



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03600-2015-PA/TC  
LIMA  
VÍCTOR DELGADO ANDÍA Y OTROS

### RAZÓN DE RELATORÍA

Lima, 3 de enero de 2020

La Sentencia recaída en el Expediente N° 03600-2015-PA/TC es aquella conformada por los votos de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera quienes coincidieron en declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo que alcanzan la mayoría simple que exige el artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, concordante con el artículo 10 de su Reglamento Normativo.

Se deja constancia que el exmagistrado Urviola Hani dejó votada la causa al momento del cese del ejercicio de sus funciones, quien en minoría declara infundada la demanda.

  
Flavio Reategui Apaza  
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA SAC,  
representado por CARLOS AMÉRICO LAURA  
CASTRO GERENTE GENERAL)

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mis colegas magistrados, en el presente caso disiento de la opinión de declarar infundada la demanda, pues considero, al igual que el magistrado Sardón de Taboada, que debe declararse improcedente la demanda por haber operado la sustracción de la materia. Mis fundamentos son los siguientes:

1. La demanda tiene por objeto que se declare inaplicable la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS, de fecha 28 de mayo de 2012, que modificó el uso de suelos para el desarrollo de las actividades de transporte público de nivel regional, nacional e internacional. Solicita, además, que se deje sin efecto el Oficio 0148-2012/MPS, a través del cual la comuna demandada le requirió que, en cumplimiento de la citada ordenanza, procediera a la reubicación de su terminal terrestre en el plazo de 90 días.
2. Empero, mediante la Ordenanza Municipal 014-2014/MPS, de fecha 16 de abril de 2014, la entidad edil demandada modificó la Ordenanza 10-2012/MPS, materia de cuestionamiento, concediendo plazo de 5 años a los afectados con ella para adecuarse a los cambios de compatibilidad de uso de suelos. Siendo ello así, la alegada afectación de los derechos fundamentales de la recurrente ha cesado, operando de ese modo la sustracción de la materia.

S.

  
LEDESMA NARVÁEZ

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03600-2015-PA/TC  
SULLANA  
GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA S.A.C.  
Representado(a) por CARLOS AMERICO  
LAURA CASTRO (GERENTE GENERAL)

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por los siguientes fundamentos:

1. La demanda tiene por objeto inaplicar la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS, publicada el 30 de mayo de 2012, que modifica el uso de suelos para el desarrollo de las actividades de transporte público a nivel regional, nacional e internacional en el marco del plan urbano distrital. En consecuencia, que se deje sin efecto el Oficio 0148-2012/MPS, por el cual se requiere que, en el plazo de noventa (90) días reubique su terminal terrestre.
2. Sin embargo, dicho documento normativo ha sido modificado mediante la Ordenanza Municipal 014-2014/MPS, con fecha 16 de abril de 2014, concediendo un plazo de 5 años a los afectados para adecuarse a los cambios en la compatibilidad de uso de suelos, en atención al artículo 14 de la Ley 28976, Marco de Licencia de Funcionamiento, que en ese momento señalaba.
3. En ese sentido, se ha producido sustracción de la materia controvertida, pues el plazo concedido al recurrente para reubicar su terminal terrestre ha sido ampliado de 90 días a 5 años.

Por todo lo anterior, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

  
MIRANDA CANALES

**Lo que certifico:**

  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC  
SULLANA  
GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA  
SAC

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI  
OPINANDO QUE CORRESPONDE DECLARAR IMPROCEDENTE LA  
DEMANDA POR HABERSE PRODUCIDO LA SUSTRACCIÓN DE LA MATERIA**

Considero que debe declararse **IMPROCEDENTE** la demanda, por cuanto se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Me explico. La ordenanza cuestionada ha sido modificada con la expedición de la Ordenanza Municipal 014-2014/MPS del 16 de abril de 2014, ampliándose el plazo concedido al recurrente para realizar la reubicación de su terminal terrestre de 90 días a 5 años. Razón por la cual, se aprecia que la presunta afectación denunciada ha cesado, por lo que corresponde declarar improcedente la demanda en aplicación, a *contrario sensu*, del artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

S.

**BLUME FORTINI**

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA S.A.C.

Representado(a) por CARLOS AMERICO

LAURA CASTRO - GERENTE GENERAL

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto porque considero, al igual que el magistrado Sardón de Taboada, que ha operado la sustracción de la materia por la expedición de la Ordenanza Municipal 014-2014/MPS, de 16 de abril de 2014. En consecuencia, carece de sentido emitir pronunciamiento de fondo, por lo que la demanda debe calificarse como **IMPROCEDENTE**.

S.

RAMOS NÚÑEZ

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA SAC

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la ponencia por lo siguiente:

La recurrente solicita la inaplicación de la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS de 28 de mayo de 2012 (*cf.* fojas 5), emitida por la Municipalidad Provincial de Sullana, que modifica la Ordenanza Municipal 012-2009/MPS en lo referido a la compatibilidad de uso de suelos para “el desarrollo de las actividades de Transporte Público de Pasajeros y/o Carga de Mercancía a nivel Regional, Nacional e Internacional” (*sic*).

Alega que, en aplicación de la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de dicha ordenanza, la emplazada pretende forzarla a reubicar su terminal terrestre en un plazo de 90 días, lo que resulta irrazonable pues “ninguna persona natural o jurídica podrá comprar, construir, implementar e iniciar sus funciones en un terminal en el plazo de 90 días” (*cf.* fojas 87). Además, sostiene que la Ordenanza Municipal 012-2009/MPS ha sido aprobada en un procedimiento irregular. Invoca la afectación de sus derechos fundamentales de debido proceso, libertad de trabajo, libertad de empresa y propiedad.

Sin embargo, la sentencia en mayoría no se pronuncia de manera directa respecto a las alegaciones de la recurrente; en cambio, declara infundada la demanda señalando, de manera genérica, que no está demostrado que la emplazada haya actuado de manera arbitraria. La mayoría no evalúa si es razonable que la recurrente sea forzada a reubicar su terminal terrestre en un plazo de 90 días. Si bien esa parte de la controversia está debidamente identificada en los antecedentes de la sentencia, no se señala nada al respecto en su parte considerativa.

La sentencia en mayoría tampoco advierte que, mediante la Ordenanza Municipal 014-2014/MPS de 16 de abril de 2014, la emplazada modificó la Ordenanza Municipal 010-2012/MPS concediendo un plazo de 5 años a los afectados —que sean titulares de licencias de funcionamiento u otras autorizaciones municipales —para adecuarse a los cambios en la compatibilidad de uso de suelos, en atención al artículo 14 de la Ley 28976, Marco de Licencia de Funcionamiento, que en ese momento señalaba:

El cambio de zonificación no es oponible al titular de la licencia de funcionamiento dentro de los primeros cinco (5) años de producido dicho cambio. Únicamente en aquellos casos en los que exista un alto nivel de riesgo o afectación a la salud, la municipalidad, con opinión de la autoridad competente, podrá notificar la adecuación al cambio de la zonificación en un plazo menor.

En consecuencia, se ha producido sustracción de la materia justiciable con relación a ese extremo de la controversia, pues el plazo concedido al recurrente para reubicar su terminal terrestre ha sido ampliado de 90 días a 5 años.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA SAC

Por otro lado, respecto a los vicios de procedimiento en que habría incurrido la emplazada al aprobar la Ordenanza Municipal 010-2012/MPS, debe señalarse que el proceso de amparo no es una vía donde pueda evaluarse la inconstitucionalidad formal de las normas jurídicas con rango de ley.

Por tanto, dicha parte de la controversia también debe declararse improcedente pues las presuntas irregularidades en el proceso de aprobación de la ordenanza no inciden de manera directa en el contenido protegido de los derechos fundamentales de la recurrente.

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo de autos.

S.

**SARDÓN DE TABOADA**

**Lo que certifico:**

.....  
**Flavio Reátegui Apaza**  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA

SAC, representado por CARLOS AMÉRICO

LAURA CASTRO (GERENTE GENERAL)

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por mis colegas en mérito a las razones que a continuación expongo:

1. El recurrente solicita que se inaplique la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS, publicada el 30 de mayo de 2012, la cual modifica el uso de suelos para el desarrollo de las actividades de transporte público a nivel regional, nacional e internacional en el marco del plan urbano distrital. Asimismo, solicita que se deje sin efecto el Oficio 0148-2012/MPS, por el cual se le requiere que en el plazo de 90 días proceda a la reubicación de su terminal terrestre.
2. Al respecto, se advierte que, mediante la Ordenanza Municipal 014-2014/MPS, de fecha 16 de abril de 2014, la emplazada modificó la ordenanza cuya inaplicación se solicita en la demanda de amparo. Dicha ordenanza concede un plazo de 5 años a los afectados para que puedan adecuarse a los cambios en la compatibilidad de uso de suelos. Por lo tanto, se ha producido la sustracción de la materia, pues el plazo concedido al recurrente para reubicar su terminal ha sido ampliado de 90 días a 5 años, por lo que la demanda debe calificarse como **IMPROCEDENTE**.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

**Lo que certifico:**

.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA

SAC, REPRESENTADO POR

CARLOS AMÉRICO LAURA CASTRO

(GERENTE GENERAL)

## VOTO DEL MAGISTRADO URVIOLA HANI

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, difiero de la decisión tomada en mayoría por las siguientes razones:

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Grupo Empresarial Del Chira SAC contra la resolución de fojas 210, de fecha 7 de octubre de 2014, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró infundada la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

Con fecha 26 de julio de 2012, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Sullana, con el objeto de que se inaplique la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS, publicada el 30 de mayo de 2012, que modifica el uso de suelos para el desarrollo de las actividades de transporte público a nivel regional, nacional e internacional en el marco del plan urbano distrital. Asimismo, solicita que se deje sin efecto el Oficio 0148-2012/MPS, por el cual se requiere que, en el plazo de noventa (90) días, proceda a la reubicación de su terminal terrestre.

Manifiesta que dicha ordenanza, que es autoaplicativa, se ha emitido sin que se haya realizado el estudio necesario, vial, ambiental y de impacto negativo de la zona afectada, violando sus derechos fundamentales al debido proceso, libertad de empresa, libertad de trabajo y a la propiedad.

#### **Contestación de la demanda**

Con fecha 2 de octubre de 2012, la emplazada se apersona y deduce la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa; a su vez, contesta la demanda solicitando que sea desestimada, pues la citada ordenanza municipal ha sido expedida de conformidad con las competencias otorgadas por la Ley Orgánica de Municipalidades. De otro lado, alega que la reubicación de las empresas de transporte terrestre es necesaria porque estas ponen en serio peligro la seguridad y salud de sus usuarios, así como de los vecinos de los lugares en los que se encuentran sus terminales.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA

SAC, REPRESENTADO POR

CARLOS AMÉRICO LAURA CASTRO

(GERENTE GENERAL)

### **Sentencia de primera instancia o de grado**

El Juzgado Mixto Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Sullana, mediante resolución 8, de fecha 28 de noviembre de 2013, declaró infundada la demanda, por cuanto el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares a fin de garantizar otros bienes jurídicos de rango constitucional, tales como la integridad, la seguridad y la vida; además, la demandada, al emitir la norma cuestionada, ha actuado en el ejercicio regular de sus funciones.

### **Sentencia de segunda instancia o grado**

La Sala revisora confirmó la recurrida por las mismas razones.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio de la demanda**

1. La demanda tiene por objeto inaplicar la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS, publicada el 30 de mayo de 2012, que modifica el uso de suelos para el desarrollo de las actividades de transporte público a nivel regional, nacional e internacional en el marco del plan urbano distrital y, en consecuencia, que se deje sin efecto el Oficio 0148-2012/MPS, por el cual se requiere que, en el plazo de noventa (90) días, reubique su terminal terrestre.

### **Análisis constitucional**

2. Previamente a analizar si se han afectado los derechos alegados por el recurrente, se debe determinar si la Ordenanza Municipal 10-2012/MPS es autoaplicativa o no. Al respecto, cabe precisar que, desde una interpretación sistemática de los alcances de la restricción contenida en el segundo párrafo del artículo 200, inciso 2, de la Constitución, no es admisible que mediante una demanda de amparo se cuestione una norma, cuando el propósito de dicha demanda sea cuestionar su validez en abstracto, habida cuenta de que en el ordenamiento existen otros procesos, como el de inconstitucionalidad o el de acción popular, que tienen tal finalidad. Sin embargo, tratándose del proceso de amparo contra normas autoaplicativas, en la Sentencia 1535-2006-PA/TC se ha señalado que su procedencia está supeditada a que afecten directamente derechos subjetivos constitucionales.
3. Siguiendo esta pauta de análisis, a criterio de este Tribunal, la norma cuestionada en el caso de autos es autoplicativa, pues su efecto es la modificación del uso de los suelos para el desarrollo de las actividades de transporte público en el marco del plan urbano distrital. Precisamente por tal motivo es que se le requirió que, en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC

SULLANA

GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA

SAC, REPRESENTADO POR

CARLOS AMÉRICO LAURA CASTRO

(GERENTE GENERAL)

plazo de noventa (90) días, reubique su terminal terrestre. A la luz de lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que las disposiciones contenidas en la citada ordenanza tienen una eficacia inmediata en el ordenamiento, en tanto no se requiere la realización de acto posterior alguno o que se reglamente para que la permanencia del referido terminal en el lugar donde se sitúa resulte contraria al ordenamiento, lo que evidencia el carácter autoaplicativo de la norma.

4. Ahora bien, a fin de dar solución al problema jurídico planteado por el actor no puede soslayarse que el artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, detalla las funciones de las entidades municipales, mientras que en su artículo 81 establece las competencias respecto de las materias de tránsito, vialidad y transporte público. De igual manera, la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, indica en su artículo 17, inciso 17.1, literal a, que las municipalidades provinciales son, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, competentes para “Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial”. En tal sentido, los gobiernos locales está facultados para normar el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano en su jurisdicción.
5. Luego de haber determinado que la emplazada tiene la facultad de regular tal asunto, corresponde dilucidar si tal encargo ha sido realizado de manera constitucional o no. En líneas generales, la medida decretada no puede ser calificada de arbitraria puesto que, más allá de que efectivamente cuente con facultades para ello, persigue un objetivo totalmente legítimo, como lo es la salvaguarda tanto del pasajero como del vecindario, y porque, además, no se ha demostrado que la misma hubiera sido ejercida de manera desproporcional o irrazonable.
6. A lo largo del presente proceso, la parte demandante no ha probado lo contrario. Únicamente se ha limitado a sostener que el traslado es inconstitucional, aunque sin esbozar mayores argumentos, a pesar de que precisamente en ella recae la acreditación de que estamos ante un acto arbitrario o carente de razonabilidad. Por más tutelar que sea la justicia constitucional, esta no puede subrogarla en la construcción de sus argumentos, más aún si se tiene en cuenta que la determinación de qué es desproporcional o irrazonable y qué no lo es, depende del caso en concreto.
7. Aunque este Tribunal Constitucional coincide con lo argüido en relación con que la regulación estatal no es ilimitada, tal alegato, como resulta obvio, no resulta suficiente para estimar la presente demanda, ya que, en concreto, no ha



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03600-2015-PA/TC  
SULLANA  
GRUPO EMPRESARIAL DEL CHIRA  
SAC, REPRESENTADO POR  
CARLOS AMÉRICO LAURA CASTRO  
(GERENTE GENERAL)

puntualizado en qué sustenta su posición, tanto es así que incluso ha reconocido que la reubicación es imperiosa (cfr. sétimo considerando de la demanda).

8. Por lo tanto, no se encuentra acreditada la afectación de los derechos constitucionales alegados, por lo que considero que la demanda debe ser declarada infundada.

Por tanto, considero que el fallo debería ser el siguiente:

Declarar **INFUNDADA** la demanda de autos, porque no se ha acreditado la afectación de los derechos alegados.

S.

URVIOLA HANI

**Lo que certifico:**

.....  
Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL