



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 600/2021

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 11 de mayo de 2021, los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada han emitido, por mayoría, la sentencia que resuelve:

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, **NULA** la fiscalización; y, consiguientemente, la sanción y medida provisional de paralización dispuesta por la MML a la empresa recurrente, y todo acto relacionado con la exigencia del EIV; con el abono de los costos procesales.

Los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales emitieron votos singulares declarando improcedente la demanda.

Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, con voto en fecha posterior emitió un voto singular por improcedente la demanda.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los días 11 del mes de mayo de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada pronuncia la siguiente sentencia, con los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Miranda Canales, que se agregan. Se deja constancia que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera votará en fecha posterior.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la empresa Trastiendas Integradas SAC contra la resolución de fojas 419, de 31 de octubre de 2017, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada su demanda de amparo.

### ANTECEDENTES

El 13 de noviembre de 2015 (fojas 56) Trastiendas Integradas SAC interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), modificándola luego el 10 de diciembre de 2015 (fojas 204), solicitando la nulidad del procedimiento sancionador, en el cual se emitieron, entre otras, las siguientes resoluciones administrativas:

- i. Resolución de Subgerencia 283-2015-MML/GTU-SFT de 14 de setiembre de 2015 (fojas 23), emitida por la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte de la emplazada, que la sanciona con una multa equivalente al 1% del valor total de la obra por haber ejecutado el proyecto denominado Centro Comercial Sur sin contar con un Estudio de Impacto Vial (EIV) aprobado por la MML; y,
- ii. Resolución de Subgerencia 318-2015-MML/GTU-SFT de 10 de noviembre de 2015 (fojas 85), emitida por la Subgerencia de Estudios de Tránsito y Transporte de la emplazada, que, como medida preventiva, dispone la paralización provisional de la obra objeto de la controversia.

Sostiene que es propietaria del predio ubicado en Av. Los Lirios No. 301, San Juan de Miraflores, donde desarrolló el Centro Comercial Sur, cuya construcción fue autorizada por la entidad competente sobre la vía local donde se ubica el inmueble, la Municipalidad de San Juan de Miraflores. Ante esta misma entidad presentó el Estudio de Impacto Vial (EIV) cuando este era un requisito obligatorio, ya que desde el 12 de julio de 2014 este fue derogado por la Ley N° 30230, que modificó la Ley N° 29090, de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones-.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

Añade que la MML también le requirió el mencionado requisito derogado y le inició una fiscalización irregular justificando su competencia en que el Centro Comercial Sur se encuentra en la Avenida Pedro Miotta, vía que por ser metropolitana era de su competencia. Dicha fiscalización derivó en un procedimiento administrativo sancionador imponiéndole una sanción de multa ascendente a S/. 2'193,885.37 (dos millones ciento noventa y tres mil ochocientos ochenta y cinco con 37/100 soles), equivalente al 1% del valor total de la obra; y la paralización provisional de la construcción.

Admitida a trámite la demanda, y corrido traslado de la misma, el Procurador Público de la MML, con escrito de 14 de enero de 2016, contesta la demanda (fojas 274) argumentado que, según el artículo 3 de la Ordenanza 1694-MML, es competente para evaluar los EIV de proyectos a ubicarse frente a vías metropolitanas, mientras que las municipalidades distritales son las competentes de forma exclusiva y excluyente para evaluar los proyectos a efectuarse frente a vías locales..

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, con resolución de 19 de octubre de 2016 (fojas 314), declaró fundada la demanda, al considerar que el Centro Comercial Sur no se ubica frente a la Avenida Pedro Miotta, sino frente a la Avenida Los Lirios que es una vía local. En consecuencia, declaró nulo el procedimiento administrativo sancionador iniciado por la MML contra la recurrente, por la ejecución del Proyecto Centro Comercial Sur.

A su turno, la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, con resolución de 31 de octubre de 2017 (fojas 419), declaró infundada la demanda, al considerar que el accionar de la MML se encuentra arreglado al ordenamiento jurídico, ya que del propio texto de la certificación notarial consta que ese inmueble tiene como frente la Carretera Atocongo (vía metropolitana), por lo que era necesaria la aprobación del EIV.

## FUNDAMENTOS

### *Delimitación del petitorio*

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto que se declare la nulidad del procedimiento administrativo sancionador seguido por la MML contra la recurrente, por la ejecución del proyecto "Centro Comercial Sur", debido a que éste no contaría con un EIV aprobado por la MML.

### *Agotamiento de la vía administrativa*

2. De los actuados se aprecia a fojas 30, que la empresa recurrente interpuso recurso de reconsideración contra la sanción de multa ascendente a S/. 2'193,885.37 (dos millones ciento noventa y tres mil ochocientos ochenta y cinco con 37/100 soles), equivalente al 1% del valor total de la obra. Asimismo, a fojas 187 se advierte que interpuso recurso de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

apelación contra la resolución administrativa que dispuso la paralización provisional de la construcción del Centro Comercial Sur.

3. De este modo, ha cumplido con agotar la vía administrativa. En todo caso, si existiera alguna duda sobre ello, resultaría de aplicación la causal de excepción al agotamiento de la vía previa establecida en el artículo 46, inciso 2, del Código Procesal Constitucional en virtud del cual: [No será exigible el agotamiento de las vías previas si] Por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiera convertirse en irreparable; ello de ejecutarse la sanción de multa y disponerse la paralización definitiva de la obra, con la consiguiente demolición de la misma.

### *Ausencia de vías igualmente satisfactorias*

4. Contrariamente a lo que podría pensarse, resulta claro que la controversia no puede dilucidarse en una vía procesal igualmente satisfactoria al amparo, como es el proceso contencioso administrativo, toda vez que el arrogarse competencias que no le corresponderían, la MML compromete la viabilidad del proyecto, lo que es incluso más grave y urgente si se toma en cuenta que, a la fecha de la interposición de la demanda, la empresa recurrente contaba con más de cincuenta contratos de arrendamiento suscritos con personas jurídicas interesadas en instalar negocios en el Centro Comercial Sur (fojas 199), los cuales también se verían afectados en sus derechos e intereses.
5. En todo caso, si "en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación" (cfr. artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

### *Sobre la vulneración del derecho al debido procedimiento administrativo.*

6. El derecho constitucional al debido proceso, tipificado en la Constitución Política de 1993, establece en el inciso 3) del artículo 139 que "Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [4 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional". Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye también un principio y un derecho del proceso administrativo.
7. Al respecto, con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal, en la STC 4289-2004-AAITC, ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que "[...] el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y 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... "; y que "el derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139º de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc)".

8. Adicionalmente, el derecho al debido procedimiento administrativo comprende, a su vez, un conjunto de derechos constitucionales que forman parte de su estándar mínimo, entre los cuales se encuentra el ser instaurado por una autoridad administrativa competente.
9. Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo (artículo 195 de la Constitución, primer párrafo). Son competentes para: "(...) Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial." (artículo 195, inciso 6).
10. En el presente caso, la controversia radica en determinar sí, como alega la empresa recurrente, la MML no es competente para fiscalizar y exigirle la presentación de un EIV respecto del proyecto "Centro Comercial Sur"; o si ello es una competencia de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores.
11. Al respecto, consta en autos, que la empresa recurrente es propietaria del predio donde se desarrolló el Centro Comercial Sur, cuya construcción fue autorizada por la entidad competente sobre la vía local donde se ubica el inmueble, la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores (Cfr. fojas 11 donde obra la licencia de edificación). Ante esta misma entidad presentó el Estudio de Impacto Vial (EIV).
12. Ciertamente, como señala la MML, originalmente la partida registral N° 12253568, donde consta el predio de la empresa recurrente, consignaba en su Asiento 1 de Independización que el lindero frontal del predio se ubicaba en la Avenida Pedro Miotta; sin embargo, a través de una inscripción posterior en el Asiento B00003 de la misma partida, se consigna como numeración del predio la vía local Av. Los Lirios 301 (fojas 254), ubicación sustentada por el certificado de numeración N° 271-2015 emitido por la propia Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores (fojas 226).
13. Dado lo expuesto, resulta imposible sostener físicamente que el predio tenga dos linderos frontales. El establecido en el Asiento 1 que consigna la Avenida Pedro Miotta, debe entenderse modificado por la inscripción posterior del Asiento B00003 que ubica el frente del predio en la vía local Avenida Los Lirios 301. Esta última ubicación es corroborada por las imágenes de la zona que muestran que la vía que transcurre frente al centro comercial es la Avenida Los Lirios, y no la Avenida Pedro Miotta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC

LIMA

TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

14. Así, tanto los registros públicos, como la localización geográfica del predio coinciden en ubicar el frente del predio en la misma dirección, esto es: la vía local Avenida Los Lirios 301. A continuación, veámos las imágenes.



(captura de pantalla anexa al expediente)





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

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

**HA RESUELTO**

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo; en consecuencia, **NULA** la fiscalización; y, consiguientemente, la sanción y medida provisional de paralización dispuesta por la MML a la empresa recurrente, y todo acto relacionado con la exigencia del EIV; con el abono de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

**SS.**

**FERRERO COSTA  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA**

**PONENTE SARDÓN DE TABOADA**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

### **VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ**

Me adhiero a los votos de mis colegas magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera por los fundamentos que en sus mencionados votos se expresan. En tal sentido, considero que debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda dado que en el caso concreto existe una vía igualmente satisfactoria que es el proceso contencioso-administrativo.

**S.**

**LEDESMA NARVÁEZ**



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto por la opinión vertida por el resto de mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, el mismo que se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. En el caso, se solicita la nulidad del procedimiento sancionador seguido por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), en el cual se emitieron, entre otras, las siguientes resoluciones administrativas: (i) Resolución de Subgerencia 283-2015-MML/GTU-SFT que la sanciona con una multa equivalente al 1% del valor total de la obra por haber ejecutado el proyecto denominado Centro Comercial Sur sin contar con un Estudio de Impacto Vial (EIV) aprobado por la MML; y (ii) Resolución de Subgerencia 318-2015-MML/GTU-SFT, como medida preventiva dispone la paralización provisional de la obra objeto de la controversia. Se alega la vulneración del derecho al debido proceso administrativo.

### *Análisis de procedencia*

2. En el precedente establecido en el expediente recaído en el Expediente N° 02383-2013-PA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, el Tribunal Constitucional precisa los criterios para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. Al respecto, señala que deben analizarse dos niveles para determinar si la materia controvertida puede revisarse o no en sede constitucional:
  - a) La perspectiva objetiva, corrobora la idoneidad del proceso, bajo la verificación de otros dos subniveles: (a.1) La estructura del proceso, correspondiendo verificar si existe un proceso célere y eficaz que pueda proteger el derecho invocado (estructura idónea) y; (a.2) El tipo de tutela que brinda el proceso, si es que dicho proceso puede satisfacer las pretensiones del demandante de la misma manera que el proceso de amparo (tutela idónea).
  - b) La perspectiva subjetiva, centra el análisis en la satisfacción que brinda el proceso, verificando otros dos subniveles: (b.1) La urgencia por la irreparabilidad del derecho afectado, corresponde analizar si la urgencia del caso pone en peligro la reparabilidad del derecho y; (b.2) La urgencia por la magnitud del bien involucrado, si la magnitud del derecho invocado no requiere de una tutela urgente.
3. Ahora bien, desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso especial previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley 27584, del Proceso Contencioso Administrativo (Decreto Supremo 011-2019-JUS), cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión de la demandante. Ello en el marco de que lo que en realidad se pretende en el presente proceso es declare la nulidad del procedimiento administrativo sancionador



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

seguido por la MML contra la recurrente, por la ejecución del proyecto “Centro Comercial Sur”, debido a que éste no contaría con un EIV aprobada por esta. De allí que, el proceso contencioso-administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo.

4. Sin embargo, también se debe realizar el caso desde una perspectiva subjetiva a efectos de determinar si existe una urgencia por la irreparabilidad del derecho o por la magnitud del bien involucrado. En el caso de autos, la parte demandante no ha acreditado la concurrencia de alguno de los dos supuestos citados. Al respecto, al demandante no llega a acreditar que exista una situación de tutela urgente.
5. En esa línea, la irreparabilidad alude a " (...) los efectos del acto reclamado como vulneratorio de un derecho fundamental no pudieran ser retrotraídos en el tiempo, ya sea por imposibilidad jurídica o materia (...)” (Expediente N°0091-2005-PA, fundamento 5), lo cual no se llega a advertir en el presente caso. En efecto, en algunos casos se presentan situaciones tales como el estado de salud, la edad u otro factor que posicionan a la persona en una situación de vulnerabilidad que evidencian la necesidad de una tutela urgente; no obstante, de los escritos presentados no se advierte la existencia de alguna de estas situaciones.
6. Asimismo, se debe considerar que “el primer nivel de protección de los derechos fundamentales les corresponde a los jueces del Poder Judicial a través de los procesos judiciales ordinarios” (Expediente N°3486-2010-PA, fundamento 6) mediante el cual también se pueden dictar medidas cautelares. De allí que, se concluye que en el caso concreto existe una vía igualmente satisfactoria, que viene a ser el proceso contencioso-administrativo, por lo que la demanda debe ser rechazada por aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional.
7. Por último, la demanda fue interpuesta con posterioridad a la publicación de la sentencia recaída en el Expediente 02383-2013-PA/TC en el diario oficial *El Peruano*, esto es 13 de noviembre de 2015, no corresponde aplicar las reglas procesales que se dispone en los fundamentos 18 a 20 de la referida sentencia.

En consecuencia, el sentido de mi voto es el siguiente:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

S.

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

### VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

En el presente caso considero que la demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE** en mérito a las razones que a continuación expongo:

1. En el presente caso, la parte demandante solicita la nulidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) por la ejecución del proyecto "Centro Comercial Sur" y, subsecuentemente, la nulidad de la multa impuesta a través de la Resolución de Subgerencia 283-2015-MML/GTU-SFT y la nulidad de la paralización de obra ordenada por la Resolución de Subgerencia 318-2015-MML/GTU-SFT. Manifiesta que existe una amenaza cierta e inminente de violación de sus derechos constitucionales a la libertad de empresa y del principio de interdicción de la arbitrariedad, toda vez que la MML no tiene competencia para fiscalizar si Trastiendas Integradas SAC cuenta o no con un Estudio de Impacto Vial (EIV), tanto más si desde la modificación introducida por la Ley 30230 a la Ley 29090, de Regulación de Habilitaciones y Edificaciones, contar con un EIV ya no resulta un requisito indispensable para la obtención de una licencia de edificación y, por ende, para la ejecución de la obra. Al respecto debe evaluarse si dicha pretensión será resuelta por la vía del amparo o existe una vía ordinaria igualmente satisfactoria.
2. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció en el fundamento 15, con carácter de precedente, que la vía ordinaria será "igualmente satisfactoria" a la vía del proceso constitucional de amparo, si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de los siguientes elementos: i) Que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho; ii) Que la resolución que se fuera a emitir pueda brindar tutela adecuada; iii) Que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y, iv) Que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.
3. En el presente caso, desde una perspectiva objetiva tenemos que el proceso especial, previsto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Ley 27584, aprobado por el Decreto Supremo 013-2008-JUS, cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión del demandante (se solicita la nulidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado por la MML por la ejecución del proyecto "Centro Comercial Sur" y, subsecuentemente, la nulidad de la multa impuesta a través de la Resolución de Subgerencia 283-2015-MML/GTU-SFT y la nulidad de la paralización de obra ordenada por la Resolución de Subgerencia 318-2015-MML/GTU-SFT) y darle tutela adecuada. Es decir, el proceso contencioso-administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso de derecho fundamental propuesto por la parte demandante, tanto más si en el presente caso se advierte que es necesaria la actuación de medios probatorios, estación de la que carece el proceso de amparo.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 02656-2018-PA/TC  
LIMA  
TRASTIENDAS INTEGRADAS SAC

4. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite por la vía ordinaria. De igual manera, tampoco se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que podría ocurrir por cuanto como es de conocimiento público y conforme se advierte de la página web del Centro Comercial Sur o Mall del Sur, esta culminó con la edificación de la obra y actualmente se encuentra funcionando de forma regular. Por lo expuesto, en el caso concreto existe una vía igualmente satisfactoria que es el proceso contencioso-administrativo.

Lima, 14 de mayo de 2021

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**