



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia de que se publica la sentencia de fecha 19 de octubre de 2022, emitida en el Expediente n.º 01162-2022-PA/TC, y que se notificará a las partes para los fines legales pertinentes, sin la firma del magistrado Augusto Ferrero Costa, en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional con fecha 23 de noviembre de 2022, en concordancia con lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

Por lo que, se da fe del sentido de la votación del magistrado Augusto Ferrero Costa, quien ha conocido la causa y está a favor de la sentencia mencionada.

Lima, 30 de noviembre de 2022

Rubí Alcántara Torres
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 405/2022

EXP. N.º 01162-2022-PA/TC
PIURA
FEDERICO ZENÓN HINOSTROZA
MINAYA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de octubre de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Ferrero Costa y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Federico Zenón Hinostroza Minaya contra la resolución de fojas 111, de fecha 5 de enero de 2022, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 15 de octubre de 2018, el recurrente interpone demanda de amparo [cfr. fojas 19] contra la Municipalidad Provincial de Piura. El demandante solicita que la referida municipalidad cumpla con atender la denuncia que formuló mediante Escrito n.º 1, recibido el 3 de abril de 2018, bajo el Registro 00014388-2018, reiterado mediante Escrito n.º 2, de fecha 20 de abril de 2018, signado bajo el Registro 00017813-2018, también jamás atendido hasta la fecha y reiterado mediante Escrito n.º 3, de fecha 18 de julio de 2018, signado bajo el Registro 00032220-2018; y que, por consiguiente, cumpla con dar trámite, atender y resolver conforme a derecho la denuncia formulada por contaminación ambiental contra la panadería Cotos, disponiendo su cierre o clausura definitiva, así como hacer el seguimiento y la fiscalización permanente posterior al cierre o clausura definitiva.

Sostiene que hasta la fecha siguen encarpados sus tres escritos (de denuncia y sus dos reiteraciones), por lo que, después de 106 días hábiles de haber formulado su denuncia, con fecha 7 de septiembre de 2018, mediante Escrito n.º 4 ha deducido silencio administrativo negativo, dando por denegado el pedido contenido en su escrito de denuncia y, consecuentemente, tratándose de una entidad que no está subordinada jerárquicamente a otra entidad superior ha dado por agotada la vía administrativa, por haberse producido el acto administrativo denegatorio ficto, toda vez que, a dicha fecha, habían sobrepasado 106 días hábiles, a razón de 30 que exige la norma legal de la materia, quedando expedito su derecho para presentar la presente demanda de amparo. Alega la afectación de sus derechos a la igualdad ante la ley, de petición, a la tutela procedimental efectiva y al debido procedimiento, entre otros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01162-2022-PA/TC
PIURA
FEDERICO ZENÓN HINOSTROZA
MINAYA

Con fecha 16 de noviembre de 2018, el procurador público de la Municipalidad Provincial de Piura contestó la demanda [cfr. fojas 40] expresando que, tal como lo acepta el actor en el punto 2.7 de su denuncia, signada con el Expediente 14388 [cfr. fojas 6], ya había denunciado previamente (14 de junio de 2016), ante la entidad municipal, los hechos de contaminación de la panadería Cotos, los que fueron derivados a la Oficina de Fiscalización y Control, en la cual se le impuso una multa y como medida complementaria la clausura temporal del establecimiento, es decir, que ya se habían realizado las acciones de fiscalización respectivas, imponiéndose las sanciones y medidas complementarias correspondientes, por lo que la denuncia del administrado fue debidamente atendida.

El Segundo Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, mediante Resolución 5, de fecha 16 de abril de 2021 [cfr. fojas 81], declaró fundada la demanda, por considerar que el demandante acude a la Municipalidad de Piura para denunciar que la Panadería Cotos estaba contaminando el medio ambiente y atentando contra la salud y la vida de las personas. Por dicho motivo se genera el Expediente 14388, con fecha 3 de abril de 2018, y, según Informe 47-2018-DS-PPSEH/MPP, de fecha 20 de agosto de 2018 se intervino el referido local. Asimismo, con fecha 5 de setiembre de 2018, nuevamente se le interviene y con fecha 21 de noviembre de 2018, por tercera vez, la Municipalidad acude al local referido y se levanta el Acta de Constatación 003968, el Acta de Clausura de Establecimiento 000990 y la Papeleta de Infracción Administrativa Serie 014794 Código 06-901-UIT “[p]or negarse al control municipal y/o obstruir la inspección a realizar, por lo que, se procedió a la clausura definitiva”. En consecuencia, de ello se aprecia que el pedido del demandante, en cuanto a que la municipalidad demandada realice sus funciones de fiscalización velando porque los establecimientos comerciales cumplan con las normas de seguridad y salubridad sí fue atendido, desde el 20 de agosto de 2018 (antes de la demanda) hasta el 21 de noviembre de 2018 (después de la demanda); no obstante, esto no fue comunicado al demandante ni antes ni después de la demanda; es decir, que no se le dio respuesta a su petición.

