



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03205-2007-PA/TC
LIMA
SARA LUPE LAÍNEZ SANTA MARÍA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a 1 de abril de 2008, la Sala Primera del Tribunal Constitucional integrada por los señores magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Sara Lupe Láinez Santa María contra la resolución de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 189, su fecha 23 de marzo de 2007, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 27 de octubre de 2005, la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Distrital de San Isidro y su Procurador Público, solicitando que se declaren inaplicables las Ordenanzas N.ºs 127-MSI y 128-MSI, ambas de fecha 26 de setiembre de 2005, las mismas que han establecido un área de influencia del Bosque El Olivar y la suspensión del otorgamiento de licencias de funcionamientos por un plazo de ciento veinte días dentro de dicha área, respectivamente; y que se disponga que la entidad emplazada se abstenga de iniciar cualquier proceso de fiscalización sobre los locales comerciales que arrendará, integrantes del inmueble de su propiedad ubicado en la Av. Los Conquistadores N.º 785, San Isidro, y de imponer cualquier tipo de multa administrativa; y, en consecuencia, se le permita hacer uso de su derecho de propiedad, así como arrendar los referidos locales comerciales, cuya renta constituye su única fuente de ingresos. Alega que la actuación de la municipalidad demandada vulnera sus derechos constitucionales a la propiedad, a la libre contratación y al trabajo.

El Procurador Público Municipal a cargo de los asuntos judiciales de la Municipalidad de San Isidro, contesta la demanda señalando que las ordenanzas cuestionadas fueron emitidas en mérito a la Resolución Directoral N.º 410/INC, de fecha 2 de diciembre de 1998, que declara al Sector 8 –dentro del cual se encuentra ubicado el inmueble de la recurrente– como Zona Monumental del Olivar de San Isidro, motivo por el que le son aplicables las referidas ordenanzas, no habiéndose vulnerado derecho constitucional alguno, toda vez que el aludido inmueble cuenta con tres licencias de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funcionamientos, emitidas por la Subgerencia de Comercialización y Comercio Ambulatorio.

El Sexagésimo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 22 de mayo de 2006, declara fundada la demanda, por estimar que las ordenanzas cuestionadas conllevan restricciones al derecho de propiedad de la actora, puesto que, al no otorgar licencias de funcionamiento a los locales ubicados dentro del inmueble de su propiedad, se le impidiendo el usufructo de dicho bien.

La recurrida reformó la apelada, declarando improcedente la demanda por considerar que la Ordenanza N.º 127-MSI ha sido expedida dentro del marco de las facultades que legalmente se le reconoce a la comuna demandada; no habiendo, además, acreditado la actora en qué medida la mencionada ordenanza afecta sus derechos. Asimismo, con relación a la Ordenanza N.º 128-MSI, estima que su emisión no afecta derechos protegidos por la norma constitucional, debido a que no le niega el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, ni amenaza con no otorgarle, sino que, simplemente, suspende temporalmente su otorgamiento.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se declaren inaplicables las Ordenanzas N.º 127-MSI y N.º 128-MSI, de fecha 26 de setiembre de 2005, que establecieron un área de influencia del Bosque El Olivar y la suspensión del otorgamiento, por un plazo de ciento veinte días, de licencias de funcionamientos; y que se disponga que la emplazada se abstenga de iniciar cualquier proceso de fiscalización sobre los locales comerciales de su propiedad y de imponer cualquier tipo de multa administrativa; y, en consecuencia, se le permita hacer uso de su derecho de propiedad y así poder arrendar los referidos locales. La recurrente alega la vulneración de sus derechos constitucionales a la propiedad, a la libre contratación y al trabajo.
2. En principio, debe tenerse en consideración que el artículo 195, inciso 6, de la Constitución establece como competencia de los gobiernos locales la planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial. Por su parte, la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades, establece:

“ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1. **Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(...)

1.2. **Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, (...), el Esquema de Zonificación de áreas urbanas (...)** y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.6. Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:

(...)

3.6.4. Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales **de acuerdo con la zonificación.** (negritas adicionadas)

3. En el caso de Municipalidad Metropolitana de Lima –que tiene asignada por el artículo 198 de la Constitución competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional– dichas funciones son atribuciones del Concejo Metropolitano, a tenor de lo dispuesto por el inciso 12 del artículo 157 de la citada Ley Orgánica de Municipalidades:

“ARTÍCULO 157.- ATRIBUCIONES

Compete al Concejo Metropolitano:

12. Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura;”

3. En cuanto al análisis del caso en concreto, este Colegiado observa que la Ordenanza N.º 127-MSI tiene como uno de sus objetivos el expedir disposiciones técnicas especiales para el otorgamiento y fiscalización de licencias municipales referidas al funcionamiento de locales comerciales, dentro del Área de influencia del Bosque El Olivar de San Isidro –declarado Monumento Nacional por Resolución Suprema N.º 657, del 16 de diciembre de 1959–; área que, a su vez, fue declarada Zona Monumental mediante Resolución Directoral Nacional N.º 410/INC, de fecha 2 de diciembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1998. Siendo ello así, es competencia de la municipalidad demandada el expedir una reglamentación específica para la denominada Área de influencia del Bosque El Olivar, con arreglo a las disposiciones que en materia de zonificación y plan de desarrollo urbano emita la Municipalidad Metropolitana de Lima. En consecuencia, este Tribunal Constitucional considera que la cuestionada ordenanza no limita el libre ejercicio de los derechos constitucionales de la recurrente a la propiedad, a la libre contratación y al trabajo, pues no contiene norma alguna que le impida usufructuar sus locales comerciales.

4. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la Ordenanza N.º 128-MSI, del 26 de setiembre de 2005, que dispone la suspensión temporal, durante un plazo de 120 días, de la recepción de solicitudes de licencias de funcionamientos en la Zona Monumental del Bosque El Olivar de San Isidro. Durante dicho plazo se debía realizar el estudio y proyecto de Ordenanza mediante la cual se aprobara la actualización del Reglamento de Conservación, Revalorización, Edificación y Zonificación del referido bosque, el cual debía ser ratificado por el Instituto Nacional de Cultura y, además, concordar con los planes y programas en materia de desarrollo urbano y zonificación de áreas urbanas dictados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y, de ser el caso, esperar a que el cambio de zonificación sea ratificado por la referida entidad metropolitana.

Es decir, la actualización del mencionado reglamento no es competencia exclusiva y excluyente de la municipalidad emplazada, estando sujeta su aprobación a un plazo incierto, que depende de las aprobaciones y/o ratificaciones de terceras entidades. Por tanto, a criterio de este Colegiado, dado el plazo vencido y transcurrido hasta la fecha – más de dos años –, la suspensión establecida por la emplazada restringe, de manera irrazonable y desproporcionada, el derecho de propiedad de la accionante, al impedir el libre usufructo de su bien inmueble, destinado al uso comercial.

Siendo ello así, a fin de no lesionar los derechos fundamentales de la demandante, y en tanto no se apruebe dicha actualización, la Municipalidad de San Isidro deberá continuar tramitando las solicitudes de licencia de funcionamiento que se le presenten o, en su defecto, puede otorgar licencias provisionales y, en todo caso, en estas licencias establecer límites para las actividades que se pretenden realizar. Así ya lo ha señalado este Supremo Tribunal en la STC N.º 00017-2006-PI/TC, aplicable *mutatis mutandis* al caso de autos, al establecer que cuando

“(…) la municipalidad emplazada advierta que la zonificación de determinadas áreas vaya a ser modificada con la aprobación de los planes presentados a la Municipalidad Metropolitana de Lima, de donde corresponde que dicha corporación adopte las medidas necesarias para evitar crear caos o confusión, que podría afectar derechos fundamentales o la seguridad jurídica; en ese sentido, puede otorgar licencias provisionales o establecer límites para las actividades que se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pretenden realizar, para que el contribuyente tenga conocimiento oportuno y preciso de los cambios que podrían producirse y de cómo aquellos podría afectarlo.” (Fundamento jurídico N.º 15)

5. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional observa que la Ordenanza N.º 149-MSI, de fecha 23 de marzo de 2006, permite excepcionalmente los usos comerciales en los predios que cuenten con inscripción catastral de uso comercial y en aquellos cuyas puertas e ingreso se ubiquen frente a la Av. Los Conquistadores, como es el caso del predio de la demandante. Es decir, la municipalidad emplazada vendría incumpliendo lo establecido por su propia ordenanza.
6. En consecuencia, ha quedado acreditado que la suspensión de recepción de solicitudes de licencias de funcionamiento, dispuesta por la Ordenanza N.º 128-MSI, vulnera los derechos constitucionales de la actora, motivo por el cual la demanda debe ser amparada en ese extremo.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda, en el extremo relativo a la inaplicabilidad de la Ordenanza N.º 127-MSI.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda, en el extremo referido a inaplicación de la Ordenanza N.º 128-MSI, de fecha 26 de setiembre de 2005; y, en consecuencia, inaplicable sus disposiciones a la recurrente, conforme se señala en el Fundamento Jurídico N.º 4, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:


Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)