relación a una competencia que tenga carácter prorrogable no podrá declarar su incompetencia de oficio, será facultad del demandado deducir excepción de incompetencia o interponer una contienda de competencia; si éste no ejerce ninguna de esas facultades, el juez deberá continuar el trámite del proceso.

No habiendo dudas sobre ello, podemos afirmar ahora que el artículo 27 del Código Procesal Civil había diseñado para el proceso contencioso administrativo<sup>(12)</sup> una competencia territorial favorable al Estado; así, el demandante debía interponer su demanda en el lugar donde tenía su oficina la

---

<sup>(12)</sup> El Código Procesal Civil regulaba al proceso contencioso administrativo con la denominación de impugnación de resolución administrativa.

entidad estatal que emitió el acto reclamado. El Código no mencionó si dicha competencia era improrrogable.

Esta ligera ventaja se equipara con la entrada en vigor de la Ley 27584 el 16 de abril de 2002, cuyo entonces artículo 8 señalaba que: “Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el Juez del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación impugnada.” Como se observa, esta ley tampoco precisó si la competencia territorial era improrrogable.

La modificación efectuada a través del Decreto Legislativo 1067 no hace un cambio sustancial, así el ahora artículo 10 del TUO de la Ley 27584 establece que: “Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el juez “en lo contencioso administrativo” del lugar del domicilio del demandado, o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo.” Claro, sin mencionar si la competencia territorial que regula es improrrogable.

El problema surge cuando en nuestra búsqueda de soluciones, vulneramos instituciones procesales. En efecto, esta circunstancia se presenta cuando queremos asignarle, vía interpretación, a la competencia territorial que regula el proceso contencioso administrativo, carácter improrrogable, a fin que el juez pueda declararse incompetente de oficio y remitir los autos al juez que considere competente de acuerdo a como está redactado en el artículo 12 del TUO de la Ley 27584, cuando esta situación no se condice con la naturaleza de la competencia territorial.

La competencia territorial es improrrogable cuando la ley lo señala; en relación a este tema, otros ordenamientos procesales han creído conveniente indicar en forma expresa que la competencia territorial que regulan es improrrogable.

Veamos, el Código Procesal Civil, ordenamiento procesal de carácter general, prescribe que por excepción la competencia territorial es improrrogable, estableciendo en el artículo 19<sup>(13)</sup> un caso de competencia territorial improrrogable.

Otra norma que también sigue la ruta de establecer en forma literal la improrrogabilidad de la competencia territorial es el Código Procesal Constitucional aprobado mediante Ley 28237. Inicialmente, el artículo 51<sup>(14)</sup> del citado cuerpo procesal estableció 3 lugares posibles para demandar, que quedaban a elección del actor. Dicha competencia facultativa quedó reducida por Ley 28946, con ello el legislador restringió la competencia territorial [para conocer un proceso constitucional] al Juez Civil o Mixto del lugar donde se afectó el derecho, o donde el afectado tenía su domicilio principal. Además de

---

<sup>(13)</sup> Artículo 19.- Sucesiones.-

En materia sucesoria, es competente el Juez del lugar en donde el causante tuvo su último domicilio en el país. Esta competencia es improrrogable.

<sup>(14)</sup> Artículo 51.- Juez Competente y plazo de resolución en Corte

Son competentes para conocer del proceso de amparo, a elección del demandante, el Juez civil del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio el afectado, o donde domicilia el autor de la infracción (...).

ello, adicionalmente consideró que la competencia territorial que estaba delimitando, también debería ser improrrogable, y así agregó un párrafo al artículo que estaba modificando.<sup>(15)</sup>

Como fluye de los ordenamientos procesales transcritos, el carácter improrrogable de la competencia territorial tiene que estar expresamente establecido en la norma; resultando nítido ahora, que la norma general es que la competencia territorial es prorrogable, sea de manera expresa o convencional, o de manera tácita, en el mismo sentido en que han sido plasmados los artículos 25<sup>(16)</sup> y 26<sup>(17)</sup> del Código Procesal Civil.

La Corte Suprema de la República ha asumido este criterio. En efecto, la Sala de Derecho Constitucional y Social, en el auto de fecha 02 de agosto de 2007 expedido en el Expediente N° 1114-2007-Lima-Cusco, dirimió un conflicto de competencia entre la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Cusco y la Primera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Lima, a favor de aquella.<sup>(18)</sup>

Así, también la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, en el auto de fecha 17 de abril de 2006, expedido en el Expediente N° 379-2006 Lima, dirimió un conflicto de competencia entre el juzgado mixto de la Corte Superior de San Martín y el juzgado especializado en lo contencioso administrativo de la Corte Superior de Lima, a favor de aquella.<sup>(19)</sup>

No se puede soslayar a un sector que defiende la posición de que la competencia territorial descrita en la Ley 27584 tiene carácter improrrogable. Su argumento central se basa en que si bien en un primer momento la Comisión que aprobó el proyecto de la Ley 27584 consideró como posibilidad

---

<sup>(15)</sup> Artículo 51.- Juez Competente y plazo de resolución en Corte

Es competente para conocer del proceso de amparo, del proceso de hábeas data y del proceso de cumplimiento el Juez civil o mixto del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio principal el afectado, a elección del demandante.

En el proceso de amparo, hábeas data y en el de cumplimiento no se admitirá la prórroga de la competencia territorial, bajo sanción de nulidad de todo lo actuado (...).

<sup>(16)</sup> Artículo 25.- Prórroga convencional de la competencia territorial.-

Las partes pueden convenir por escrito someterse a la competencia territorial de un Juez distinto al que corresponde, salvo que la ley la declare improrrogable.

<sup>(17)</sup> Artículo 26.- Prórroga tácita de la competencia territorial.-

Se produce la prórroga tácita de la competencia para el demandante por el hecho de interponer la demanda y para el demandado por comparecer al proceso sin hacer reserva o dejar transcurrir el plazo sin cuestionar la competencia.

<sup>(18)</sup> En dicho auto la Corte Suprema deja firmemente establecido, en síntesis, que el artículo 8 de la Ley 27584 no tiene carácter improrrogable, por lo tanto, el conflicto negativo de competencia debe ser a favor de la Sala Civil de Cusco el cual no debió remitir los autos a la Sala Contencioso Administrativa de Lima pues se había producido la prórroga tácita para el demandante.

<sup>(19)</sup> En este auto la Corte Suprema señala que siendo la competencia territorial prorrogable, es ilegal que el juzgador declare su incompetencia in limine, ya que aún queda correr traslado a la parte demandada.



que la competencia territorial sea facultativa, este carácter en el texto final quedó reducido por el legislador.

En efecto, el proyecto aprobado por la Comisión consideró como posibilidad que el demandante pueda elegir si demandar ante el juez de su domicilio, ante el juez del domicilio del demandado, o ante el juez donde se realizó la actuación impugnada; sin embargo, parte de este carácter facultativo de la competencia territorial fue modificado por los legisladores al momento de su publicación, extrayendo del texto final la posibilidad de interponerlo ante el juez del domicilio del demandante.

En relación a ello podemos decir que no debe confundirse el carácter facultativo con el carácter prorrogable de la competencia territorial. Para que se presente esta última, la demanda debe haber sido presentada ex profesa o involuntariamente ante un órgano jurisdiccional que según las normas procesales es incompetente por razón de territorio; mientras que el carácter facultativo de la competencia territorial se refiere a la posibilidad legal del demandante de accionar ante diferentes órganos jurisdiccionales, sin que el ejercicio de esta facultad suponga, por supuesto, un caso de prórroga de la competencia.

De esta forma, si bien la competencia territorial prescrita en el entonces artículo 8 de la Ley 27584 [ahora con la modificación efectuada por el Decreto Legislativo 1067, compilado en el artículo 10 del TUO de la Ley 27584] no recogió [ni recoge] la competencia facultativa del mismo modo en que postulaba el proyecto, no quiere decir que la competencia territorial ahora establecida tenga el carácter de improrrogable, razonar en ese sentido sería confundir la supresión o existencia de competencias territoriales facultativas con el carácter prorrogable o improrrogable de la competencia territorial.

## **6. CASOS PRÁCTICOS**

En función a lo señalado precedentemente, es decir, habiendo asumido una delimitación territorial restringida y definido el carácter prorrogable de la competencia territorial, veamos cómo debería ser el comportamiento de los juzgados especializados en lo contencioso administrativo y los módulos desconcentrados llamados módulos básicos de justicia<sup>(20)</sup> de la Corte de Justicia de Lima en algunos casos que se presentan en la realidad y que se podrían tomar como reglas procesales.

§1. Caso en que se interponga una demanda contencioso-administrativa en un juzgado de un módulo básico de justicia, donde el lugar del domicilio del demandado o el lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo se encuentran dentro de la competencia territorial asignada a este módulo.

(Desconocimiento de los jueces civiles y mixtos de los módulos básicos del tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584)

---

<sup>(20)</sup> Por ejemplo los Módulos Básicos de Justicia de Ate, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo o de San Juan de Miraflores, cuya Corte Superior-Distrito Judicial les ha asignado competencia territorial sobre los citados distritos.

En este caso, pese a que tanto los módulos básicos de justicia como los juzgados contenciosos administrativos pertenecen a una misma Corte Superior de Justicia como es la Corte de Lima, el juzgado del módulo básico no debería declararse incompetente por razón de materia ni remitir los actuados al juzgado especializado en lo contencioso administrativo, porque ambos son de diferente circunscripción territorial y es precisamente que en dicho supuesto es de aplicación la prelación dispuesta en el tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584.

En efecto, para que un órgano jurisdiccional se declare incompetente por razón de materia-especialidad debe existir en su circunscripción territorial un juez que tenga competencia para dicha especialidad; en tal sentido, la circunstancia de que los módulos básicos no cuenten con un juez de la especialidad contencioso-administrativa, no es argumento para que los jueces civiles o mixtos de esta circunscripción territorial se declaren incompetentes alegando que por razón de materia sólo los jueces especializados en lo contencioso administrativo tienen competencia para conocer de dichos procesos; ya que, además de no reconocer su delimitación territorial, en el fondo estarían desconociendo el mandato del tercer párrafo del citado artículo 11.

Un sector que está a favor de esta posición a fin de reforzar sus argumentos señala que los jueces de los módulos básicos deben tener presente el carácter prorrogable de la competencia territorial. En efecto, afirman que los jueces de los módulos básicos no pueden declararse incompetentes invocando el artículo 12 del TUO de la Ley 27584, debido a que la remisión prevista en el citado artículo está referida para el caso específico de incompetencias improrrogables, distinta a la territorial.

Creemos que dicho argumento, si bien ratifica el carácter prorrogable de la competencia territorial en materia contencioso administrativa, no es útil para replicar la posición de los jueces de los módulos básicos. Si nos detenemos a verificar el motivo por el cual los jueces de los módulos básicos remiten los expedientes a los jueces contenciosos, notaremos que el análisis de esta posición se agota sólo al determinar “Quién es el juez competente por razón de materia-especialidad”, sin realizar un enfoque sobre la competencia territorial, en virtud a que asumen, equivocadamente, que ambas judicaturas pertenecen a la misma circunscripción territorial; es decir, se declaran incompetentes no por razón de territorio, sino por razón de materia y ordenan la remisión de los autos aplicando el artículo 12 del TUO de la Ley 27584. En tal sentido, es impertinente invocar en estos casos el carácter prorrogable de la competencia territorial.

§2. Caso en que se interponga una demanda contencioso-administrativa ante un juzgado especializado en lo contencioso administrativo, donde el lugar del domicilio del demandado o el lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo se encuentran dentro de la competencia territorial asignada a un módulo básico de justicia.

(Desconocimiento de los jueces contenciosos administrativos del carácter prorrogable de la competencia territorial)

Este caso también parte del supuesto en que el juez competente territorialmente para conocer el proceso contencioso administrativo es el juez de un módulo básico de justicia; sin embargo, el proceso ha sido promovido por el litigante ante un Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo. En la praxis, se ha observado que éstos tienen el criterio de declararse de oficio incompetentes territorialmente, declarar improcedente la demanda y remitir los actuados al respectivo módulo desconcentrado de la Corte de Lima; criterio que es errado.

Con esta actuación lo que se observa es que los jueces contenciosos están desconociendo el carácter prorrogable de la competencia territorial. Había quedado definido que la competencia territorial es relativa, es decir prorrogable; así, si bien es cierto los juzgados especializados en lo contencioso administrativo son incompetentes por razón de territorio, también es cierto que no pueden declarar de oficio su incompetencia y remitir la causa a los módulos básicos de justicia, porque estamos ante un caso de competencia territorial prorrogable, no siendo de aplicación la remisión prevista en el artículo 12 del TUO de la Ley 27584. En efecto, los jueces contenciosos son competentes por razón de materia y grado; no obstante no serlo por razón de territorio, este cuestionamiento de la competencia sólo corresponde al demandado, sea interponiendo una contienda de competencia o deduciendo una excepción de incompetencia. El carácter prorrogable o disponible de la competencia territorial pertenece a las partes y no al juez.

§3. Caso en que se interponga una demanda contencioso-administrativa en un juzgado de un módulo básico de justicia, donde el lugar del domicilio del demandado o el lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo NO se encuentran dentro de la competencia territorial asignada a este módulo.

Cabe poner de relieve que también es pertinente invocar el carácter prorrogable de la competencia territorial en un supuesto extremo, nos referimos al caso en que se haya interpuesto demanda contencioso administrativa en un módulo básico desconcentrado cuando debió ser interpuesto en un juzgado contencioso administrativo o incluso en un segundo módulo básico, esto es, cuando el lugar del domicilio del demandado o el lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo no se encuentran dentro del ámbito territorial del primer módulo básico mencionado, sino dentro del ámbito territorial de otros juzgados.

En tal circunstancia, el juez del primer módulo deberá continuar con el trámite del proceso a la espera de una excepción de incompetencia o una contienda de competencia. Si el demandado no dedujera excepción ni interpusiera contienda el juez no podrá apartarse del trámite del proceso.

## **7. CONCLUSIONES.**

A continuación enumeramos algunas conclusiones que se desprenden de lo expresado precedentemente.

1. Primero, la competencia se establece en relación a la materia; segundo, en relación al grado; tercero, si lo expresa la ley, en relación a la cuantía y por último en relación a la competencia territorial.
2. La competencia por turno dependerá si el turno es aleatorio o fijo, según lo disponga la Resolución Administrativa que lo regula.
3. El Código Procesal Civil modificado ya no regula el conflicto negativo de competencia. Prevé en el juez la posibilidad de declararse incompetente por razón de turno; y también cuando sea por razón de grado [competencia funcional] proscribiendo la limitación que tenía de hacerlo sólo hasta antes del auto de saneamiento procesal. Asimismo, no restringe la posibilidad de cuestionar la competencia funcional vía excepción y modifica la denominación de inhibitoria por el de contienda.
4. La competencia territorial facultativa está referida a la posibilidad que tiene el demandante de escoger uno de los domicilios que la ley le ofrece para interponer su demanda.
5. La competencia territorial es prorrogable porque las partes en forma expresa o tácita pueden elegir litigar en determinado territorio, donde según la ley el juez es incompetente por razón de territorio y no puede declararse de oficio como tal.
6. No se puede, vía interpretación, asignarle carácter improrrogable a determinada competencia territorial, la misma debe ser expresa.
7. En el Distrito Judicial de Lima los módulos básicos de justicia comprenden una circunscripción territorial propia.
8. El término “lugar” del artículo 8 de la Ley 27584 ahora compilado en el artículo 10 del TUO de la Ley 27584 debe ser entendido en sentido restringido.
9. El término “en lo contencioso administrativo” introducido en el artículo 8 de la Ley 27584 y ahora compilado en el artículo 10 del TUO de la Ley 27584 no refleja de modo alguno que exista exclusividad del juez contencioso administrativo para conocer dichas materias, hacerlo sería desconocer el tercer párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584.
10. La remisión de oficio que prescribe el artículo 12 del TUO de la Ley 27584 sólo procede cuando la incompetencia es por razón de materia, grado o función; mas no territorial.
11. En los procesos contenciosos administrativos, los jueces no pueden declarar su incompetencia territorial de oficio, es facultad del demandado deducir excepción de incompetencia o interponer una contienda de competencia; de no hacerlo, el juez deberá continuar su trámite.
12. Como propuesta legislativa se debería: Modificar el artículo 10 del TUO de la Ley 27584 adicionando un párrafo donde NO se admita la prórroga territorial bajo sanción de nulidad de lo actuado.
13. La asignación de competencias en materia contencioso administrativo debe seguir el siguiente *iter*:

A: Por razón de materia también llamada especialidad: El Juez Contencioso Administrativo, Juez Civil o en defecto de ambos el Juez Mixto.

B: Por razón de Grado o Función: El Juez o la Sala según lo dispuesto en el primer y segundo párrafo del artículo 11 del TUO de la Ley 27584.

C: Por razón de Territorio: El Juez del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación materia de la demanda o el silencio administrativo, considerando en este caso, las distintas circunscripciones territoriales u órganos desconcentrados que hayan en determinada Corte Superior.