La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, mediante Resolución 10, de fecha 5 de enero de 2022 [cfr. fojas 111], revocó la apelada y, reformándola, declaró infundada la demanda, por considerar que de la lectura de la solicitud presentada por el demandante ante la Municipalidad Provincial de Piura [cfr. fojas 4 a 8] se observa de modo claro que lo que el demandante ha formulado ante la municipalidad demandada no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01162-2022-PA/TC
PIURA
FEDERICO ZENÓN HINOSTROZA
MINAYA

es una petición propiamente dicha, sino que formuló una denuncia contra la Panadería Cotos, imputándole vulneraciones al medio ambiente, contra la vida y la salud del vecindario y contra la tranquilidad, lo que dio lugar a la apertura de un proceso administrativo sancionador. De allí que no se puede confundir el derecho a formular una denuncia con el derecho de petición, ya que “la denuncia es solo el acto por el cual se pone en conocimiento de una autoridad alguna situación administrativa no ajustada a derecho, con el objeto de comunicar un conocimiento personal, a diferencia de la petición, que es la expresión de la pretensión con interés personal, legítimo directo e inmediato en obtener un comportamiento y resultado concreto de la autoridad, condiciones que no son exigibles a los denunciantes o instigadores”. En este sentido, en la formulación de una denuncia solo se va a generar un procedimiento administrativo sancionador en el que solamente pueden establecerse desventajas o sanciones para el denunciado, lo que supone que el denunciante se limitará a poner en conocimiento de los hechos a la autoridad competente, sin que por ese hecho se le otorgue la condición de parte interesada en el procedimiento sancionador al que deba dar lugar. Finalmente, se observa que la municipalidad demandada ha cumplido con acreditar que, frente a la denuncia formulada por el demandante, procedió conforme a sus atribuciones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y de la materia constitucional relevante

1. El objeto de la presente demanda es que la Municipalidad Provincial de Piura cumpla con atender la denuncia formulada por el actor mediante Escrito n.º 1, recibido con fecha 3 de abril de 2018, bajo el Registro 00014388 - 2018, reiterado mediante Escrito n.º 2, de fecha 20 de abril de 2018, signado bajo el Registro 00017813-2018, jamás atendido hasta la fecha y vuelto a reiterar mediante Escrito n.º 3, de fecha 18 de julio de 2018, signado bajo el Registro 00032220 - 2018; y que, por consiguiente, cumpla con dar trámite, atender y resolver conforme a derecho la denuncia formulada contra la panadería Cotos por contaminación ambiental. En tal sentido, si bien se ha alegado la vulneración de diversos derechos, este Tribunal considera que la pretensión planteada solo está relacionada con el derecho de petición, por lo que centrará su análisis en este específico derecho.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01162-2022-PA/TC
PIURA
FEDERICO ZENÓN HINOSTROZA
MINAYA

El derecho de petición

2. El artículo 2, inciso 20, de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de “formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”. El Tribunal Constitucional ha expresado que el derecho de petición establece los siguientes deberes de la administración: a) facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias; b) abstenerse de cualquier forma o modo de sancionamiento al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho; c) admitir y tramitar el petitorio; d) resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación; e) comunicar al peticionante la decisión adoptada (Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 1042-2002-AA/TC, FJ 2.2.4, último párrafo).
3. El Tribunal Constitucional, sobre el contenido esencial del derecho de petición, expresa que está conformado por dos aspectos: el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y el segundo, unido irremediamente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante (Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 05265-2009-PA/TC, FJ 4), y que tal respuesta oficial “(...), deberá necesariamente hacerse por escrito y en el plazo que la ley establezca. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar materialmente el contenido de la petición y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo petitionado, debiendo comunicar lo resuelto al interesado o interesados” (Cfr. Sentencia recaída en el Expediente 05265-2009-PA/TC, FJ 5).

