



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08009-2013-PC/TC

HUAURA

RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HEREDIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de diciembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. Y con los fundamentos de voto de los magistrados Ramos Núñez y Sardón de Taboada que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Raúl Bernardo Chávez Heredia contra la resolución de fojas 69, de fecha 11 de setiembre de 2013, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, la cual declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 17 de julio de 2012, el recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de Supe Puerto. Solicita que, en cabal aplicación cumplimiento de la Ley N.º 27718 y su reglamento, así como de la Ley N.º 28627, artículo 4.º, acápite 4.1, de las reglas municipales, se expida la respectiva ordenanza municipal que determine los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas de productos pirotécnicos, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos con productos deflagrantes y detonantes.

Alega que las normas invocadas son normas legales que han sido dictadas para que las Municipalidades expidan ordenanzas municipales que declaren los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos. Constituyen por ello mandatos vigentes, ciertos y claros, que no están sujetos a controversia compleja, así como también son incondicionales y de ineludible y obligatorio cumplimiento, por lo que la demandada tiene la obligación de cumplirlas. En tal sentido, aduce que con fecha 9 de marzo de 2012 solicitó a la Municipalidad recurrida que cumpla con expedir la ordenanza materia del presente proceso de cumplimiento, y que, al no obtener respuesta, le envió la carta notarial de fecha de recepción 24 de abril de 2012, la cual no ha sido contestada dentro de los 10 días útiles siguientes a su presentación.

Con fecha 13 de diciembre de 2012, la Municipalidad demandada contesta la demanda. Solicita que sea desestimada, tras señalar que el solicitante, después de presentar su solicitud, nunca más se personó al local de la demandada para informarse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08009-2013-PC/TC

HUAURA

RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HEREDIA

sobre el estado de su pretensión. En su opinión, resulta falso que no haya respuesta, ya que su solicitud fue resuelta en su debida oportunidad con el Informe Técnico N.º 0184-2012-VCV-SGGUR/MDSP y el Informe legal N.º 113-2012-RAPM/JOAL-MDSP, emitidos por la Gerencia de Gestión Urbana y Rural. Además, añade que, debido al incremento significativo de la población, conforme a los informes señalados, la zonificación no se encuentra actualizada, por lo que por el momento no se puede otorgar una ubicación en el distrito para el rubro solicitado en tanto se encuentra en trámite la actualización del plano del distrito.

Con Resolución N.º 3, de fecha 27 de marzo de 2013, el Primer Juzgado Civil de Barranca declara improcedente la demanda. Afirma que no procede el proceso de cumplimiento cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario. A su turno, mediante Resolución N.º 7, de fecha 11 de setiembre de 2013, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura confirma la apelada, tras considerar que, entre tanto la Municipalidad demandada no cuente con la zonificación actualizada, se encuentra en la imposibilidad de emitir la ordenanza municipal solicitada.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. El objeto de la demanda es que la Municipalidad Distrital de Supe Puerto expida una ordenanza municipal que determine los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas de productos pirotécnicos, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos con productos deflagrantes y detonantes.

Argumentos de la demandante

2. La demandante alega que las normas invocadas son normas legales que han sido dictadas para que las Municipalidades expidan ordenanzas municipales que declaren los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos. Por ende, constituyen mandatos vigentes, ciertos y claros, que no están sujetos a controversia compleja, así como también son de cumplimiento ineludible, obligatorio e incondicional, por lo que la demandada tiene la obligación de cumplirlas. Aduce que, con fecha 9 de marzo de 2012, solicitó a la Municipalidad recurrida que cumpla con expedir la ordenanza materia del presente proceso de cumplimiento; y que, al no obtener respuesta, le envió la carta notarial de fecha de recepción 24 de abril de 2012, la cual no ha sido contestada dentro de los 10 días



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08009-2013-PC/TC

HUAURA

RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HEREDIA

útiles siguientes a su presentación.

Argumentos del demandado

3. La Municipalidad demandada contesta la demanda solicitando que sea desestimada, tras señalar que sí respondió a la consulta realizada por el recurrente mediante el Informe Técnico N.º 0184-2012-VCV-SGGUR/MDSP y el Informe legal N.º 113-2012-RAPM/JOAL-MDSP, emitidos por la Gerencia de Gestión Urbana y Rural. Sobre el cumplimiento invocado, alegó que, debido al incremento significativo de la población, y conforme a los informes señalados, la zonificación no se encontraba actualizada. Por ende, por el momento no se podía otorgar una ubicación en el distrito para el rubro solicitado en tanto estaba en trámite la actualización del plano del distrito.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

4. El Tribunal observa que la Ley N.º 27718 regula la fabricación, importación, depósito, transporte, comercialización y uso de productos pirotécnicos. Su artículo 4.1, modificado por la Primera Disposición Complementaria de la Ley N.º 28627, establece que

4.1. Las Municipalidades Provinciales y Distritales de la República, bajo responsabilidad solidaria de los miembros del Concejo Municipal y mediante ordenanza, determinarán los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas de productos pirotécnicos, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos con productos deflagrantes y detonantes.

5. El Tribunal debe hacer notar que, antes de la modificación efectuada por la referida Primera Disposición Complementaria de la Ley N.º 28627, el artículo 4.1 de la ley N.º 27718 establecía:

Dentro de los noventa (90) días de publicado el Reglamento de esta Ley, las Municipalidades Provinciales respecto del área del distrito del Cercado; y las Municipalidades Distritales de la República, bajo responsabilidad solidaria de los miembros del Concejo Municipal y mediante Ordenanza, dictarán las medidas de su competencia, para determinar los lugares públicos en los que se puedan usar artículos pirotécnicos deflagrantes (fuegos artificiales).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08009-2013-PC/TC

HUAURA

RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HEREDIA

6. El Tribunal también debe hacer notar que una de las diferencias entre la original disposición del artículo 4.1 de la Ley N.º 27718 y la que resultó tras su modificatoria a través de la Primera Disposición Complementaria de la Ley N.º 28627 es la eliminación del plazo dentro del cual deberían dictarse las ordenanzas municipales mediante las cuales se “determinarán los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas de productos pirotécnicos, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos con productos deflagrantes y detonantes”.
7. La eliminación de tal plazo es un tema relevante. No tiene que ver tanto con la necesidad de que el legislador nacional respete la autonomía (que también es normativa) de los gobiernos locales. Como se ha señalado en diversas ocasiones, el ejercicio de estas competencias normativas por los gobiernos locales ha de realizarse en el marco del orden competencial existente entre estos y el gobierno nacional y los gobiernos regionales. La importancia de esta materia se encuentra más bien vinculada con los presupuestos o condiciones que una ordenación legislativa como la reclamada con la demanda requiere previamente que se realice.
8. A aquello ha hecho referencia la Municipalidad emplazada en su escrito de contestación de la demanda. La necesidad de identificar los espacios territoriales adecuados en los que se pueda autorizar el funcionamiento de los talleres y fábricas de productos pirotécnicos, los lugares de expendio, así como los espacios públicos donde se puedan realizar espectáculos con esos productos pirotécnicos, requiere que se elaboren los respectivos planes de zonificación por parte de la Municipalidad demandada. En definitiva, que se determine, en su ámbito territorial, si existen (o no) espacios físicos adecuados para la realización de tales actividades.
9. Finalmente, este Tribunal observa que la necesidad de satisfacer tal condición, a lo cual se suma la posibilidad de que en el ámbito territorial de un determinado gobierno local pueda no existir ese espacio adecuado para realizar actividades relacionadas con los productos pirotécnicos, es suficiente para desestimar la pretensión. Y es que, como se establece en el precedente recogido en la STC 0168-2005-PC/TC, el mandato administrativo o legal que mediante este proceso se demande ha de caracterizarse por ser de cumplimiento incondicional y de ineludible y obligatorio cumplimiento. Estas características no son cumplidas por el artículo 4.1 de la Ley N.º 27718, modificada por la Primera Disposición Complementaria de la Ley N.º 28627.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 08009-2013-PC/TC

HUAURA

RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HEREDIA

la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

[Handwritten signatures and scribbles, including a large signature that appears to read 'Espinoza Saldaña']

Lo que certifico:

4 MAR. 2017

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 08009-2013-PC/TC

LIMA

RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HEREDIA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Estoy de acuerdo con la decisión que contiene la sentencia en mayoría, pero no con los argumentos en los que se sustenta.

El proceso de cumplimiento es uno que tiene por finalidad controlar la legalidad de la actuación administrativa. No de cualquier tipo, sino de una muy especial, de aquella que ha sido calificada en nuestra jurisprudencia como inactividad administrativa. Su objeto es condenar el ocio, la pereza, el letargo o la mora administrativa. Es el incumplimiento de un mandato de actuación administrativa que contiene una ley, reglamento o acto administrativo aquello que se busca censurar mediante una sentencia de condena, y luego de haberse declarado como ilegal la inacción, que se expida una orden de ejecución para que se cumpla lo ilegítimamente omitido.

