

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

Lima, veintiuno de marzo

de dos mil trece.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL
PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA
REPÚBLICA:**

VISTA la causa; con el acompañado, de conformidad con el Dictamen del Señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en el día de la fecha con los Vocales Supremos Sivina Hurtado, Acevedo Mena, Vinatea Medina, Morales Parraguez y Rodríguez Chávez, con el informe oral; se emite la siguiente sentencia:

1. RECURSO DE CASACIÓN:

Se trata de los recursos de casación interpuestos por la Asociación de Vivienda del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental La Libertad AVICIP V, de fecha dos de febrero de dos mil once, obrante a fojas trescientos cuarenta y uno, y la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial de Trujillo, de fecha tres de febrero de dos mil once, obrante a fojas trescientos cincuenta y tres contra la sentencia de vista de fecha trece de enero de dos mil diez, obrante a fojas trescientos catorce, que Confirmando la sentencia apelada de fecha cuatro de junio de dos mil diez, obrante a fojas doscientos veinticuatro, declara Fundada la demanda de impugnación de resolución administrativa.

2. CAUSALES DEL RECURSO:

Mediante las resoluciones de fechas veintisiete de octubre de dos mil once, obrantes a fojas noventa y cuatro y noventa y siete del cuaderno

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

formado en este Supremo Tribunal, se han declarado procedentes los recursos de casación antes descritos, en los siguientes términos:

I. El recurso de casación interpuesto por la Asociación de Vivienda del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental La Libertad AVICIP V, se sustenta en las denuncias de: **a) Interpretación errónea del inciso 4 del artículo 3 de la Ley N° 27444**, pues la recurrida señala que la Resolución Sub Gerencial N° 119-2008-MPT-GDU-SGHU adolece de motivación; empero dicha resolución contiene todos los requisitos de validez del acto administrativo prescritos en el artículo 3 de la Ley N° 27444, entre ellos el de motivación, pues en ella se encuentran los fundamentos fácticos y jurídicos que tuvo en cuenta la Municipalidad Provincial de Trujillo al momento de declarar improcedente la oposición planteada por el actor al procedimiento administrativo de cambio de zonificación; **b) Interpretación errónea del artículo 64 inciso 1) de la Ley N° 27444**, señalando que la recurrida fundamenta su decisión sólo en el inciso 1 de dicho artículo, pese a que debe de interpretarse conjuntamente con su inciso 2 que establece que la autoridad administrativa, una vez que adquiere conocimiento de la existencia de procesos en sede judicial, podría inhibirse solo si estimara que existe estricta identidad de sujetos hechos y fundamentos, refiriéndose a una vinculación relacionada con la existencia de identidad de sujetos, hecho y fundamentos, vinculación que no existe en el presente proceso, pues los hechos y el fundamento del proceso judicial de mejor derecho de propiedad son distintos al procedimiento administrativo; **c) Inaplicación de los artículos 73 y 79 inciso 2 de la Ley N° 27972**, alegando que la primera norma establece que las municipalidades asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en materia de zonificación y conforme a la segunda norma, las

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

municipalidades provinciales tienen competencia para la aprobación del plan de acondicionamiento territorial, de la habilitación urbana y de edificación, por lo que la pretensión del actor no debe ser amparada, toda vez que las resoluciones administrativas cuya nulidad, invalidez e ineficacia se solicita, han sido emitidas dentro del ejercicio propio de sus funciones.

II. El recurso de casación interpuesto por la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial de Trujillo, se sustenta en la denuncia de ***infracción normativa de los artículos 2 inciso 16 y 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Estado, así como del principio de tutela jurisdiccional efectiva y del debido proceso***, aduciendo la parte recurrente que el fundamento de la oposición administrativa se centra en la existencia de un proceso judicial en el cual se discute el mejor derecho de propiedad sobre el bien respecto del cual se ha solicitado el cambio de zonificación, empero no basta la existencia de un proceso jurisdiccional que coexista con un procedimiento administrativo sino otros requisitos que justifiquen la inhibición de la administración pública, no estando presente en el caso analizado el presupuesto consistente en la necesidad objetiva de obtener el pronunciamiento judicial previo para poder resolver el asunto planteado ante la administración.

3. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Según se advierte de autos, el presente proceso es iniciado con motivo de la demanda contencioso administrativa interpuesta a fojas sesenta y tres por don Carlos Manuel Jara García, a través de la cual pretende la declaración de nulidad de: ***i) La Resolución Sub-Gerencial N° 119-2008-MPT-GDU-SGHU***, de fecha veintiuno de agosto de dos mil ocho expedida por la Municipalidad

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

Provincial de Trujillo, que declaró improcedente la oposición formulada en su momento contra el cambio de uso de zonificación de comercio sectorial en la Avenida La Perla a residencial densidad media; y *ii) La Resolución de Gerencia Municipal N° 123-2009-MPT/GM*, de fecha tres de febrero de dos mil nueve por la misma entidad, que declaró infundado el recurso de apelación planteado contra la Resolución Sub-Gerencial N° 119-2008-MPT-GDU-SGHU.

SEGUNDO: Para sustentar esta pretensión, el demandante señala que el siete de setiembre de dos mil siete presentó ante la Municipalidad Provincial de Trujillo un escrito de oposición a la solicitud de cambio de uso de zonificación de comercio sectorial en la avenida La Perla a residencial densidad media, formulada el veintitrés de julio del mismo año por la Asociación de Vivienda del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental La Libertad AVICIP V, para ejecutar el proyecto “Urbanización Ingeniería III” en el terreno rústico denominado sub parcela b-omega, con un área de treinta y ocho mil ochocientos cincuenta punto once metros cuadrados (38,850.11 m²), dentro de la cabida del Fundo Monserrate. Con ese propósito hizo presente a la Administración la existencia del proceso judicial tramitado en el Expediente N° 3441-1999, dentro del cual se viene discutiendo con AVICIP V y otros el mejor derecho de propiedad sobre el Predio Monserrate B, ubicado dentro del Fundo Monserrate, dentro del cual se encuentra el área que se pretende afectar con el cambio de zonificación. En este sentido, al existir una causa pendiente ante el Poder Judicial, referida a la titularidad del predio que sería afectado por el cambio de zonificación, la Administración se encontraba impedida de atender lo solicitado; empero, su oposición ha sido indebidamente declarada improcedente por medio de las resoluciones impugnadas.

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

TERCERO: La Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad ha declarado fundada la demanda, al considerar que, por existir un proceso judicial en el cual se discute la propiedad del predio que será afectado con el cambio de zonificación solicitado por AVICIP V, en el presente caso sí existe la necesidad objetiva de un pronunciamiento judicial previo que determine la titularidad para solicitar, en ejercicio pleno del derecho de propiedad, dicho cambio de zonificación.

CUARTO: Ahora bien, con respecto a la *interpretación errónea del inciso 4 del artículo 3 de la Ley N° 27444*, cabe recordar que el texto de esta norma consagra, a favor del administrado, la vigencia del derecho constitucional a la motivación, al establecer como requisito de validez de los actos administrativos la expresión de una adecuada justificación en relación a aquello que deciden. Así, el texto de esta norma expresamente establece, bajo sanción de nulidad, que *“El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”*. En este sentido, se advierte que el Colegiado Superior declaró en la sentencia de vista que los actos administrativos objeto de impugnación carecían de una adecuada motivación, debido a que ninguno de ellos llevó a cabo un análisis adecuado *“frente al hecho de que conforme al artículo 37 del Decreto Supremo N° 027-2003-VIV (Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano), los cambios de zonificación no puede solicitarlo cualquier persona, sino aquellas a quienes la misma ley autoriza, y que en este caso, es el propietario (pues no se alega la calidad de promotor)”*.

QUINTO: Sobre ello, cabe indicar que, en efecto, el artículo 37 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, aplicable

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

al caso por razón de temporalidad, estableció en su momento que los cambios de zonificación serán tramitados ante la Municipalidad Provincial por los propietarios o promotores del predio afectado, adjuntando los documentos que acrediten la propiedad, el plano de ubicación y Memoria Descriptiva suscrita por un Arquitecto o Ingeniero Civil colegiado que sustente el cambio solicitado. Se advierte, entonces, que la norma en comentario no resulta de ningún modo accesoria o baladí para analizar una solicitud de cambio de zonificación, como la formulada en su momento por AVICIP V; sino que, por el contrario, al contener la regla bajo la cual se determina a quien corresponde la legitimidad para formular este tipo de solicitud, su análisis por parte de la Administración es esencial para dictar una respuesta razonada y correctamente motivada en este tipo de asuntos. Por tanto, al carecer de un análisis adecuado en relación a los alcances del artículo 37 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano para resolver la oposición presentada por el demandante, es claro que tanto la Resolución Sub-Gerencial N° 119-2008-MPT-GDU-SGHU como la Resolución de Gerencia Municipal N° 123-2009-MPT/GM carecen de una adecuada motivación y, en ese sentido, no se observa infracción alguna al inciso 4 del artículo 3 de la Ley N° 27444.

SEXTO: Sobre la denuncia de *interpretación errónea del artículo 64 inciso 1) de la Ley N° 27444* formulada por la Asociación de Vivienda del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental La Libertad AVICIP V, conviene indicar que, en atención a lo dispuesto por el artículo 64, inciso 64.1, de la Ley N° 27444, “*cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas*

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas"; debiendo precisar que lo preceptuado por este inciso es complementado por el numeral siguiente, de acuerdo al cual, una vez "(...) recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio (...)". La apreciación conjunta de estas normas permite desprender entonces que la ratio que las justifica estriba en el hecho de evitar que la Administración pueda avocarse a decidir directa o indirectamente sobre asuntos que son objeto de conocimiento de los órganos del Poder Judicial; y ello debido a que una práctica como esta no solo implicaría una vulneración a lo dispuesto en el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino que además, implicaría una vulneración al derecho a la tutela procesal efectiva de quienes a pesar de haber sometido un asunto a la jurisdicción del Poder Judicial, se ven afectados por actos de la Administración que desconocen los alcances del litigio en trámite, actuando en contra de los intereses discutidos en el proceso jurisdiccional sin existir una decisión firme que los dilucide. Y si bien el inciso 64.2 del artículo 64 de la Ley N° 27444 hace referencia a que la autoridad administrativa "*podrá*" determinar su inhibición, ello no puede interpretarse de ningún modo como una consecuencia sometida al puro arbitrio de la Administración, sino como una consecuencia natural a la situación verificada, pues lo contrario implicaría una clara contradicción a los fines de la norma.

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

SÉTIMO: Pues bien, en este caso ya se ha mencionado que para la solución de cualquier solicitud de cambio de zonificación resulta imprescindible para la administración la aplicación del artículo 37 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, y ello debido a que esta norma determina taxativamente quién es el sujeto legitimado por la ley para formular este tipo de solicitudes, atribuyendo esta posibilidad a quien será propietario o promotor del predio que será afectado con el cambio. En este sentido, se advierte con meridiana claridad que para resolver la oposición formulada por el ahora demandante a la solicitud de cambio de zonificación formulada en su momento por AVICIP V a la Municipalidad Provincial de Trujillo, es esencial que se determine a quien corresponde la propiedad sobre el bien que será afectado con el cambio de zonificación, dado que el fundamento de la oposición radica justamente en el hecho de que AVICIP V carecía de dicha calidad.

OCTAVO: En este contexto, es evidente que para dar respuesta a la solicitud de cambio de zonificación formulada por AVICIP V a la Municipalidad Provincial de Trujillo, es necesario contar previamente con una decisión judicial firme en el Expediente N° 3441-1999, dentro del cual se debate justamente la propiedad del predio que será afectado por el cambio de zonificación, de ser este precedente, ya que sólo con ello se podrá tener certeza en relación a si AVICIP V cuenta con legitimidad para pedir el cambio de zonificación o no. Por consiguiente, no se aprecia que lo resuelto por la Sala Superior haya infringido lo dispuesto ni por el inciso 64.1 ni por el inciso 64.2 del artículo 64 de la Ley N° 27444; sino que, por el contrario, ha respetado para el caso concreto el sentido de ellas.

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

NOVENO: Respecto a la denuncia de ***inaplicación de los artículos 73 y 79 inciso 2 de la Ley N° 27972*** formulada por la Asociación de Vivienda del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental La Libertad AVICIP V, cabe señalar que los artículos 73 y 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, regulan dentro de este cuerpo normativo la competencia que las distintas municipalidades ejercen en aquellos asuntos que le son propios, entre los cuales se encuentra, efectivamente, la *organización del espacio físico - uso del suelo*, dentro de lo cual se comprende la zonificación del espacio comprendido dentro de su competencia. No obstante, en este caso no se encuentra en debate, ni tampoco se han desconocido por las instancias de mérito, las atribuciones con que cuenta la Municipalidad Provincial de Trujillo para organizar razonadamente la zonificación de los terrenos ubicados dentro de su competencia, siguiendo los conductos previstos reglamentariamente para ello, sino la suerte de una solicitud de cambio de zonificación formulada por un particular, la cual es indiscutiblemente normada –como ya ha sido explicado– por el artículo 37 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, entre otras normas; debiendo por tanto desestimarse también esta denuncia.

DÉCIMO: Finalmente, respecto a la denuncia deducida por la Municipalidad Provincial de Trujillo, en relación a la ***infracción normativa de los artículos 2 inciso 16 y 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Estado, así como del principio de tutela jurisdiccional efectiva y del debido proceso***, cabe indicar que ésta ha sido sustentada en los mismos argumentos expuestos por AVICIP V para describir su segunda denuncia, lo cuales ya han sido objeto de análisis en las líneas precedentes, evidenciándose las causas que

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

justifican su desestimación. Por tanto, corresponde desestimar también los fundamentos de este recurso.

4. RESOLUCION:

Por tales consideraciones, declararon: **INFUNDADOS** los recursos de casación interpuestos por la Asociación de Vivienda del Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental La Libertad AVICIP V, de fecha dos de febrero de dos mil once, obrante a fojas trescientos cuarenta y uno, y la Procuraduría Pública Municipal de la Municipalidad Provincial de Trujillo, de fecha tres de febrero de dos mil once, obrante a fojas trescientos cincuenta y tres; en consecuencia: **NO CASARON** la sentencia de vista de fecha trece de enero de dos mil diez, obrante a fojas trescientos catorce; en los seguidos por don Carlos Manuel Jara García contra la Municipalidad Provincial de Trujillo y otro sobre impugnación de resolución administrativa; **MANDARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, conforme a ley; y los devolvieron. Vocal Ponente: Acevedo Mena.-

S.S.

SIVINA HURTADO

ACEVEDO MENA

VINATEA MEDINA

MORALES PARRAGUEZ

RODRÍGUEZ CHAVEZ

Jbs/Ean

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. N° 870 - 2011
LA LIBERTAD

CONSTANCIA

Se deja constancia que en la fecha se ha llevado a cabo la vista de la causa, interviniendo los Jueces Supremos Sivina Hurtado, Acevedo Mena, Vinatea Medina, Morales Parraguez y- Rodríguez Chávez. Interviene la Juez Supremo Rodríguez Chávez por licencia de la Juez Supremo Rueda Fernandez. Informo el letrado Ernesto Díaz Garrido.

Lima, 21 de marzo de 2013

MARLENE MAYAUTE SUÁREZ
RELATORA