



**LA PROBLEMÁTICA PROCESAL DE
COMPETENCIA TERRITORIAL
EN LA LEY QUE REGULA EL PROCESO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
EN ASUNTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE
CAPITANÍA Y GUARDACOSTAS**

Benito Roberto Villanueva Haro^(*)

Fecha de publicación: 31/03/2012

Introducción.-

Uno de los inconvenientes interpretativos que presenta los diferentes órganos jurisdiccionales frente a la competencia territorial en los procesos contenciosos administrativos interpuestos contra la Dirección General de Capitanías y Guardacostas¹, es la determinación del juzgado competente para resolver los conflictos e incertidumbres jurídicas frente a las presuntas infracciones a la Ley 26620², Ley de Control y Vigilancia de las

^(*) Abogado Graduado de Maestría en Negocios (USMP) y Estudios de Doctorado en Derecho (USMP), Arbitro con Estudios de Post Grado en Administración Gerencial en la Escuela de Administración de Negocios para Graduados – ESAN, Diploma de Experto en Derecho Penal de la Función Pública por el Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales, Experiencia Profesional como Asesor Legal de Auditoría Interna del Banco de la Nación, Gerente General de la MICROFINANCIERA SERVICOOOP, Federación Nacional de Pensionistas del Banco de la Nación; Dirección General de Capitanías y Guardacostas, Procuraduría Pública de Marina de Guerra del Perú y el Ministerio de Defensa. Consultor de la Corporación Financiero y Desarrollo – COFIDE. Docente Universitario. Actualmente Abogado de COFOPRI – Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
benito.villanueva.haro@hotmail.com

¹ Decreto Supremo N°028-DE/MGP. Artículo A-010501.-inc. 29.- Son funciones de la Dirección General: “Intervenir en los procedimientos administrativos de su competencia como última instancia administrativa.

² Tiene por objeto de regular los aspectos de control y vigilancia a cargo de la autoridad marítima, respecto de las actividades que se desarrollan en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre del territorio nacional.

Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres y su Reglamento³, en el presente trabajo abordare los criterios de defensa y de decisión.

Aspectos Normativos sobre la Competencia

Existen distintas apreciaciones jurídicas las cuales dividiremos de la siguiente manera:

- a) La Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativa.- Artículo 8° *“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”*.
- b) Decreto Legislativo 1067 – Texto Único Ordenado La Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativa.- Artículo 10° Competencia territorial *“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”*.
- c) El Código Procesal Civil.- Artículo 446° incisos 1 del Código Procesal Civil que permite proponer la Excepción de Incompetencia.
- d) El Código Procesal Civil.- Art. 451° inciso 5 del C.P.C.- *“Una vez consentido o ejecutoriado el auto que declara fundada alguna de las excepciones enumeradas en el artículo 446, el cuaderno de excepciones se agrega al principal y produce los efectos*

³ Es finalidad del Reglamento normar funciones de control y vigilancia de la Autoridad Marítima respecto de actividades que se desarrollan en el ámbito de su competencia, así como normar dichas actividades, incluyendo a las personas naturales y jurídicas y el material dedicados a estas, con el propósito de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables; por la protección del medio ambiente acuático, sus recursos y riquezas; así como el control e interdicción del tráfico ilícito de drogas y de otra actividad ilícita, en el marco de lo dispuesto por la Ley

siguientes: anular lo actuado y dar por concluido el proceso, si se trata de las excepciones de incompetencia, falta de legitimidad para obrar del demandante, litispendencia...."

e) El Código Civil.- Artículo 27.- *Competencia del Estado.- Es Juez competente el del lugar donde tenga su sede la oficina o repartición del Gobierno Central, Regional, Departamental, Local o ente de derecho público que hubiera dado lugar al acto o hecho contra el que se reclama. Cuando el conflicto de intereses tuviera su origen en una relación jurídica de derecho privado, se aplican las reglas generales de la competencia. Las mismas reglas se aplican cuando la demanda se interpone contra órgano constitucional autónomo o contra funcionario público que hubiera actuado en uso de sus atribuciones o ejercicio de sus funciones.*

f) Corte Suprema de Justicia de la República Sala de Derecho Constitucional y Social – A.C.A. 1934-02- CHIMBOTE ⁴

g) Sentencia que declara **infundada** la excepción de incompetencia

Expediente 2005-02806-0-2501-JR-CI-2

Demandado: Capitanía de Puerto de Chimbote demandado

Demandante: Tarazona Alfaro Juan Leonardo, materia

⁴ Fundada la excepción de incompetencia.- Tercero: que, con relación al fundamento del recurso de apelación respecto a la determinación de la competencia, debe tenerse en cuenta que el segundo párrafo del artículo quinientos cuarenta y dos del Código Procesal Civil, establece la competencia por razón de grado y no por territorio, siendo el criterio diferenciador que el órgano administrativo que dictó la resolución sea un colegiado o una autoridad unipersonal de carácter local o regional únicamente para determinar la competencia en primera instancia a favor de la Sala Civil Superior, pero para determinar la competencia por razón de territorio, que es el caso de autos, la competencia se determina a favor del juez civil (entendido como órgano jurisdiccional en general) del lugar donde se produjo el acto o se dictó la resolución, además debe considerarse lo dispuesto por el artículo veintisiete del Código Procesal Civil, según el cual, es Juez competente el del lugar donde tenga su sede la oficina o repartición del Gobierno Central, Regional, Departamental, Local o ente de derecho público que hubiera dado lugar al acto o hecho contra el que se reclama.

Materia: Acción de Amparo

Detalle: “ De la revisión de autos se establece que la resolución de capitania N° 101-04-CE-R de fecha 21 de octubre de 2004 ha sido emitida en Chimbote; que la resolución de capitania N° 019-04-CE-R de fecha 20 de Octubre de 2004 ha sido emitida en Chimbote; que la resolución directoral 415-2005/DCG de fecha 17 de agosto de 2005, declara infundado el Recurso de Apelación contra la resolución de capitania N° 102-04 CE- R de fecha 21 de octubre del 2004,a continuación que la resolución directoral 416-2006/DCG de fecha 17 de agosto de 2005 declara infundado el recurso de apelación contra la resolución de capitania N°019-04 –CE- R de fecha 20 de octubre de 2004. **De lo que se establece que las resoluciones administrativas impugnadas han sido expedidas han sido expedidas en esta ciudad, por lo que resultan competente los Juzgados Especializados en lo civil de esta Corte Superior.(...) SE RESUELVE: DECLARAR INFUDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA, EN CONSECUENCIA SANEADO EL PROCESO Y LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN JURÍDICA PROCESAL VALIDAMENTE ENTRE LAS PARTES.**

h) Sentencia que declara **fundada** la excepción de incompetencia.

Expediente 2005-01244-0-1801-JR-CI-04

Demandado: Marina de Guerra del Perú

Demandante: Pesquera Pikata

Materia: Nulidad o Ineficacia de Acto Administrativo

Detalle: “Primero: Saneamiento del proceso.- Que, advirtiéndose de la revisión de autos: 1° Que, el demandado, el Ministerio de Defensa, mediante su escrito de fojas 34 y siguientes del cuaderno principal y al amparo del inciso 01 del artículo 446 del Código Procesal Civil propone **Excepción de Incompetencia** por los fundamentos de hecho y de derecho que expone; señala que la resolución que se impugna es la R.D. N° 0540-2004/DCG la misma que fue expedida por la Dirección de Capitanías y Guardacostas, que es una autoridad que tiene alcance a nivel nacional y cuyo domicilio se encuentra en la provincia constitucional del Callao, en consecuencia la autoridad competente para conocer el presente caso es la Sala Civil de la Corte Superior del Callao; 2° Que, el demandante no absuelve oportunamente el traslado conferido; 3° **Que, del análisis de autos y acorde con el Decreto Legislativo**

N°438, Ley Órgánica de la Marina de Guerra del Perú, en su artículo 16°; así como del Reglamento de Capitanías y de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres aprobado por el Decreto Supremo N° 002-87-MA publicado el 20-04-87, en su numeral A-010101, según los cuales el Director General de Capitanías y Guardacostas es la autoridad marítima, fluvial y lacustre a nivel nacional, constituyendo la máxima instancia recurrible a efectos de impugnar las actuaciones administrativas confiadas a su cargo; por cuyas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 451° numeral 5 del Código Procesal Civil, SE DECLARA: **FUNDADA** la excepción de incompetencia deducida por la demandanda , y en consecuencia **NULO** todo lo actuado, y en aplicación del artículo 9° y 10° de la Ley, REMITASE los presentes actuados al Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, con el oficio de atención.- NOTIFICÁNDOSE-

PROBLEMAS INTERPRETATIVOS EN LA COMPETENCIA

Desde el enfoque del demandante: “Conforme a nuestro ordenamiento legal el Ministerio de Defensa es la entidad encargada de administrar el desarrollo de las actividades de las Comandancias Generales de los institutos armados, conformada entre otros por la Comandancia General de la Marina de Guerra del Perú que tiene su sede principal en la Av. Salaverry cuadra 23 s/n del Distrito de Jesús María, Provincia de Lima, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, es una de las diversas direcciones sujetas a la Comandancia General de la Marina de Guerra, en consecuencia no es una entidad autónoma de ella, es una entidad que es parte de ella por lo que resulta pertinente aplicar el artículo 14 segundo párrafo concordado con el art. 17 del Código Procesal Civil, en consecuencia es válida y dentro de los alcances de la Ley adjetiva nuestra demanda incoada ante jurisdicción de la Corte Superior de Justicia de Lima, donde esta ubicada la sede de su representante legal designado por ley, el Procurador Público Encargado de los Asuntos Judiciales del

Ministerio de Defensa relativos a la Marina de Guerra del Perú, domiciliado en Av. Salaverry cuadra 23 s/n (ex Ministerio de Marina) – Jesús María- Lima.-

DESDE EL ENFOQUE DEL DOMICILIO DEL PROCURADOR.-

“Exp. 2003-2135, Res. N°02 del 24 de Julio de 2003, 4to Juzgado Civil del Callao señala que la demanda “debe ser notificada al señor Procurador Público a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Defensa, relativos a la Marina de Guerra del Perú, cuya oficina esta situada en la Estación Naval de la Comandancia General de la Marina, sito en Av. Salaverry cuadra 23 s/n del Distrito de Jesús María, Provincia de Lima” Es decir, que, el emplazamiento debe entenderse en el domicilio real del representante legal de la emplazada.

DESDE EL ENFOQUE DE LA ENTIDAD.- Si del petitorio de la demanda se desprende que se solicita se dejen sin efecto y/o se declaren ineficaces las Resoluciones Directorales expedidas por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, que es una autoridad que tiene alcance a nivel nacional y cuyo domicilio se encuentra en la Provincia Constitucional del Callao, se infiere en consecuencia que la autoridad competente en este caso en particular es el Juzgado Especializado en lo Contencioso Administrativo del Callao y de no existir este último en dicha localidad, correspondería al Juzgado Civil, Juzgado Mixto o Sala Civil correspondiente de la Corte Superior de Justicia del Callao, conforme a lo dispuesto por el artículo 8 y 9 de la Ley N° 27584, modificado por el artículo Único de la Ley N° 28531 de fecha 26 de Mayo 2005.

DESDE EL ENFOQUE DE LA LEY DE DEFENSA DE LOS INTERESES DEL ESTADO

Este se sustenta en el Decreto Legislativo 1068 – **Artículo 12.- De los Procuradores Públicos** 12.1. Los Procuradores Públicos del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y de los Organismos Constitucionalmente Autónomos ejercen la defensa jurídica del Estado de acuerdo a la Constitución, al presente Decreto Legislativo y sus reglamentos. Tienen sus oficinas en la Capital de la República ejerciendo sus funciones y atribuciones en el ámbito nacional.

LOS ARGUMENTOS A FAVOR DE LA ENTIDAD

DECRETO SUPREMO N°028-DE/MGP. Artículo A-010501.-inc. 29.- Son funciones de la Dirección General: “Intervenir en los procedimientos administrativos de su competencia como última instancia administrativa.

DECRETO SUPREMO N°028-DE/MGP. Art.010101: El Director General de Capitanías y Guardacostas, es la Autoridad Marítima, Fluvial y Lacustre a nivel nacional, para el ejercicio de sus funciones cuenta con los Distritos de Capitanías de Puerto, Puestos de Control de Capitanías y Unidades Guardacostas.

DECRETO SUPREMO N°028-DE/MGP. Artículo A-030108.- Los fallos de los Capitanes de Puerto tienen el carácter de resolución de primera instancia y la expedida en apelación por el Director General tiene el carácter de segunda y última instancia, quedando con ella agotada la vía administrativa.

CONTIENDA DE COMPETENCIA Que, téngase presente el pronunciamiento de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República sobre CONTIENDA DE COMPETENCIA surgido entre el Tercer Juzgado

Especializado en lo Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima y el Sexto Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, en la tramitación del proceso seguido por Corporación Pesquera Inca Sociedad Anónima Cerrada, contra el Ministerio de Defensa – Marina de Guerra del Perú – Dirección General de Capitanías y Guardacostas, sobre proceso contencioso administrativo bajo el expediente COMP. 4411-2009 LIMA/ 2009 de la SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA en el cual se expresa lo siguiente que “para la dilucidación del conflicto positivo de competencia, es menester considerar que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 27584, concordado con el artículo 9 de la citada Ley, 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. QUINTO: Que, la Resolución Directoral N° 655-2006/DCE, que da por agotado la vía administrativa, ha sido expedido por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, entidad cuyo domicilio esta ubicado en el jirón Constitución N° 150- CALLAO (...). SEXTO: Que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, la demanda debe interponer en el domicilio de la demandada o en el lugar donde se dictó la resolución a impugnar, en este caso, ambos supuestos confluyen en una misma competencia territorial , la cual está dada precisamente por ser la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, autoridad con alcance a nivel nacional, que expidió la resolución que agoto la vía administrativa y cuyo domicilio real pertenece a la competencia del sexto juzgado especializado en lo civil de la **CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL CALLAO POR TALES CONSIDERACIONES DIRIMIERON EL CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIA A FAVOR DEL SEXTO JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DEL CALLAO, A QUIEN SE LE REMITIRA LOS AUTOS (...)**

LOS ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA ENTIDAD

- a) Que la competencia esta en función al domicilio del procurador público.
- b) Que la competencia esta en función del órgano superior jerárquico del que emitió la resolución impugnada.
- c) Que la competencia esta en función del domicilio del demandado.
- d) Contienda de competencia (Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia del Ministerio Produce y Marina de Guerra - Dirección General de Capitanías y Guardacostas)

COMPETENCIA PARA SANCIONAR DE DICAPI

Que, la competencia y facultad de la Autoridad Marítima para sancionar a las naves que efectúen faenas de pesca dentro de las cinco millas ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en el expediente administrativo 1356-2004- AA-TC, AREQUIPA, CONSORCIO PESQUERO RODRIGUEZ S.A. en su fundamento 3 hace mención sobre la competencia de las Capitanías de Puertos para aplicar sanciones, el artículo A-010101 del Reglamento de Capitanías y Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres – de fecha 11 de junio de 1987, establece que “El Director General de Capitanías y Guardacostas, es la autoridad marítima, fluvial y lacustres superior, con alcance a nivel nacional, que para el cumplimiento de sus funciones cuenta con los distritos de capitanías, capitanías de puerto y unidades guardacostas”

Asimismo, el artículo A-010102 señala que “Los jefes de Distrito de Capitanías son las Autoridades a nivel regional y los Capitanes de Puerto a nivel local”

De otro lado el acápite 21) del artículo A-010401 establece que son funciones de las Capitanías de Puerto “ Procesar por infracción al presente Reglamento y otros dispositivos que competen a la Autoridad Marítima y aplicar sanciones que correspondan” El artículo 81 del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, señala que: “**Las sanciones contempladas en la presente Ley serán impuestas por resolución del Ministerio de Pesquería o de la autoridad delegada**” En este sentido, se advierte que las Capitanías de Puerto son autoridades competentes para imponer las respectivas sanciones a todo aquel que infrinja la normatividad existente a nivel de pesca – esto incluye lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-92-PE, razón por la cual la alegación del recurrente respecto de este extremo carece de fundamento (subrayado y resaltado nuestro)