No es finalidad de este proceso que se emplee contra una autoridad administrativa a fin de que ejerza su competencia de dictar normas con rango de ley, como la que autoriza el artículo 4.1 de la Ley N° 27718, modificado por la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28627. No hay aquí un mandato de actuación administrativa sino el establecimiento de una regla constitutiva, mediante la cual se confiere a las municipalidades del poder normativo de regular –mediante una ordenanza municipal– los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas de productos pirotécnicos, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos con productos deflagrantes y detonantes. Un poder o competencia normativa cuya oportunidad de su ejercicio, como es obvio, se encuentra garantizado por la autonomía que la Constitución reconoce a los gobiernos locales. Por ello, considero que la demanda debe declararse improcedente.

Sr.
RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

14 MAR 2017

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Suscribo el presente fundamento de voto porque, si bien estoy de acuerdo con el fallo de la sentencia en mayoría, discrepo de su fundamentación.

1

El recurrente solicita el cumplimiento del artículo 4, inciso 1, de la Ley 27718 —modificado por la Primera Disposición Complementaria de la Ley 28627 — que señala lo siguiente:

Las Municipalidades Provinciales y Distritales de la República, bajo responsabilidad solidaria de los miembros del Concejo Municipal y mediante ordenanza, determinarán los lugares exclusivos y permanentes para la instalación de talleres o fábricas de productos pirotécnicos, así como los lugares públicos para la realización de espectáculos pirotécnicos con productos deflagrantes y detonantes.

La sentencia en mayoría desestima la demanda por considerar que el mandato invocado no puede realizarse hasta la aprobación de los correspondientes planes de zonificación. Dicha posición no se sostiene porque prever los lugares en los que pueden instalarse fábricas de — o realizarse espectáculos públicos con — pirotécnicos en las ordenanzas que aprueban la zonificación implicaría, precisamente, cumplir con el mandato legal referido. Así las cosas, me aparto de la mayoría dado que no cabe desestimar una demanda alegando que la ejecutabilidad del *mandamus* está condicionada a su propio cumplimiento.

2

Pese a ello, la demanda resulta improcedente dado que el artículo 4, inciso 1, de la Ley 27718 es inoponible a la municipalidad distrital demandada.

El artículo 195, inciso 6, de la Constitución establece que los gobiernos locales son competentes para “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.” El artículo 73, incisos a y d, de la Ley Orgánica de Municipalidades señala, a su vez, que las municipalidades provinciales tienen competencia exclusiva para “Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial” y “Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo (...)”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE N.º 08009-2013-PC/TC
LIMA
RAÚL BERNARDO CHÁVEZ HERE-
DIA

Además el artículo 200, inciso 4, de la Constitución dispone que el proceso de inconstitucionalidad procede contra las normas con rango de ley entre las que se encuentran las ordenanzas municipales. De ahí que “(...), aun cuando no provengan de una fuente formal como la parlamentaria, [las ordenanzas municipales] son equivalentes a las emitidas por ella y, como tales, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa. De este modo, la ordenanza, en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía” (fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente 00003-2004-PI/TC).

Así, no existe una relación de jerarquía entre el Gobierno Central y los gobiernos locales ni entre la ley y las ordenanzas municipales. Nuestro ordenamiento constitucional otorga autonomía a las municipalidades para que ejerzan libremente sus competencias sin afectar ni menoscabar las de otros niveles de gobierno.

3

El Gobierno Central no está autorizado a intervenir en asuntos de competencia municipal menos aún para exigir la emisión de ordenanzas en un sentido determinado. Lo contrario supondría desconocer la autonomía municipal — en tanto bien de relevancia constitucional — y atentar contra el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución.

A través de la norma en cuestión, sin embargo, el Congreso de la República pretende regular el ordenamiento territorial de los gobiernos locales. Esa materia es competencia exclusiva de éstos últimos como establece el artículo 195, inciso 6, de la Constitución en concordancia con el artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por tanto, dicho mandato carece de virtualidad y no resulta oponible a la municipalidad emplazada. Así, dado que el *mandamus* no resulta obligatorio, corresponde declarar improcedente la demanda en aplicación del acápite d) del fundamento 14 — aprobado con calidad de precedente vinculante — de la sentencia recaída en el expediente 00168-2005-PC/TC.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTAROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL