



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 457/2022

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

### RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 19 de octubre de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Ferrero Costa y Domínguez Haro, ha dictado la sentencia en el Expediente 01122-2022-PA/TC, por la que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Se deja constancia de que el magistrado Domínguez Haro ha emitido fundamento de voto, el cual se agrega y se da fe del sentido de la votación del magistrado Augusto Ferrero Costa, quien ha conocido la causa y está a favor de la sentencia mencionada.

Asimismo, se deja constancia de que se publica la sentencia, y se notificará a las partes para los fines legales pertinentes, sin la firma del magistrado Augusto Ferrero Costa, en cumplimiento del acuerdo adoptado por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional con fecha 23 de noviembre de 2022, en concordancia con lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza la sentencia y el fundamento de voto antes referido, y que los magistrados firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE**  
**FERRERO COSTA**  
**DOMÍNGUEZ HARO**

Rubí Alcántara Torres  
Secretaria de la Sala Segunda



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de octubre de 2022, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Ferrero Costa y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia. Y con el fundamento de voto del magistrado Domínguez Haro, que se agrega.

#### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Municipalidad Distrital de San Isidro contra la Resolución 13 de fojas 1542, de fecha 15 de abril de 2021, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

#### ANTECEDENTES

##### **Demanda**

Con fecha 8 de enero de 2018 (f. 417), la Municipalidad Distrital de San Isidro interpuso demanda de amparo contra la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (EMAPE) y la Municipalidad Metropolitana de Lima, con la finalidad de que (i) se deje sin efecto o, de ser el caso, se suspenda la ejecución de la obra ETAPA I Ampliación de la Av. Aramburú; Tramo: Av. Paseo de la República - Av. Parque Sur, Distrito de San Isidro, con Código SNIP 281509, y (ii) se declare la nulidad de la Licitación Pública 04-2017-EMAPE/SC, primera convocatoria, convocada por la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (EMAPE) S.A., por encargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como todos los actos que se hayan ejecutado durante el proceso de selección de la referida licitación, incluyendo el otorgamiento de la buena pro y, si fuera el caso, el contrato que se suscribiera con el beneficiario de la buena pro el Consorcio Vial Magdalena. Accesoriamente, solicitó que la parte demandada se abstenga de continuar con algún proceso de selección, de ejecutar parcial y/o totalmente dicho proyecto en el área de la Av. Aramburú, Tramo: Av. Paseo de la República - Av. Parque Sur, Distrito de San Isidro, así como toda obra civil; y que, en igual sentido, se abstenga de continuar el proceso de selección denominado Supervisión de Obra Ampliación de la Av. Aramburú; Tramo Av. Paseo de la República - Av. Parque Sur, Distrito de San Isidro SNIP N.º 281509, que ha sido convocado por la demandada el 7 de diciembre de 2017 como una Adjudicación Simplificada N.º 060-2017-EMAPE-CS.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC

LIMA

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

Alega la violación de sus derechos constitucionales al debido procedimiento administrativo, a la eficacia de las normas legales, del principio de seguridad jurídica y del derecho a la tranquilidad y al goce de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Sostiene que la ejecución de la obra no supera el test de proporcionalidad, tras considerar que ella no implica un mejoramiento vial en dicho tramo y menos aún un adecuado tratamiento de las áreas verdes, sino que, por el contrario, 1) afectaría más de dos mil metros cuadrados de áreas verdes —subprincipio de idoneidad—; 2) existen otras propuestas técnicas que permitirían mejorar la transitabilidad de la zona, así como aliviar notoriamente la congestión vehicular, sin generar una mayor infraestructura ni eliminar áreas verdes —subprincipio de necesidad—; y 3) al existir otra medida alternativa que cumple el mismo fin, no solo de manera menos gravosa, sino más eficiente y efectiva sin irrogar costos mayores que los previstos, tampoco supera el subprincipio de ponderación.

Finalmente, argumenta que no es posible iniciar la ejecución de un proyecto ni actividades de servicio o comercio por autoridad alguna nacional, sectorial, regional o local, si no se cuenta con la respectiva certificación ambiental.

### **Auto de admisión a trámite de la demanda**

Mediante Resolución 1 (f. 513), de fecha 15 de enero de 2018, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda y se incorporó al Consorcio Vial Magdalena como litisconsorte necesario pasivo.

### **Contestaciones de la demanda**

Con fecha 1 de febrero de 2018 (f. 662) el **procurador público de la Municipalidad Metropolitana de Lima**, por un lado, dedujo (i) excepción de falta de legitimidad activa, pues, a su consideración, la municipalidad demandante no es el afectado de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados; (ii) excepción de incompetencia, tras estimar que la demanda debió ser tramitada a través de un proceso civil y/o contencioso administrativo; y, por último, (iii) excepción de falta de agotamiento de vía previa, ya que no se habría agotado la vía administrativa. Asimismo, contestó la demanda argumentando que, a la fecha de la presentación de la demanda, la obra aún no tenía fecha de inicio respecto de la etapa de ejecución, por lo que la presentación del Certificado de Estudio del Impacto Ambiental no era exigible hasta antes del inicio de la ejecución de la obra, conforme a lo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

previsto en el Art. 15 del Decreto Supremo 004-2017-MT "Reglamento del Protección Ambiental para el Sector Transportes".

Posteriormente, con fecha 21 de febrero de 2018 (f. 584), solicitó la conclusión del proceso por sustracción de la materia, ya que a su consideración la presunta amenaza o vulneración a los derechos invocados cesó al haberse emitido la Certificación Ambiental, contenida en la Resolución Directoral 103-2018-MTC/16 (f. 646), mediante la cual se aprobó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del tramo: Paseo de la República – Av. Guardia Civil, correspondiente al Proyecto de Inversión Pública (PIP): “Mejoramiento y Rehabilitación del Eje Vial Av. Santa Cruz – Av. Aramburú – Av. Parque Sur, tramo Óvalo Gutiérrez- Av. Guardia Civil, Distritos de Miraflores, San Isidro y Surquillo”, con arreglo a lo establecido en los artículos 21 y 41 del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transporte.

Con fecha 20 de febrero de 2018 (f. 866), **la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima S.A. ( EMAPE)** contestó la demanda solicitando que sea declarada improcedente. De igual manera, con fecha 22 de febrero de 2018 (f. 651), solicitó la conclusión del proceso por sustracción de la materia, con argumentos similares a los de su codemandada.

Con fecha 7 de febrero de 2018 (f. 576), **el Consorcio Vial Magdalena** solicitó ser excluido del proceso como litisconsorte pasivo, tras entender que el único responsable de no contar con un estudio de Impacto Ambiental es la Municipalidad de Lima, a quien le compete el cumplimiento de dicho requisito. Sin embargo, mediante Resolución 3 (f. 843), de fecha 13 de marzo de 2018, el Cuarto Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Lima declaró improcedente su solicitud de exclusión.

Mediante escrito de fecha 9 de febrero de 2018 (f. 639), la procuradora pública de la Municipalidad Distrital de Surquillo solicitó ser incorporada al proceso como litisconsorte facultativo, ya que consideró tener interés legítimo, en virtud del Memorando 140-2018-GM-MDS, de fecha 8 de febrero de 2018 (f. 632), donde se menciona que dicha obra beneficia y redunda en el bienestar de la comunidad de Surquillo.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 3, de fecha 13 de marzo de 2018 (f. 843), entre otras cosas, incorporó a la Municipalidad Distrital de Surquillo como litisconsorte facultativo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

### **Resolución de primera instancia o grado**

Mediante Resolución 11 (f. 1158), de fecha 26 de diciembre de 2018, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima declaró (i) infundadas las excepciones planteadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima; (ii) improcedente el pedido de sustracción de la materia, y (iii) fundada la demanda, pues a su consideración se acreditó que la ejecución de la obra constituye una amenaza al derecho constitucional al medio ambiente, toda vez que no se contó con la debida certificación ambiental durante el proceso de selección, ni luego de haberse otorgado la buena pro. Agrega que el objeto de la obra incluye la afectación de los árboles ubicados en la avenida Aramburú, que tienen carácter intangible, en virtud de la Ley 26664 y la Ordenanza Municipal 1852; por último, consideró que con la sola existencia de la certificación ambiental emitida mediante Resolución Directoral 103-2018-MTC/16 no se demuestra que el proyecto de obra garantice que la calidad de vida de la población directa e indirectamente afectada no será vulnerada.

### **Resolución de segunda instancia o grado**

Mediante Resolución 13 (f. 1542), de fecha 15 de abril de 2021, la Sala superior competente (i) confirmó la Resolución 11, en el extremo que declaró infundadas las excepciones y (ii) revocó la Resolución 11, en el extremo que declaró fundada la demanda, y, reformándola, la declaró improcedente, al considerar que la demanda carece de relevancia constitucional conforme al artículo 5, numeral 1, del Código Procesal Constitucional. Señala que el juez *a quo* desmerita erróneamente la certificación ambiental, la cual se basa en presunciones sobre las amenazas alegadas, sin contar siquiera con un informe o estudio técnico previo que la respalde. Finalmente, refiere, con relación al principio precautorio, que la aplicación de dicho principio no pasa siempre por la prohibición absoluta de una actividad determinada, menos aún si no se somete a una evaluación, como no ha sucedido en la sentencia recurrida.

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. La recurrente solicita lo siguiente: (i) que se deje sin efecto o, de ser el caso, se suspenda la ejecución de la obra ETAPA I "Ampliación de la Av. Aramburú; Tramo: Av. Paseo de la República - Av. Parque Sur, Distrito de San Isidro", con Código SNIP 281509, y (ii) que se declare la nulidad de la Licitación Pública 04-2017-EMAPE/SC, primera



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

convocatoria, convocada por la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (EMAPE) S.A., por encargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como todos los actos que se hayan ejecutado durante el proceso de selección de la referida licitación, incluyendo el otorgamiento de la buena pro y, si fuera el caso, el contrato que se suscribiera con el beneficiario de la buena pro el Consorcio Vial Magdalena. Alega la vulneración de sus derechos constitucionales al debido procedimiento administrativo, a la eficacia de las normas legales, así como del principio de seguridad jurídica y de los derechos a la tranquilidad y al goce de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

### **Análisis de procedencia**

2. Como se puede verificar, en el expediente obra la Resolución Directoral 103-2018-MTC/16, de fecha 16 de febrero de 2018 (f. 579), la cual resuelve:

Aprobar la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del tramo: Paseo de la República – Av. Guardia Civil, correspondiente al Proyecto de Inversión Pública (PIP): “Mejoramiento y Rehabilitación del Eje Vial Av. Santa Cruz – Av. Aramburú – Av. Parque Sur, Tramo Óvalo Gutiérrez – Av. Guardia Civil, Distritos de Miraflores, San Isidro y Surquillo, Provincia de Lima - Lima”, con Código SNIP N° 281509 y Código de Inversión del Invierte.pe N° 2324130, y otórguese la Certificación Ambiental con arreglo a lo establecido en los artículos 21° y 41° del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes.

3. Conforme a lo indicado se ha producido el cese de la afectación a los derechos fundamentales invocados, en tanto se ha producido la sustracción de la materia controvertida por haberse otorgado la certificación ambiental de las obras cuestionadas con posterioridad a la presentación de la demanda en los términos del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
4. Sin perjuicio de lo anteriormente anotado, esta Sala advierte que a fojas 1448 obra copia de la demanda contencioso-administrativa, de fecha 20 de junio de 2018, mediante la cual, entre otras pretensiones, se ha solicitado la nulidad de la Resolución Directoral 103-2018-MTC/16, de fecha 16 de febrero de 2018, precisamente la que otorga la certificación ambiental de la obra que aquí se cuestiona, proceso judicial que cuenta con una etapa probatoria en la que podrá aportar todos y cada uno de los medios de prueba que demuestren su punto de vista respecto del desarrollo de la obra vial cuestionada.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

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

**HA RESUELTO**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE  
FERRERO COSTA  
DOMÍNGUEZ HARO**

**PONENTE FERRERO COSTA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01122-2022-PA/TC  
LIMA  
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN  
ISIDRO

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO**

Si bien suscribo la sentencia, no obstante, considero pertinente agregar lo siguiente en relación a un extremo de los alegatos de la demanda.

La entidad demandante sostiene que la ejecución de la obra no supera el test de proporcionalidad, tras considerar que ella no implica un mejoramiento vial en dicho tramo y menos aún un adecuado tratamiento de las áreas verdes, sino que, por el contrario, afectaría más de dos mil metros cuadrados de áreas verdes; que existen otras propuestas técnicas que permitirían mejorar la transitabilidad de la zona, así como aliviar notoriamente la congestión vehicular, sin generar una mayor infraestructura ni eliminar áreas verdes; existiendo así otra medida alternativa más eficiente y efectiva sin irrogar costos mayores que los previstos.

Sobre el particular, estimo que este extremo también debe rechazarse, en la medida que el cuestionamiento a la utilidad urbana de la obra pública “Ampliación de la Av. Aramburú; Tramo: Av. Paseo de la República-Av. Parque Sur”, si bien es un asunto muy importante, no obstante, corresponde que sea ventilado en la vía ordinaria, toda vez que el amparo no tiene etapa probatoria, de conformidad con el artículo 9 del anterior Código Procesal Constitucional, ahora, artículo 13 del nuevo código, según el cual, en principio, solo se admiten medios probatorios que no requieren actuación; siendo que lo planteado en esta parte de la demanda necesariamente requiere una etapa probatoria amplia, donde pueda actuarse medios de prueba idónea para determinar efectivamente si la obra pública tendría o no beneficios a los vecinos y a la sociedad en general.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**