Análisis de la controversia

4. El artículo 116 del TUO de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, establece que “[t]odo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01162-2022-PA/TC
PIURA
FEDERICO ZENÓN HINOSTROZA
MINAYA

sea considerado sujeto del procedimiento”. En este sentido, se reconoce el derecho de todo administrado a formular denuncias, sin que ello lo convierta en sujeto del procedimiento. Seguidamente expresa que “[s]u presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado”.

5. En el caso de autos, donde se requiere que la Municipalidad Provincial de Piura cumpla con atender la denuncia formulada por el actor contra la panadería Coto y que, por ende, cumpla con dar trámite, atender y resolver la referida denuncia conforme a derecho, este Tribunal advierte que en el Informe 47-2018-DS-OPSEH/MPF, de fecha 21 de noviembre de 2018, emitido por la División de Salubridad, se expresó lo siguiente:

[S]e intervino el local comercial "Panadería Cotos" (...), en fecha 20 de agosto 2018, negándose la administrada a que se le realice una inspección sanitaria, nos constituimos al domicilio del Sr. Federico Zenón Hinostroza Minaya, ubicado en calle Urubamba N° 259-Pachitea-Piura, entrevistándonos con su señora esposa quien nos brindó las facilidades y desde el segundo piso de su vivienda pudimos constatar que las chimeneas estaban en mal estado de conservación y de las tres chimeneas una se encontraba por debajo de los nueve metros, lo que causaba malestar por el humo de las mismas al denunciante, quedando en intervenirlos con personal de la Oficina de Fiscalización y control Municipal; en otra oportunidad de fecha 05 de setiembre 2018, nos constituimos al local comercial "Panadería Cotos" y lejos de atendernos nos cerraron las puertas negándose nuevamente a la inspección Municipal; en fecha 21 de noviembre 2018 nuevamente nos constituimos la División de Salubridad y personal de la Oficina de Fiscalización y control Municipal y nuevamente se negaron a la Inspección Municipal, levantando el Acta de Constatación N° 003968, Acta de Clausura de Establecimiento N° 000990, Papeleta de Infracción Administrativa Serie N°014794 código 06-901-01 UIT vigente, por negarse al control municipal y/o obstruir la inspección a realizar, por lo que, se procedió a la CLAUSURA DEFINITIVA, conforme lo contempla la Ordenanza Municipal 125-2013-C/MPP, adjunto copia de papeleta de infracción administrativa N° 014794, Acta de Clausura de Establecimiento Serie N°000990, Acta de Constatación N° 0003968, evidencia de personal de salubridad y fiscalización, evidencia de clausura, copia foto de domicilio del denunciante y foto evidencia de clausura definitiva de Panadería Cotos Pachitea Piura.

6. De lo expuesto se advierte que la denuncia del actor fue atendida por la municipalidad emplazada, lo que ha generado la clausura definitiva de la panadería Cotos. Así, el 20 de agosto de 2018 (antes de la interposición de la presente demanda) se intervino el local comercial de la referida panadería, negándose el ingreso a dicho local para realizar una inspección



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01162-2022-PA/TC
PIURA
FEDERICO ZENÓN HINOSTROZA
MINAYA

sanitaria, constituyéndose al domicilio del Sr. Federico Zenón Hinostroza Minaya, entrevistándose con su esposa, quien brindó las facilidades y desde el segundo piso de su vivienda se pudo constatar que las chimeneas estaban en mal estado de conservación y que de las tres chimeneas una se encontraba por debajo de los nueve metros, lo que causaba malestar al denunciante por el humo que emanaban. De la misma manera, por última vez, el 21 de noviembre de 2018 (después de la interposición de la presente demanda) se realizó otra inspección municipal, a la cual, nuevamente, la panadería Cotos se negó, lo que generó su clausura definitiva. Por consiguiente, la Municipalidad Provincial de Piura cumplió con tramitar, atender y resolver la denuncia del recurrente, realizando, incluso, la primera inspección municipal antes de la interposición de la demanda de autos y después de varios intentos frustrados de inspeccionar la panadería Cotos, decidió su clausura definitiva (después de presentada la demanda), todo lo cual ha sido puesto en conocimiento de este proceso y, por ende, de las partes, a través del escrito de fecha 27 de noviembre de 2018 [cfr. fojas 65].

7. Por consiguiente y habiéndose cumplido para todos sus efectos los objetivos de la petición formulada, corresponde desestimar la presente demanda.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
FERRERO COSTA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE