



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 341-2000-AA/TC
LIMA
RAFAEL AÑORGA MULLER

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los veinticuatro días del mes de mayo de dos mil, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados: Acosta Sánchez, Presidente; Díaz Valverde, Vicepresidente; Nugent y García Marcelo, pronuncia sentencia:

ASUNTO:

Recurso Extraordinario interpuesto por don Rafael Añorga Muller contra la Resolución de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha catorce de enero de dos mil, que declaró improcedente la Acción de Amparo.

ANTECEDENTES:

Don Rafael Añorga Muller, con fecha cuatro de junio de mil novecientos noventa y nueve, interpone Acción de Amparo contra la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, representada por su Alcalde don Eduardo Dargent Chamot, a fin de que se declaren inaplicables: 1) El Acuerdo de Concejo N.º 036-97-ACSS, del once de marzo de mil novecientos noventa y siete, emitido por el Concejo Distrital de Santiago de Surco, que autoriza el otorgamiento de licencias para estaciones de servicios de combustibles sólo en zonas calificadas como CE (comercio especializado), C3 (comercio sectorial y zona industrial) y no en zona residencial de Baja Densidad R1, ubicación del Proyecto presentado; 2) El Acuerdo de Concejo 100-98-ACSS, del dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, que prorroga por un plazo de treinta días hábiles la suspensión del otorgamiento de licencia de construcción y funcionamiento de las estaciones de servicio en el distrito de Santiago de Surco, hasta el quince de enero de mil novecientos noventa y nueve; 3) El Decreto de Alcaldía N.º 085, del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho, expedido por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que modificó el artículo 19º del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, aprobado por Resolución N.º 182-95/MLM-AM-SMDU; y 4) Se disponga que la municipalidad demandada otorgue la licencia de construcción para la instalación de la Estación de Servicios de Combustibles en el terreno ubicado en la urbanización Club Golf Los Incas, manzana C, lote 10 (sublotes 8, 9 y 10) esquina de las avenidas El Polo y Raúl Ferrero del distrito de Santiago de Surco, que ha omitido otorgar aplicando las disposiciones enunciadas.

El demandante sostiene que con fecha veintitrés de abril de mil novecientos noventa y siete, inició el trámite para obtener la licencia de construcción para la estación de servicio en referencia, habiendo cumplido con presentar los documentos exigidos por las disposiciones vigentes para obtener la licencia provisional de construcción, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Supremo N.º 25-94-MTC. El veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, mediante Oficio N.º 034-SDOPRIV-OFILIC-97, se le comunicó que el proyecto presentado se encontraba pendiente debido a las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Concejo N.º 036-97-ACSS, de fecha once de marzo de mil novecientos noventa y siete. Alega que la licencia provisional se había convertido en definitiva ante el silencio de la demandada y que el veintisiete de octubre del mismo año se le otorgó licencia provisional con la cual se dio inicio a trabajos de movimiento de tierra y nivelación de terreno con una inversión de más de trescientos mil dólares americanos (US\$ 300,000). Considera que la demandada no ha tenido en cuenta que le era aplicable el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas que se encontraba vigente cuando presentó el proyecto, es decir, aquél aprobado por Resolución N.º 182-95/MLM-AM-SMDU, del once de agosto de mil novecientos noventa y cinco, que permitía la ubicación de las estaciones de servicio en todas las zonificaciones en los predios ubicados en esquina de dos vías colectoras o avenidas y no le era aplicable las normas expedidas con posterioridad, habiéndose violado sus derechos a la propiedad privada, a la libre contratación, al debido proceso y a la igualdad ante la ley.



Admitida la demanda, ésta es contestada por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, representada por su Alcalde don Carlos Dargent Chamot, el cual solicita que se la declare infundada, por considerar que la Acción de Amparo tiene por objeto restituir derechos constitucionales vulnerados y no el otorgamiento de derechos, como pretende la demandada al solicitar que por esta vía se ordene que se le otorgue la licencia de construcción definitiva. Alega que el trámite iniciado por el demandante se ha efectuado de acuerdo con las disposiciones emitidas por la municipalidad y que se encontraban vigentes al momento en que el demandante inició sus trámites; además, la solicitud fue presentada por YPF Perú S.A. y no por el demandante; que este último había cedido los derechos de superficie del inmueble sobre el que se pretendía construir el establecimiento de servicios de combustible, por lo que carece de legitimidad para obrar. Propone las excepciones de falta de legitimidad para obrar del demandante, de caducidad y de falta de agotamiento de la vía administrativa.



El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público, con fecha ocho de julio de mil novecientos noventa y nueve, expide resolución declarando fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante e improcedente la demanda, por los mismos argumentos esgrimidos por la demandada.

La Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, con fecha catorce de enero de dos mil, confirmó la apelada declarando fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante e improcedente la demanda, precisándose que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los demás medios de defensa propuestos. Contra esta Resolución, el demandante interpone Recurso Extraordinario.

FUNDAMENTOS:

1. Que, en cuanto a la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante, cabe señalar que si bien es cierto el propietario del terreno suscribió un contrato



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



de derecho de superficie con la empresa YPF Perú S.A., a fin de que esta última construya y opere la estación de servicio, habiéndose previsto en la cláusula séptima que ésta última se comprometía a tramitar y obtener las autorizaciones y licencias para la construcción y operación de la estación de servicio y que la licencia de construcción se tramitaría a nombre de YPF Perú S.A., también lo es que el demandante, en virtud a lo establecido en el artículo 26° de la Ley N.° 23506, tiene derecho a ejercer la Acción de Amparo, en su condición de propietario en el ejercicio de los atributos de su propiedad, más aún si tiene legítimo interés en que se concrete el contrato de derecho de superficie, lo que sólo se llevará a cabo si es que se obtienen las autorizaciones y licencias respectivas de la Municipalidad demandada, siendo obviamente afectado por la omisión de esta última en otorgar la referida licencia de construcción.

- 
2. Que respecto a la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, cabe señalar que el objeto de la presente acción es que se declaren inaplicables los acuerdos de concejo emitidos por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, respecto de los cuales no cabe la interposición de recursos impugnativos, ya que han sido emitidos por el máximo órgano de la Municipalidad en el ejercicio de funciones de gobierno, como lo señala el artículo 109° de la Ley Orgánica de Municipalidades. En cuanto al Decreto de Alcaldía N.° 085, entró en vigencia de inmediato, antes de que quedara consentido, por lo que el demandante estaba exceptuado de agotar la vía previa en virtud a lo establecido en el artículo 28° inciso 1) de la Ley N.° 23506. Por tanto, dicha excepción es infundada.
- 
3. Que respecto a la excepción de caducidad, debe tenerse en cuenta que en la práctica, la afectación se inicia con la remisión del Oficio N.° 034-SDOPRIV-OFILIC-97, del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y siete, que notifica la suspensión del trámite de otorgamiento de la licencia en aplicación de disposiciones emanadas de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco que no permitían la construcción en el terreno en cuestión. El demandante, entonces, se ve obligado a iniciar trámite para obtener el cambio de zonificación, solicitud que es resuelta al expedirse la Ordenanza N.° 185, del once de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, que aprobó el Reajuste del Plano de Zonificación General de los Usos del suelo de Lima Metropolitana, correspondiente a la municipalidad del distrito de Santiago de Surco, declarándose improcedente dicho cambio, ante lo cual plantea recurso de revisión, el mismo que es resuelto por Resolución de Concejo N.° 055 del quince de marzo de mil novecientos noventa y nueve, fecha a partir de la cual debe computarse el plazo de caducidad. La demanda fue interpuesta el cuatro de junio de mil novecientos noventa y nueve, cuando dicho plazo aún no había vencido.
- 
4. Que, aparece de autos, que YPF Perú S.A., el veintitrés de abril de mil novecientos noventa y siete, inició el trámite ante la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco para obtener la licencia de construcción del grifo, así aparece del cargo obrante a fojas veintitrés del cuaderno del Tribunal Constitucional, y del Oficio N.° 034-SDOPRIV-OFILIC-97, de fecha veintisiete de mayo de mil



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



novecientos noventa y siete, que aparece a fojas treinta y dos remitido por la Subdirección de Obras de la Municipalidad demandada, en el cual se comunicó al interesado que el Proyecto presentado se encontraba "pendiente". Asimismo, está acreditado que se presentó diversa documentación de carácter administrativo y técnico; obran en autos, a fojas veinticuatro, el Certificado de Compatibilidad de Uso N.º 284-96-MML/DMDU, del dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y seis, expedido por la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, del cual aparece que al terreno le correspondía la zonificación R1, y que la actividad urbana de venta de gasolina y derivados de petróleo, de acuerdo con el Índice de Usos vigente aprobado por Resolución N.º 182-95/MLM-AM-SMDU, tenía ubicación conforme. A fojas veintiséis y treinta y uno obran copias de los certificados de alineamiento N.º 165-96-MML-DMDU-DGO-DORU del tres de diciembre de mil novecientos noventa y seis y N.º 92-97-MML-DMDU-DGO-DORU, del veintidós de abril de mil novecientos noventa y siete, ambos expedidos por la Dirección de Obras de la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, otorgado de acuerdo con el Reglamento Nacional de Construcciones; a fojas veintisiete, obra copia de la Resolución Directoral N.º 174-97-EM/DGH, del cuatro de abril de mil novecientos noventa y siete, expedida por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, la misma que aprobó el estudio de Impacto Ambiental de la Estación de Servicio; a fojas veintinueve obra copia de la Resolución Directoral N.º 080-97-EM-DGH/DFH, del quince de abril de mil novecientos noventa y siete, expedida por la Dirección de Fiscalización de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, que otorga la autorización de instalación del establecimiento.

- 
5. Que la suspensión del trámite de la Licencia se sustenta en el Acuerdo de Concejo N.º 036-97-ACSS de fecha once de marzo de mil novecientos noventa y siete, el cual dispone que no se otorgará licencias de construcción en Zonificación Residencial de Baja Densidad R1 que le correspondía al terreno donde se pretendía ejecutar el proyecto. El demandante, entonces, inicia trámite para obtener cambio de Zonificación a C3, así como con fecha once de marzo de mil novecientos noventa y nueve, solicita la nulidad del Acuerdo de la Comisión Calificadora Distrital, el mismo que no fue resuelto.
 6. Que la demandada alega fundamentalmente que la Licencia de Construcción fue solicitada por YPF Perú S.A., y no por el demandante, por tanto, este último no tiene legitimidad para obrar; que el expediente ingresó incompleto, respecto a los documentos de propiedad del inmueble; y que la Resolución emitida el quince de abril de mil novecientos noventa y siete, por la Dirección de Fiscalización de Hidrocarburos, se encontraba vencida al iniciarse el trámite, ya que dicha autorización tiene una vigencia de noventa días de acuerdo con el artículo 17º del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 053-93-EM y que ha actuado de acuerdo con las disposiciones emitidas por la propia Municipalidad Distrital en uso de su autonomía administrativa, política y económica.
- 



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7. Que, del análisis cronológico de lo actuado es evidente que las disposiciones aplicables a la solicitud presentada para obtener la licencia de construcción, las mismas que, además, han sido precisadas en la Resolución de Concejo N.º 055, del quince de marzo de mil novecientos noventa y nueve, expedida por la Municipalidad Metropolitana de Lima, que obra a fojas cuarenta y uno, son las siguientes: El Reglamento de Construcción aprobado por Decreto Supremo N.º 063-70 VI, del quince de diciembre de mil novecientos setenta, en cuanto establece que el otorgamiento de la licencia de construcciones debe ser compatible con el plano de zonificación y el Índice de Usos; la Resolución N.º 182-95/MLM-AM-SMDU, del once de agosto de mil novecientos noventa y cinco, expedida por la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que aprobó la actualización del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas para toda la provincia de Lima y que establecía que la actividad de venta de combustible y estaciones de servicio encuentran ubicación en todas las zonificaciones en los predios ubicados en esquina de dos vías colectoras o avenidas. Los artículos 3º, 7º y 8º del Decreto Supremo N.º 25-94-MTC, del seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que aprobó el Reglamento para el Otorgamiento de Licencias de Construcción, Control y Conformidad de Obra. El Reglamento para Comercialización de Combustibles, Líquidos, derivados de hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N.º 053-93-EM y el Reglamento de Seguridad aprobado por Decreto Supremo N.º 054-93-EM. Es en base a dichas disposiciones que se expidieron los certificados que se detallan en el fundamento N.º 2 y que fueron presentados, para la obtención de la licencia de construcción.
8. Que, puede verse de lo expuesto anteriormente, que la demandada después de que se inició el trámite del expediente para obtener la licencia de construcción, lo suspende aún después de haber operado el silencio administrativo positivo en aplicación del artículo 20º del Reglamento de Licencias de Construcción, haciendo prevalecer normas relativas a zonificación y usos aprobados por el Acuerdo de Concejo N.º 036-97-ACSS de una municipalidad distrital sobre las disposiciones emitidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, contenidas en la Resolución N.º 182-95-MLM-AM-SMDU, vigentes cuando se presentó la solicitud. La demandada ha interferido en la competencia de la municipalidad provincial, a la cual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11º inciso 1) de la Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades, le compete regular y pronunciarse sobre la zonificación y el urbanismo, habiendo obligado al demandante a realizar trámites innecesarios que no correspondían a una aplicación estricta del Derecho, inobservando el principio de jerarquía normativa que es un principio estructural básico que constituye un elemento esencial para dotar al ordenamiento de seguridad jurídica. Sólo en un ordenamiento en el que la seguridad jurídica sea un principio predominante pueden los ciudadanos defender adecuadamente sus intereses y derechos y planificar su actuación; además, ha inobservado el principio de legalidad, según el cual todos los organismos públicos se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico y deben ajustar su actuación a éste. Asimismo, aplicó retroactivamente el Decreto de Alcaldía N.º 085, del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que modificó el artículo 19° del Índice de Usos aprobado por Resolución N.° 182-95/MLM-AM-SMDU, inobservando el principio de irretroactividad de las normas, así como los principios administrativos de simplicidad, celeridad y eficacia, evidenciándose en suma una actuación arbitraria de la demandada.

9. Que, debe tenerse en cuenta que la demandada, con fecha dieciséis de julio de mil novecientos noventa y nueve, expidió la Resolución de Alcaldía N.° 968, cuya copia obra a fojas doscientos veintidós, declarando nulo todo lo actuado en el expediente administrativo y aun cuando el demandante no ha solicitado que dicha resolución se declare inaplicable, en aplicación del principio de suplencia de queja deficiente cabe el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la medida que esta disposición guarda estrecha relación con el objeto de la presente Acción de Amparo.
10. Que no habiendo actuado con dolo el representante de la demandada, no es de aplicación el artículo 11° de la Ley N.° 23506.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado su Ley Orgánica;

FALLA:

REVOCANDO la Resolución expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas doscientos setenta y siete, su fecha catorce de enero de dos mil, que confirmando la apelada declaró fundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante e improcedente la demanda, reformándola declara infundadas las excepciones propuestas y **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, inaplicables al demandante los acuerdos de concejo N.° 036-97-ACSS, N.° 100-98-ACSS, el Decreto de Alcaldía N.° 085, del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho, expedido por la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Resolución de Alcaldía N.° 968 del dieciséis de julio de mil novecientos noventa y nueve, debiendo la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco expedir la licencia de construcción para la instalación de la estación de servicio de combustibles en el terreno descrito en los antecedentes de la presente sentencia; sin perjuicio que la demandada y demás órganos competentes ejerzan las funciones de control y supervisión que les compete. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

ACOSTA SÁNCHEZ
DÍAZ VALVERDE
NUGENT
GARCÍA MARCELO

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR

NF