



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2820-2003-AA/TC
LAMBAYEQUE
ALCOHOLES DEL INCA E.I.R.L.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de junio de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados, Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen y Gonzales Ojeda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto discrepante del magistrado Gonzales Ojeda y el voto dirimente del magistrado Landa Arroyo

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por Ronald Cobeñas Barrios contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, a fojas 200, su fecha 15 de agosto de 2003, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, representada por don Ronald Cobeñas Barrios, con fecha 20 de febrero de 2003 interpone acción de amparo contra la Municipalidad Distrital de La Victoria, con la finalidad de que se declare nula la Resolución de Alcaldía N.º 428-2002-MDLV, de fecha 30 de octubre de 2002, que dispuso la demolición de la planta de alcoholes sede de la empresa demandante, ubicada en el lote 4, manzana 7 de la carretera Panamericana, centro poblado de Chosica del Norte, distrito de La Victoria, provincia de Chiclayo; asimismo, solicita que se declare la nulidad del Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV, de fecha 15 de enero de 2003, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la referida resolución de alcaldía, por considerar que se han afectado sus derechos a la propiedad, a la igualdad, a la libertad de empresa y al debido proceso.

Alega que el 24 de julio de 2002 se presentó ante la emplazada la solicitud de licencia de construcción de la planta, siendo que, con fecha 12 de agosto de 2002, se expidió el Oficio N.º 014-2002-MDLV/DDU-PCCU-R, exigiéndose el cumplimiento de dos observaciones que fueron de inmediato subsanadas el 14 de agosto del mismo año; y que, no obstante ello, mediante las resoluciones cuestionadas se ha ordenado la demolición de la planta por, supuestamente, situarse en una zona residencial de densidad baja, lo que nunca le fue notificado. Sostiene que la planta se encuentra ubicada en zona industrial, pues a menos de 1000 metros de ella se encuentran ubicadas otras dos fábricas de alcoholes.

La emplazada contesta la demanda manifestando que mediante Papeleta de Infracción N.º 0094, de fecha 10 de octubre de 2002, se le notificó a la demandante que se encontraba denegada su solicitud de conformidad de uso de local, y que, por tanto,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

resultaba improcedente la solicitud de licencia de construcción. Sostiene que la licencia de construcción no fue otorgada porque, de acuerdo al Reglamento Nacional de Construcciones, la ubicación conforme para fábricas de destilación de alcohol etílico es la zona industrial; y que, sin embargo, conforme al Plan Director aprobado mediante Acuerdo de Concejo Municipal N.º 056-92-MPCH-A, de fecha 30 de diciembre de 1992, la planta ha sido construida en zona considerada residencial de densidad baja. Añade que no es válido que la demandante alegue la existencia de otras fábricas en la misma zona donde se encuentra construida la planta, pues aún cuando ellas pudieran haber obtenido licencias años atrás, en caso de perjudicar los derechos de los vecinos, podrían ser trasladadas.

El Quinto Juzgado Civil de Chiclayo, con fecha 31 de marzo de 2003, declaró improcedente la demanda, alegando que no se ha acreditado que el predio se encuentre en una zona industrial; que las irregularidades que hubiere cometido la emplazada al permitir la construcción de fábricas también dedicadas a la destilación de alcohol en zona residencial no pueden ser tomadas en cuenta, pues ello se convertiría en un mecanismo útil para violar la ley; y que la emplazada actuó conforme a las atribuciones que le confiere la ley al expedir las resoluciones cuestionadas.

La recurrida confirmó la apelada, por considerar que la emplazada ha actuado en ejercicio de sus atribuciones legales.

El Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú y por los fundamentos que a continuación se pasan a exponer

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo.
2. Declarar nula la Resolución de Alcaldía N.º 428-2002-MDLV, de fecha 30 de octubre de 2002, y nulo el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV, de fecha 15 de enero de 2003.
3. Ordenar a la emplazada abstenerse de continuar restringiendo ilegítimamente los derechos constitucionales de la demandante, sin perjuicio de la consideración puesta en el fundamento 5., *in fine*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

D. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2820-2003-AA/TC
LAMBAYEQUE
ALCOHOLES DEL INCA E.I.R.L.

FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS ALVA ORLANDINI Y BARDELLI LARTIRIGOYEN

1. El objeto de la demanda es que se dejen sin efecto la Resolución de Alcaldía N.º 428-2002-MDLV, que dispuso la demolición de la planta de alcoholes propiedad de la empresa recurrente, ubicada en el lote 4, manzana 7, carretera Panamericana, centro poblado Chosica del Norte, distrito de La Victoria (en adelante, la planta), y el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV, que declaró infundado el recurso de apelación interpuesto contra la aludida resolución de alcaldía, por considerar que vulneran los derechos de propiedad, de igualdad, a la libertad de empresa y al debido proceso.
2. Como queda acreditado con los documentos obrantes a fojas 9 y 44, el representante de la demandante solicitó que se le otorgue la licencia de construcción de la planta, solicitud que, según lo expuesto en la Papeleta de Infracción N.º 094, obrante a fojas 53 del presente cuadernillo, y en el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV, obrante a fojas 80 de autos, fue denegada porque, supuestamente, de acuerdo al Plan Director de la Municipalidad de Chiclayo, aprobado por Acuerdo de Concejo Municipal N.º 056-02-MPCH-A, de fecha 30 de diciembre de 1992, la zona en la que se encuentra ubicada la planta es considerada como Residencial de Densidad Baja (RDB), pese a que el Reglamento Nacional de Construcciones establece que las plantas de destilación de alcohol sólo pueden estar ubicadas en Zona Industrial Pesada Básica (I4), Zona Gran Industrial (I3) y Zona Industrial Liviana (I2).
3. La recurrente alega nunca haber tomado conocimiento de la Papeleta de Infracción N.º 094; y que, a diferencia de lo expuesto por dicha Municipalidad, no existe Plan Director alguno que establezca que el lugar en el que se encuentra ubicada la planta es zona RDB, ya que a menos de 1000 metros de dicho lugar operan otras dos plantas de alcoholes con la autorización de la emplazada.
4. Lo expuesto por la recurrente en relación a las otras dos plantas de alcoholes está debidamente acreditado con los documentos obrantes de fojas 11 a 27 del presente cuadernillo del Tribunal Constitucional. Por ello, y considerando que era la emplazada quien se encontraba en la obligación de demostrar la existencia del Plan Director en el que se consignase que el lugar en el que se encuentra ubicada la planta es RDB, este Colegiado, en aplicación del artículo 56º de la Ley N.º 26435,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solicitó a ésta la remisión de una copia certificada de la parte pertinente del Plan Director aprobado por Acuerdo de Concejo Municipal N.º 056-02-MPCH, en el que se basaron las resoluciones administrativas cuestionadas para ordenar la demolición de la planta.

Sin embargo, mediante Oficio N.º 201-2004-MDLV/A, la emplazada tan sólo remitió a este Colegiado un "proyecto" denominado "actualización del plan director" de la Municipalidad Distrital de Chiclayo, y no un Plan Director oficial y vigente en el que pueda haber basado legítimamente la decisión administrativa.

5. En consecuencia, concluimos que la emplazada ha actuado con manifiesta arbitrariedad al ordenar la demolición de la planta, incurriendo en un acto de *exceso de poder* y restringiendo ilegítimamente el derecho a la libertad de empresa, previsto en el artículo 59º de la Constitución y, a su vez, quebrantando el derecho a la igualdad, reconocido en su artículo 2º2, si se tiene que, a diferencia del trato dado a la recurrente, permite la plena operatividad de otras dos empresas que se encuentran en situación sustancialmente análoga.

Sin perjuicio de lo expuesto, la autoridad administrativa, dado el caso, verificará que se cumplan otros requisitos exigidos para el otorgamiento de las licencias conforme a la normatividad de la materia.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2820-2003-AA/TC
LAMBAYEQUE
ALCOHOLES DEL INCA E.I.R.L.

VOTO DISCREPANTE DEL MAGISTRADO GONZALES OJEDA

Con fecha 20 de febrero de 2003, la recurrente interpone acción de amparo contra la Municipalidad Distrital de La Victoria solicitando que se declaren nulas, inaplicable y sin efecto la Resolución de Alcaldía N.º 428-2002-MDVL, de fecha 30 de octubre de 2002, y el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV, de fecha 15 de enero de 2003, que disponen la demolición del montaje de la planta de alcoholes de su propiedad por no contar con la licencia correspondiente. Alega, que no obstante haber presentado la solicitud adjuntado los documentos requeridos y haber pagado el importe por licencia, la demandada dispuso la referida demolición, vulnerando sus derechos constitucionales a la propiedad, a la igualdad ante la ley, a la libertad de empresa, a trabajar libremente, al debido proceso, entre otros.

Asimismo, sostiene que las resoluciones cuestionadas son nulas al no haberse considerado a su representante de persona jurídica como tal. Agrega que cumplió oportunamente con subsanar las observaciones hechas a los documentos presentados y que no se le notificó la denegatoria de la solicitud del certificado de conformidad de uso del local. Finalmente, expresa que la licencia debe ser otorgada de pleno derecho con el cumplimiento de los requisitos, y que es falso que el lugar donde se construyó la fábrica sea una zona residencial de baja densidad.

La Municipalidad Distrital de La Victoria contesta la demanda solicitando se la declare infundada o improcedente, alegando que ha procedido con arreglo a sus facultades y deberes; que la acción de amparo no es la vía idónea para dirimir la pretensión; que la demandante ejecutó el montaje de la planta sin contar con la licencia correspondiente; y que, a pesar de que se le notificó la denegatoria de su solicitud de conformidad de uso de local y se le ordenó paralizar la obra, ésta continuó realizándola.

El Quinto Juzgado Civil de Chiclayo, con fecha 31 de marzo de 2003, declaró improcedente la demanda, estimando que no se ha acreditado que el predio se encuentre en una zona industrial. Asimismo, argumenta que la demandada no ha afectado derecho constitucional alguno de la demandante, debido a que la construcción se realizó sin la respectiva Licencia de Construcción, por lo que considera que la Municipalidad actuó en ejercicio de las atribuciones de control que le confiere la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 23853.

La recurrida confirma la apelada por los mismos fundamentos, y por considerar que los hechos relacionados a la contaminación no se pueden dilucidar en esta vía.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FUNDAMENTOS

6. El objeto de la demanda es que se dejen sin efecto las resoluciones mediante las cuales la entidad demandada dispuso la demolición de la fábrica construida por la recurrente, alegando que no obstante haber presentado la solicitud de licencia de construcción y haber cumplido con los requisitos establecidos en la ley, la demandada dispuso la demolición. Aduce no haber sido notificada con la denegatoria de la solicitud de conformidad de uso.
7. El artículo 28° de la Ley N.° 27157, de edificaciones, del procedimiento de declaratoria de fábrica, y del régimen de unidades inmobiliarias, establece como requisito para que opere el silencio positivo, que el expediente no haya sido objeto de observación dentro de los 20 días útiles posteriores a su recepción, estando habilitado el administrado a partir de ese momento para iniciar la obra.
8. En el presente caso, la solicitud de aprobación de licencia de construcción (fojas 9) recepcionada por la la Municipalidad demandada con fecha 1 de agosto de 2002, fue observada por la entidad demandada mediante Oficio N.° 014-2002.MDLV/DDU-PCCU-R de fecha 12 de agosto de 2002 (fojas 8), interrumpiéndose de tal forma el plazo de 20 días útiles para que el demandante pueda acogerse al silencio positivo. A esto se agrega el hecho de que el demandante no ha acreditado en autos haber cumplido con subsanar las referidas observaciones.
9. Por ello no se puede considerar que la licencia fue otorgada de manera ficta, toda vez que, para que se entienda otorgado lo pedido por el particular en aplicación del silencio administrativo positivo, la petición debe ajustarse a lo previsto en el ordenamiento jurídico.
10. A tenor del artículo 65°, inciso 11), de la Ley N.° 23853, Orgánica de Municipalidades, aplicable al caso de autos, es función de los organismos ediles otorgar licencias y controlar las construcciones, remodelaciones y demoliciones de los inmuebles de las áreas urbanas de su competencia, con arreglo a las normas del Reglamento Nacional de Construcciones.
11. La Resolución de Alcaldía N.° 428-2002-MDLV de fecha 30 de octubre del 2002 y el Acuerdo de Concejo N.° 004-2003-CMLV de fecha 15 de enero de 2003, que declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la primera, no afectan el derecho de propiedad del demandante, debido a que la fábrica se edificó sin contar con la respectiva licencia municipal de construcción, ni con la conformidad de uso, razón por la cual la resolución cuestionada fue expedida por la emplazada en ejercicio de las atribuciones de control que en la materia le confiere el citado artículo 65°, inciso 11), de la Ley Orgánica de Municipalidades; en consecuencia, la orden de demolición de las obras ilegal o antirreglamentariamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

edificadas, no amenaza, ni vulnera, el derecho de propiedad, ni ningún otro derecho constitucional.

Por estos fundamentos, mi voto es por:

Declarar **INFUNDADA** la acción de amparo.

SR.

GONZALES OJEDA

Lo que certifico:

Dr. **Daniel Figallo Rivadeneyra**
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2820-2003-AA/TC
LA LIBERTAD
RONALD COBEÑA BARRIOS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LANDA ARROYO

Compartiendo la posición de los Magistrados Alva Orlandini y Bardelli Lartirigoyen, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda de amparo de autos, por los fundamentos que a continuación expongo.

I. DATOS GENERALES DEL PROCESO

Acto lesivo

Este proceso constitucional de Amparo fue presentado por Ronald Cobeña Barrios contra la Municipalidad Distrital de La Victoria.

Se denuncia como acto lesivo tanto la emisión de la Resolución de Alcaldía N.º 428-2002-DNV, del 30 de octubre de 2002, como el Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV, del 15 de enero de 2003.

Petitorio

El demandante alega la afectación de su derecho a la propiedad (artículo 2º, inciso 16 de la Constitución), a la libertad de empresa (artículo 2º, incisos 15 y 59 de la Constitución) y al debido proceso (artículo 139º, inciso 3 de la Constitución).

Sobre la base ello, se ha solicita lo siguiente:

- La inaplicación de la Resolución de Alcaldía N.º 428-2002-DNV.
- La inaplicación del Acuerdo de Concejo Municipal N.º 004-2003-CMLV.

II. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

A lo largo de la presente sentencia, deberá emitirse pronunciamiento respecto de:

- La autonomía municipal como bien constitucionalmente protegido.
- El derecho al debido proceso como límite de actuación de los gobiernos locales.
- Si en el presente caso la sanción impuesta por la Municipalidad respetó el derecho al debido proceso del demandante, esclareciendo si.
 - El procedimiento administrativo respetó las garantías del debido proceso adjetivo.
 - La sanción impuesta al demandante es razonable y proporcional en atención a las circunstancias del caso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

III. FUNDAMENTOS DE FONDO

1. La reconducción del proceso constitucional

Aunque en su demanda el recurrente alega la afectación de una serie de disposiciones constitucionales, considero que la controversia se circunscribe a analizar si la sanción impuesta por la Municipalidad constituye una posible vulneración de su derecho al debido proceso, por un supuesto ejercicio abusivo de la potestad sancionadora de la Municipalidad Distrital de La Victoria.

En consecuencia, la afectación de los derechos a la propiedad y la empresa tendrá sentido en tanto si reconoce un ejercicio abusivo de la potestad sancionadora de la Municipalidad Distrital de La Victoria

§1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL COMO BIEN CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO

2. Los municipios tienen autonomía funcional en su localidad

Conforme a lo dispuesto por el artículo 191° de la Constitución, las municipalidades son órganos de gobiernos local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, el artículo 192° establece que las Municipalidades tienen competencia -entre otros asuntos- para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y para ejecutar los planes y programas correspondientes.

En este mismo sentido, el artículo 73° de la Ley Orgánica de Municipalidades precisa que:

“Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente Ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(a) Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital.

(b) Promover permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia (...).”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De acuerdo a ello, es inobjetable que los gobiernos municipales son competentes para planificar el desarrollo local e implementar medidas y prohibiciones respecto al uso de los espacios y las zonas de funcionamiento de determinados locales.

3. El poder de los municipios no es irrestricto

Sin embargo, tales facultades no son irrestrictas, pues, en observancia de derechos y principios constitucionales, deben enmarcarse dentro de ciertos límites, por lo que corresponde analizar si, en el presente caso, la sanción impuesta resulta arbitraria porque comportaría una restricción indebida del derecho al debido proceso del demandante o si, por el contrario, respeta las garantías de este derecho y se configura como proporcionada y razonable en atención de las circunstancias.

§2. EL DEBIDO PROCESO COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

4. El derecho fundamental al debido proceso

El debido proceso es un derecho de carácter instrumental que está conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo el Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos.

De este modo, y en tanto manifestación directa de la dignidad humana y del Estado Democrático de Derecho, en concordancia con el artículo 3° de la Constitución y de los Tratados y Acuerdos Internacionales en materia de Derechos Humanos, se ha construido el derecho fundamental al debido proceso.

5. El debido proceso como principio

El debido proceso también ha sido previsto normativamente por el artículo 139°, inciso 3 de la Constitución, en los siguientes términos:

“Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la Ley, ni sometida a procedimiento distinto a los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación (...)

Así diseñado, el debido proceso constituye en nuestro ordenamiento un principio que posibilita la limitación del Poder.

6. Contenido del derecho al debido proceso

En tanto derecho fundamental y principio constitucional, el derecho al debido proceso supone una serie de garantías para el administrado, las mismas que buscan



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la efectividad de los derechos al interior del proceso y que están encaminadas a la consecución de un resultado justo.

En relación a esto último, corresponde pronunciarse no sólo sobre la forma de los procedimientos, velando porque ellos hayan sido legalmente tramitados cumpliendo con todas las garantías, sino también sobre la razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas en el mismo, sobre todo cuando ellas violen derechos fundamentales.

7. El debido proceso en sede administrativa

El derecho al debido proceso no sólo resulta exigible en el marco de un proceso judicial, sino que se extiende también a todo procedimiento seguido en sede administrativa. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

§3. LAS VULNERACIONES AL DEBIDO PROCESO

8. El origen del procedimiento sancionatorio

Si bien la demanda está destinada a impugnar la sanción impuesta por la Municipalidad demandada en el marco de un procedimiento sancionatorio seguido contra el demandante, ello nos remite al procedimiento previo tramitado por ésta a fin de obtener la licencia de construcción de la planta de alcoholes.

Así, si bien este Tribunal no es competente para emitir pronunciamiento respecto de la procedencia, o no, de la licencia de construcción, en tanto ello requeriría de un proceso más lato que posibilite la actuación de pruebas, sí le resulta posible detectar los vicios de procedimiento en los que habría podido incurrirse, a, es decir, si la Municipalidad efectivamente respetó las garantías y los derechos con que contaba el demandante en el procedimiento iniciado con la solicitud de licencia de construcción, y si la sanción que fue finalmente impuesta en el procedimiento sancionatorio seguido a continuación es razonable a la luz de los hechos, o si, por el contrario, resulta manifiestamente desproporcionada.

Las irregularidades en el procedimiento de solicitud de licencia

9. La demandante pretende con un mismo acto poner fin al procedimiento de licencia y dar inicio al procedimiento sancionatorio

En el caso de autos, la sanción fue impuesta al demandante como consecuencia de haber realizado la construcción de una planta sin contar con la licencia correspondiente, la misma que venía tramitando de modo paralelo. En este sentido, a fojas 58 del cuadernillo del Tribunal obra copia de la papeleta de infracción N.º 00094 de fecha 10 de octubre de 2002, a través de la cual se da inicio a un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

procedimiento sancionatorio en contra del demandante por construir sin contar con la licencia correspondiente y, adicionalmente, se le informa que su solicitud de conformidad de uso de local así como su solicitud de licencia de construcción han sido denegadas. Queda claro, entonces, que con, la papeleta de infracción la Municipalidad pretende, conjuntamente, poner fin al procedimiento de licencia iniciado por el demandante e iniciar un procedimiento sancionatorio por construcción sin contar con la licencia respectiva.

10. El acto administrativo que pone fin al procedimiento de licencia es nulo

El artículo 24° de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece lo siguiente:

“Artículo 24° .- Plazo y contenido para efectuar la notificación

24.1.

Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

24.1.1. El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.

24.1.2. La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.

24.1.3. La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.

24.1.4. La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa.

24.1.5. Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará además cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos.

24.1.6. La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos (...).”

En atención de lo expuesto, no es admisible que la papeleta de infracción notificada a la demandante ponga fin al procedimiento administrativo tramitado en virtud de las solicitudes presentadas por la demandante, puesto que no cumple con ninguno de los requisitos a que se refiere el artículo en cuestión, de modo que resulta ineficaz. Consecuentemente, el procedimiento administrativo sancionador que se pretende iniciar con la misma papeleta de infracción, carece de validez.

11. La Administración ha vulnerado el derecho a impugnar las decisiones administrativas

Entre las garantías que conforman el derecho al debido proceso, se encuentra el derecho a un recurso efectivo que posibilite discutir la decisión de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Administración. Sobre el particular, si bien a través de la STC N.º 010-2001-AI/TC se ha señalado que:

“(…) el derecho a la pluralidad de instancias no es un principio aplicable al procedimiento -pues no toda resolución es susceptible de ser impugnada en dicha sede-; pero sí lo es el derecho al debido proceso judicial, pues la garantía que ofrece el Estado Constitucional de Derecho es que las reclamaciones de los particulares contra los actos expedidos por los órganos públicos, sean resueltas por un juez independiente, imparcial y competente, sede ésta en la que, además, se debe posibilitar que lo resuelto en un primer momento pueda ser ulteriormente revisado, cuando menos, por un órgano judicial superior”.

En el caso, sin embargo, al pretender poner fin al procedimiento de solicitud de licencia y dar inicio al procedimiento sancionador con un mismo acto, la Administración, en los hechos, ha impedido al demandante discutir en sede judicial la procedencia de su licencia, toda vez que en lo sucesivo circunscribe la discusión a la pertinencia, o no, de la sanción impuesta, lo cual atenta contra la garantía de la pluralidad de instancias del debido proceso.

12. La Administración tiene el deber de actuar de buena fe

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, establece lo siguiente:

“Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal”.

Este principio impone en las autoridades el deber de coherencia en el desarrollo de sus actividades, e importa una conducta constante de afirmar y mantener una determinada interpretación frente a un hecho, respetar una situación predeterminada o no desmejorar la posición de otro sujeto procedimental, dando lugar a expectativas razonables en los demás sujetos procedimentales.

13. La Municipalidad de La Victoria actuó de mala fe

En el presente caso, la Municipalidad no dio respuesta oportuna a la solicitud de conformidad de uso del demandante ; y, por otro, posteriormente, observó su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solicitud de licencia concediendo un plazo para la subsanación de las mismas, generando una expectativa necesaria, idónea y proporcional en el demandante de obtener la licencia.

Al respecto, y si bien las expectativas no constituyen en sí mismas fuente de derechos, en el presente caso, evidencian una conducta por lo menos incoherente de la Administración, la cual asociada al ejercicio prematuro de su facultad sancionadora, resulta, a nuestro criterio, reveladora de un actuar malicioso.

La razonabilidad y proporcionalidad de la sanción

14. La razonabilidad de las medidas de la Administración

En relación a la razonabilidad de las medidas impuestas, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que:

“1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”.

De este modo, a través del juicio de razonabilidad, se impone a la Administración el deber de ejercer su potestad sancionadora dentro de ciertos márgenes, es decir, de producir actos de gravamen contra los administrados de manera legítima, justa y proporcionada; queda claro, entonces, que la Administración no goza de plena discrecionalidad para ejercer su potestad sancionadora, sino que las sanciones deben guardar relación con el hecho y las circunstancias que motivan su imposición.

15. Análisis de proporcionalidad de la medida

El juicio de razonabilidad persigue establecer si la sanción guarda una relación proporcional con el hecho que la motiva y la circunstancias concretas del caso.

Al respecto, la sanción de demolición y multa que pretende imponer la Administración no guarda proporción con el hecho que motiva la sanción, ya que supone una actuación de mala fe de la Administración; ello porque, por un lado, la construcción habría sido realizada sobre la base de las expectativas de obtener la licencia que razonablemente generó la demandada en el demandante; y, por otro, porque implica el ejercicio prematuro de la potestad sancionatoria, que pretendía ejecutar la sanción sin haber posibilitado al demandante la discusión de la procedencia de su licencia en sede judicial.

IV. CONCLUSIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 2820-2003-AA/TC
LAMBAYEQUE
ALCOHOLES DEL INCA E.I.R.L.

Conforme a lo expuesto, mi voto es porque la demanda presentada se declare **FUNDADA** y, en consecuencia, se declare inaplicable a la demandante la sanción impuesta por la Municipalidad Distrital de La Victoria.

SR.


LANDA ARROYO

Lo que certifico:


Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)