



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 187/2024

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de febrero de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Roberto Nello Dasso Vassallo, apoderado de la Procesadora Industrial Río Seco S.A., contra la Resolución 2, de fecha 26 de julio de 2022¹, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 21 de setiembre de 2016², don Paul Ruiz Cervera, abogado de la Procesadora Industrial Río Seco S.A., interpuso demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huaral, mediante la cual solicita que la demandada:

- (i) Se abstenga de afirmar, presumir o sostener, sin procedimiento ni contradictorio previo, la supuesta invalidez de la zonificación de industria mediana del predio del sector Jaguay- Huaral.
- (ii) Respete todos los derechos derivados del cambio de zonificación de su predio, de modo que no se pueda invalidar o cuestionar tal zonificación.
- (iii) Se abstenga de exigir la zonificación para llevar a cabo el procedimiento de inspección técnica de seguridad en edificaciones multidisciplinaria en su planta industrial.
- (iv) No imponga requisitos o exigencias no reguladas en el numeral 10.3 del artículo 10 del Decreto Supremo 058-2014-PCM, para

¹ Foja 294.

² Foja 79.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

la renovación del Certificado de Defensa Civil.

- (v) Cese todo acto que amenace con cerrar su planta industrial u otra medida que tuviera por efecto la expropiación indirecta de su planta o de las autorizaciones debidamente obtenidas.

Refirió que, en el año 2011, solicitó cambio de zonificación de predio eriazado ubicado en el sector Jaguay-Huaral de zona para cultivo permanente a zona de industria mediana, para lo cual adjuntó el expediente técnico; sin embargo, transcurrido el plazo, la municipalidad demandada no respondió su pedido, razón por la cual solicitó la aplicación del silencio administrativo positivo, lo que fue aceptado mediante Oficio 125-2012-MPH/A, de fecha 11 de abril de 2012. Añadió que el cambio de zonificación permitió la emisión de la Resolución Gerencial 002-2012-MPH-GDU, que autorizó la construcción de su actual planta de Procesamiento de sulfato de manganeso monohidratado, producto que se usa como fertilizante para la agricultura y como suplemento de dieta animal. Sostuvo que a pesar de lo señalado, mediante Resolución 89-2016-MPH-GM³, de fecha 23 de marzo de 2016, la Gerencia General de la Municipalidad demandada declaró la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento administrativo de conformidad de obra, aduciendo la necesidad de regularizar la zonificación de su predio y, por tanto, se dispuso que la planta no puede ser usada; por otra parte la misma demandada tampoco le ha otorgado el certificado de defensa civil argumentando que debe regularizar el cambio de zonificación. Dicho accionar en resumen resulta arbitrario y vulneratorio de sus derechos al debido procedimiento, al procedimiento predeterminado, a la propiedad y a la defensa.

Admisión a trámite

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, a través de la Resolución 1, de fecha 11 de octubre de 2016⁴, admitió a trámite la demanda.

Contestación

El procurador público de la Municipalidad Provincial de Huaral, con

³ Foja 58.

⁴ Foja 106.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

fecha 25 de enero de 2017⁵, se apersonó al proceso, formuló la excepción de litispendencia y contestó la demanda solicitando que la misma sea declarada improcedente o infundada, por considerar que, conforme a la primera disposición transitoria, complementaria y final de la Ley 29060, Ley del silencio administrativo, el silencio negativo es aplicable cuando se afecte el interés público, con incidencia en la salud, medio ambiente, recursos naturales, etc. como ha ocurrido en el caso de la demandante. Agregó que para el cambio de zonificación se requiere de la aprobación del Concejo Municipal y de la expedición de una ordenanza, no de un oficio expedido por el alcalde. Refiere que el silencio negativo es habilitante del plazo para interponer la respectiva demanda contencioso-administrativa; que la resolución cuestionada en el amparo es la que declara la nulidad del procedimiento de conformidad de obra con variación, y no la nulidad de cambio de zonificación; y que, por tanto, debe recurrir a la vía del procedimiento contencioso-administrativo. Finalmente, alegó que el alcalde Víctor Bazán Rodríguez no tuvo reparos en emitir un oficio ilegal a sabiendas de que la ley no lo permitía.

Resolución de primer grado

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 4, de fecha 2 de setiembre de 2020⁶, declaró infundada la excepción de litispendencia y saneado el proceso; y, a través de la Resolución 7, de fecha 24 de setiembre de 2021⁷, declaró improcedente la demanda de amparo, por considerar que en autos solo obra un oficio y no el acuerdo de Concejo, con la ordenanza respectiva que aprueba el cambio de zonificación; que, por tanto, no corresponde en el proceso de amparo la declaratoria de un derecho, sino la restitución de los vulnerados derechos fundamentales.

Resolución de segundo grado

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 2, de fecha 26 de julio de 2022⁸, confirmó la apelada, por considerar que la recurrente pretende la nulidad de la Resolución 89-2016-MPH-GM, de fecha 23 de

⁵ Foja 193.

⁶ Foja 229.

⁷ Foja 235.

⁸ Foja 294.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

marzo de 2016; que, sin embargo, existe una vía igualmente satisfactoria, que es el proceso contencioso-administrativo, para el análisis de su pretensión.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio y procedencia de la demanda

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que la demandada (i) se abstenga de afirmar, presumir o sostener, sin procedimiento ni contradictorio previo, la supuesta invalidez de la zonificación de industria mediana del predio del sector Jaguay- Huaral; (ii) respete todos los derechos derivados del cambio de zonificación de su predio, de modo que no se pueda invalidar o cuestionarse tal zonificación; (iii) se abstenga de exigir la zonificación para llevar a cabo el procedimiento de inspección técnica de seguridad en edificaciones multidisciplinaria en su planta industrial; (iv) no imponga requisitos o exigencias no reguladas en el numeral 10.3 del artículo 10 del Decreto Supremo 058-2014-PCM, para la renovación del Certificado de Defensa Civil; y (v) cese todo acto que amenace con cerrar su planta industrial u otra medida que tuviera por efecto la expropiación indirecta de su planta o de las autorizaciones debidamente obtenidas.
2. De lo expuesto en la demanda se aprecia que la presunta afectación de los derechos invocados por la sociedad recurrente se desprende del contenido de un acto administrativo (Resolución de Gerencia Municipal 089-2016-MPH-GM⁹, de fecha 23 de marzo de 2016) que, aunque no resuelve declarar la nulidad del cambio de zonificación del predio de la recurrente, sí sostiene y desconoce la existencia del dicho cambio de zonificación¹⁰. Tal actuación ha sido reiterada a través del Oficio 0126-2016-MPH/GDET/SUBGDCGR/JLMM, del 22 de julio de 2016¹¹, muy a pesar de que, conforme lo admite la misma emplazada en su contestación de demanda, el plazo de prescripción para tal declaración de nulidad ha vencido¹².

⁹ Fojas 58-62.

¹⁰ Foja 60.

¹¹ Foja 73.

¹² Foja 199 *in fine*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

- Este Colegiado considera que aunque pretensiones como la descrita, en principio correspondería analizarlas en sede contencioso-administrativa, en tanto implican el ejercicio de la competencia de dicha jurisdicción evaluar la actividad administrativa emanada por las entidades estatales, sin embargo esta Sala del Tribunal Constitucional aprecia que las actuaciones administrativas emprendidas, vienen generando efectos inmediatos, principalmente, en el ejercicio del derecho de propiedad de la recurrente, al impedir su explotación, pues, han dado origen a la imposición de sanciones (clausura temporal y multa¹³), la nulidad del procedimiento iniciado para la conformidad de obra nueva¹⁴, y la negativa de expedición del certificado de defensa civil para su planta industrial; lo cual evidencia que la posición municipal cuestionada vendría materializándose claramente en perjuicio de los derechos invocados, por lo que es necesario dilucidar la presente controversia sin necesidad de reconducir los actuados a una vía procesal distinta.
- En tal sentido, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el proceso de amparo resulta idóneo para el análisis de la presente controversia, pues las acciones de la emplazada que cuestiona la demandante presuntamente carecerían de sustento jurídico y resultarían lesivas sobre los derechos fundamentales invocados en la demanda.

Análisis de la controversia

Derecho de petición

- En relación con el derecho de petición, este Tribunal Constitucional, en reciente pronunciamiento ha señalado lo siguiente:

(...) la Constitución, en el artículo 2, numeral 20, preceptúa que toda persona tiene derecho “[a] 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 derecho de petición cuenta con dos aspectos: (...) el primer aspecto es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y, el segundo, unido irremediabilmente al anterior, está referido a la obligación de la referida

¹³ Foja 76.

¹⁴ Fojas 58-62.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

autoridad de otorgar una respuesta al peticionante (...).

Así, este derecho conlleva un conjunto de obligaciones para el Estado que constituyen garantías a favor de los particulares. Entre tales obligaciones se encuentran:

- 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 sanción 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 01042-2002-PA/TC, fundamento 2.2.4)

(...) la Constitución ha querido establecer el cumplimiento del plazo legal en la atención de peticiones, como una garantía constitucional a favor del peticionante, a fin de que este no se vea perjudicado en sus intereses cuando la autoridad por alguna razón, no puede cumplir con dicho plazo. Por ello, en el ámbito administrativo el legislador también le ha habilitado al administrado, por mandato legal, la posibilidad de acogerse al silencio negativo, con la finalidad de que, de encontrarse regulada la existencia de medios impugnatorios y de un órgano de segunda instancia administrativa, este pueda acudir directamente a ella mediante resolución ficta, o dar por agotada la vía administrativa para acudir a la sede judicial a discutir su pretensión. Tal facultad, conforme ha sido desarrollado en la jurisprudencia, es optativa para el administrado, pues este puede esperar a que la administración resuelva su petición –incluso fuera del plazo– o invocar el acogimiento del silencio administrativo para proseguir con su impugnación (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 01003-1998-AA/TC) (...)¹⁵.

6. De autos se acredita que la recurrente solicitó el cambio de zonificación¹⁶ y que, pese a que se produjo su trámite mediante el Oficio 1874-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI y que la Subgerencia de estudios, planeamiento urbano y rural emitió el Informe 083-2011-MPH-GDU¹⁷ por el que opinó que era factible el cambio de zonificación y se elaboró el proyecto de ordenanza municipal¹⁸, vencido el plazo legal respectivo, no se resolvió el pedido de la recurrente.

¹⁵ Sentencia emitida en el expediente 3525-2021-PA/TC, fundamentos 31, 33 y 44.

¹⁶ Fojas 8.

¹⁷ Fojas 20.

¹⁸ Fojas 23.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

7. Ante dicha situación, la recurrente solicitó la aprobación del silencio administrativo positivo¹⁹. De esta forma y mediante el Informe 334-2012-MPH-OAJ²⁰, expedido por la Oficina de Asesoría Jurídica, la demandada opinó que había operado el silencio administrativo; de igual manera, mediante el Oficio 125 MPH/A, de fecha 11 de abril de 2012²¹, la demandada comunicó al recurrente que había operado el silencio administrativo debido al excesivo vencimiento del plazo, a efectos de materializar su proyecto.
8. Pese a ello, en su contestación, la demandada afirmó que la respuesta al pedido de aplicación del silencio administrativo positivo fue emitida ilegalmente y que debía ser declarada nula, razón por la cual podría considerarse que el procedimiento administrativo no llegó a su conclusión, tanto más cuando no existe la ordenanza que regule la zonificación.
9. Al respecto y si bien podría presumirse como cierto que dicho acto administrativo solicitado no llegó a formalizarse conforme a las normas que regulan dicho trámite, también es verdad que la emplazada sí le dio respuesta a la recurrente a través del Oficio 125-2012-MPH/A, de fecha 11 de abril de 2012²², decisión que se ha tornado eficaz por el paso del tiempo (Cfr. artículo 16 del TUO de la Ley 27444), pues la emplazada contaba con dos años para declarar su nulidad de oficio, luego de lo cual podía recurrir al proceso contencioso-administrativo o al proceso de nulidad de acto jurídico, según sea el caso; sin embargo, en autos no se ha acreditado que la emplazada haya utilizado las herramientas jurídicas antes referidas.
10. Por el contrario, la demandada realizó una serie de actos positivos que redundaron en la eficacia de la decisión contenida en el Oficio 125-2012-MPH/A y que en el ámbito del procedimiento administrativo se traducen en una evidente convalidación o conservación del acto administrativo (artículo 14 del TUO de la Ley 27444); y es que

¹⁹ Fojas 28.

²⁰ Fojas 31.

²¹ Fojas 34.

²² Fojas 34.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

- Con Certificado 003-2012-GDUyOT-MPH, de fecha 20 de abril de 2012²³ (acto posterior a la aceptación del silencio administrativo), la demandada le expidió certificado de zonificación y vías.
 - Mediante la Resolución 001-2012-MPH-GDU-YOT, de fecha 13 de julio de 2012²⁴ (también posterior a la aprobación del silencio administrativo), se le concedió la habilitación urbana.
 - Con la Resolución de Licencia de Edificación 002-2012-MPH-GDU-YOT, de fecha 23 de enero de 2013²⁵ (igualmente, posterior a la aprobación del silencio administrativo), se aprobó la edificación de obra nueva.
 - A través de la Resolución Subgerencial 353-2013-MPH-GDSE-SGDET, de fecha 10 de julio de 2013²⁶, se le otorgó licencia de funcionamiento indeterminada de planta industrial de procesamiento de sulfato de manganeso monohidratado.
 - El Gobierno Regional de Lima emitió la Resolución 052-2013-GRL/GRRNGMA, de fecha 26 de junio de 2013²⁷, aprobando la expedición del certificado de inspección técnica de seguridad en defensa civil (ITSDC) y el ITSE 052-2013-GRL/GRRNGMA, de fecha 1 de julio de 2013.
11. Por otra parte, debe recordarse que la Ley 29090 regula el uso de la propiedad, las edificaciones que se pueden hacer sobre ésta, la conversión de la propiedad rústica a urbana, las habilitaciones urbanas y edificaciones, su forma de independizarlas y lotizarlas, etc. Asimismo, en el numeral 1 de su artículo 3 define la habilitación urbana como *“El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública”*.
12. Teniendo en cuenta la referida disposición, se acredita que con licencia de habilitación urbana la recurrente pudo convertir su propiedad de eriaza a urbana, con lo cual obtuvo la licencia de edificación, la licencia de

²³ Fojas 36.

²⁴ Fojas 40.

²⁵ Fojas 41.

²⁶ Fojas 42 y 44.

²⁷ Fojas 45.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

funcionamiento de planta y el ITSE, los cuales se tramitaron de forma independiente con normativa, igualmente, independiente, y fueron emitidos siguiendo un debido procedimiento administrativo, pese a que la emisión de ordenanza de zonificación estaba pendiente en procedimiento distinto, por lo que siendo procedimientos independientes han adquirido todos ellos la calidad de cosa decidida. Desde dicha perspectiva la decisión material de desconocer tales actos resulta arbitraria.

Sentido constitucional de la propiedad y la expropiación indirecta

13. La Constitución Política del Perú ha previsto en su artículo 70 que

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

14. Dicho atributo además encuentra su desarrollo legal en el artículo 923 del Código Civil, que señala que *“la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley”*.

15. Con relación al sentido constitucional de la propiedad este Colegiado ha precisado que es más amplio que la propiedad civilista del derecho privado²⁸:_

Así, mientras que en este último el objeto de la propiedad son cosas u objetos materiales susceptibles de valoración, para el derecho constitucional la propiedad no se queda “enclaustrada” en el marco del dominio y de los derechos reales, sino que abarca y se extiende a la pluralidad *in totum* de los bienes materiales e inmateriales que integran el patrimonio de una persona y que, por ende, son susceptibles de apreciación económica.

²⁸ Cfr. Expediente 008-2003-PI/TC, fundamento 26, a).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

16. En el sistema jurídico estadounidense surgió el concepto técnico-jurídico de *regulatory takings* que abarca diversas modalidades de afectación del derecho de propiedad –sin transferencia de dominio del Estado- pero con un efecto equivalente a la expropiación. En la jurisprudencia estadounidense destacan el Caso Penn Central Corporation Co. vs. City of New York, 438 U.S. 104 (1978) y Lucas vs. South Carolina Coastal Council, 505 U.S. 1003, 1019 (1992). Así, en esta última sentencia se analizó si la prohibición de construcción que privó a Lucas de uso económico a su propiedad equivale a una expropiación, que exige una compensación justa conforme a las enmiendas quinta y decimocuarta. El fallo sustentado por Antonin Scalia concluyó que

[...] existen buenas razones para nuestra creencia frecuentemente expresada de que cuando el propietario de un derecho real debe sacrificar toda utilización económica beneficiosa en nombre del bien común, esto es, dejar su propiedad sin uso económico, ha sufrido una expropiación.

17. En esa dirección de distinguir la expropiación directa –a que se refiere el artículo 70 de la Norma Suprema- de la figura de la expropiación indirecta o regulatoria, el Tribunal Constitucional, en el Caso Town House S.A.C., ha señalado que²⁹

Por otro lado, la noción de expropiación indirecta o expropiación regulatoria se aplica tanto en derecho internacional como en derecho interno. Siguiendo múltiples pronunciamientos a través de resoluciones expedidas por tribunales internacionales se ha clasificado a las expropiaciones en dos tipos: directas, es decir, aquellos actos legislativos o administrativos que transfieren el título y la posición física de un bien, e indirectas, es decir, aquellos actos estatales que en la práctica producen una pérdida de la administración, el uso o el control de un recurso, o una significativa depreciación en el valor de los bienes. A su vez, se reconoce que las expropiaciones indirectas se subdividen en expropiación progresiva, que son aquellas donde se produce una lenta y paulatina privación de facultades del derecho de propiedad del inversionista titular, lo que disminuye el valor del activo; y las expropiaciones regulatorias que son aquellas donde la amenaza de vulneración al derecho de propiedad se produce a través de regulación estatal.

Así pues, a nivel interno, debe entenderse por expropiación indirecta o expropiación regulatoria aquella en donde la Administración Pública a través de

²⁹ Cfr. Expediente 0239-2010-PA/TC, fundamentos 10,11,12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

una sobrerregulación priva (total o parcialmente) al propietario de un bien de uno o todos los atributos del derecho de propiedad (ya sea del uso, del disfrute o de la disposición). El derecho de propiedad sobre bienes tiene sentido en tanto permite extraer un mayor provecho a los bienes. Si no se puede disponer, usar o disfrutar los bienes, gozar de su titularidad carece de relevancia.

Si bien la Constitución no hace mención expresa relativa a la proscripción de las expropiaciones indirectas, lo que no significa que la Constitución las tolere, una interpretación constitucional válida lleva a concluir que toda vez que la Constitución reconoce, respeta y protege el derecho de propiedad de los privados como parte del modelo de economía social de mercado al que se adscribe y al establecer la exigencia de un adecuado procedimiento expropiatorio que incluya un pago en efectivo de indemnización justipreciada para intervenir sobre la propiedad de privados, las expropiaciones indirectas se encuentran proscritas. Al respecto, las bases constitucionales que fundamentan la protección contra las expropiaciones regulatorias o indirectas se encuentran en los artículos 70.º, 2.º, inciso 2, 63.º, 71.º y 61.º de la Constitución.

18. En el contexto descrito se aprecia de los autos que con fecha 12 de febrero de 2016³⁰, la recurrente solicitó la conformidad de obra, la cual mereció dos observaciones de la Comisión Técnica Calificadora de Proyectos de la Municipalidad: 1) la falta de suscripción del formato de solicitud, falta de dos copias de éste y dos copias de planos de replanteo³¹; y 2) el exceso de construcción más allá de lo permitido en la licencia³². Es en esta circunstancia que con Resolución 89-2016-MPH-GM, de fecha 23 de marzo de 2016³³, la Gerencia General de la Municipalidad demandada declaró la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento administrativo de conformidad de obra. Esta última resolución sin embargo, se apartó del debido procedimiento administrativo al resolver con argumentos distintos a los de la Comisión Técnica Calificadora de Proyectos de la Municipalidad, pues como se observa de su contenido argumentó que el oficio que aprobó el silencio administrativo es ilegal por ser contrario al Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad de Huaral, lo que denota una clara vulneración al derecho de debida motivación y el principio de congruencia (que forma parte del debido proceso), además de resultar

³⁰ Fojas 49.

³¹ Cfr. con Carta 172-2016-MPH/GDUOT-SGOPOU, de fecha 18 de febrero de 2016.

Fojas 53.

³² Cfr. con carta 226-2016-MPH-GDUR-SGOPOU, de fecha 8 de marzo de 2016. Fojas 55-56.

³³ Foja 58.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

desproporcionado y arbitrario dicho proceder, pues el pedido de conformidad de obra de la demandante debía responderse sobre criterios técnicos respecto al proyecto, en el sentido del cumplimiento o no del expediente técnico con el que se aprobó la licencia de edificación y si es que se respetaron los planos.

19. Asimismo, con Oficio 126-2016-MPH/GDET/SUBGDCGR/JLMM, de fecha 22 de julio de 2016³⁴, la demandada respondió negativamente a la solicitud de expedición de ITSE señalando que “[...] *No procede a efectuar inspección técnica de seguridad en edificaciones multidisciplinaria hasta que la empresa no cumpla con realizar el cambio de zonificación [...]*”. Esta decisión también resulta arbitraria porque la demandada está trasladando su función a la administrada (la empresa recurrente), y es que, como está acreditado en autos, la demandante cumplió con presentar la documentación necesaria para acceder al cambio de zonificación; pese a ello, la demandada no culminó con dicho trámite, esto es, con emitir la ordenanza respectiva, siendo esta función y responsabilidad exclusiva y excluyente de la demandada.
20. Este acto también es violatorio del procedimiento administrativo, pues los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos para expedir un ITSE no incluyen “*cumplir con el cambio de zonificación a cargo de la administrada*”, conforme lo indica el Oficio 297-2016/CENEPRED/DGP-2.0, de fecha 26 de agosto de 2016³⁵, expedido por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). Luego de negar la expedición de ITSE la demandada realizó una inspección y multó a la recurrente por falta, precisamente, de ITSE, por lo que impuso la medida temporal de clausura, lo que además implica la paralización de sus actividades empresariales.
21. Las acciones descritas no resultan sino violatorias del derecho a la propiedad, pues, luego de haber emitido los actos administrativos que le permitieron a la persona jurídica demandante usar, disfrutar, servirse directamente de su bien, percibir sus frutos y productos, y darles destino o condición conveniente a sus intereses, conforme se ha detallado en el

³⁴ Foja 73.

³⁵ Foja 78.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

fundamento 10 *supra*, con otros posteriores nuevos actos administrativos³⁶, se le viene negando el uso y disfrute de su derecho de propiedad, lo cual evidencia la existencia de una expropiación indirecta o expropiación regulatoria, pues la Administración pública a través de una sobrerregulación administrativa (resoluciones administrativas y otros actos) ha privado totalmente a la propietaria de los atributos de su derecho, porque, en los hechos, no le permite extraer un mayor provecho de sus bienes, dado que no puede usar o disfrutar de su bien. En esa línea corresponde amparar la demanda, dado que la actuación administrativa resulta arbitraria al impedir el ejercicio del derecho invocado, más aún cuando se pretende exigirle al administrado que cumpla con un cambio de zonificación, lo cual es competencia exclusiva de la emplazada.

Efectos de la sentencia

22. Estando a lo antes dicho, a consideración de esta Sala del Tribunal Constitucional, corresponde declarar la nulidad de la Resolución 89-2016-MPH-GM, de fecha 23 de marzo de 2016³⁷, emitida por la Gerencia General de la Municipalidad demandada, y los actos posteriores a ella; y, como consecuencia de ello, restituir las cosas al estado anterior a su expedición, a efectos de garantizar la eficacia de los derechos fundamentales lesionados.
23. Sin perjuicio de ello, corresponde a la municipalidad emplazada terminar el procedimiento iniciado por la recurrente respecto del cambio de zonificación con el instrumento legal pertinente, a fin de regularizar tal situación jurídica, sin que ello implique desconocer el ejercicio de su derecho de propiedad, que, por actuaciones administrativas autorizadas por diversos funcionarios de dicha comuna, han materializado dicho cambio de zonificación.
24. Finalmente, corresponde estimar el pago de costos procesales, en atención a lo dispuesto por el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

³⁶ Resolución 089-2016-MPH-GM, de fecha 23 de marzo de 2016 (foja 58), y Oficio 126-2016-MPH/GDET/SUBGDCGR/JLMM, de fecha 22 de julio de 2016 (foja 73).

³⁷ Foja 58.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00041-2023-PA/TC
LIMA
PROCESADORA INDUSTRIAL
RÍO SECO S.A.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, por haberse acreditado la vulneración de los derechos de petición y propiedad.
2. Declarar **NULA** la Resolución 89-2016-MPH-GM, de fecha 23 de marzo de 2016, emitida por la Gerencia General de la Municipalidad demandada y los actos posteriores a ella; en consecuencia, ordena restituir las cosas al estado anterior a su expedición, debiendo garantizarse la eficacia de los derechos lesionados.
3. **ORDENAR** a la Municipalidad Provincial de Huaral que termine el procedimiento de cambio de zonificación iniciado por la recurrente con el instrumento legal idóneo.
4. **CONDENAR** a la Municipalidad Provincial de Huaral al pago de costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH