

JUZGADO CIVIL - ILO
EXPEDIENTE : 00502-2022-0-2802-JR-CI-01
MATERIA : ACCION DE CUMPLIMIENTO
JUEZ : CORNEJO POLANCO ADOLFO EDUARDO
ESPECIALISTA : MARCO CACERES NINAJA
PROCURADOR PUBLICO : PROCURADOR PUBLICO DE LA MUNICIPALIDAD
PROVINCIAL DE ILO,
DEMANDADO : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ILO,
DEMANDANTE : MARIN CACERES, CESAR FELIX

SENTENCIA N° 109-2023

RESOLUCION N°05

Ilo, primero de junio
Del año dos mil veintitrés

VISTOS: La demanda de folios 19 a 22, subsanada a folios 28, que sobre Acción de Cumplimiento ha interpuesto César Félix Marín Cáceres en contra del alcalde de la Municipalidad Provincial de Ilo, mediante la cual peticiona:

- a. *Se ordene al demandado cumpla con la Ordenanza Municipal N° 558-2014-MPI del 13 de agosto del 2014, que aprueba el plan regulador de rutas de transporte urbano y jerarquización de vías en la provincia de Ilo.*

DEMANDA

1. El demandante manifiesta que tiene su domicilio en los edificios verdes J-401, Pampa Inalámbrica y que anteriormente los buses de transporte público de las líneas 1B y 2 ingresaban por ese sector todos los días, pero que el alcalde ha ordenado que las empresas de transporte público vayan directamente al campo ferial haciendo que no cumplan con su ruta señala en la ordenanza municipal N° 558-2014-MPI, por lo que quienes tiene su domicilio en los edificios verdes, rojos y amarillos, urbanización magisterial, liberación y villa marina no tienen servicio de transporte público los días domingos y lunes que es cuando se realiza el campo ferial.
2. Ello hace, dice, que los escolares los días lunes tengan que caminar varias cuadras para ir a la carretera panamericana a tomar el vehículo de transporte público exponiéndose a peligro de ser atropellados y cuando regresan deben cruzar la panamericana, por lo que las personas de edad avanzada también corren peligro, sobre todo en la noche pues no hay luz y los vehículos pasan a velocidad.
3. Dice haber solicitado en junio del 2022 al alcalde que el servicio sea todos los días y la Municipalidad le ha contestado por carta N° 1146-2022-SG-MP, de 15 de agosto del 2022, que se hizo cambio de ruta pues era una necesidad de la población acceder a los productos básicos, señalando que es una necesidad y que por ser un pequeño sector se les recorta el derecho a transitar libremente. Es decir, indica, se ha reconocido que no se está cumpliendo con la ordenanza municipal.
4. En su escrito de subsanación ha indicado que de martes a sábado sí se cumple con la ordenanza municipal.

ACTIVIDAD PROCESAL

Mediante Resolución N°02, de folios 30, se admite a trámite la demanda en la vía especial del Proceso de Cumplimiento, se fija fecha para la audiencia y se corre traslado de la demanda a la parte demandada quien es notificado conforme a las constancias de folios 33.

CONTESTACION

El Procurador Publico de la Municipalidad provincial de Ilo ha presentado su contestación a la demanda, a folios 52 a 55, mediante la cual pide que la demanda sea declarada infundada o improcedente.

1. Sobre el tema de fondo manifiesta que es cierto que los días domingo y lunes se produce un desvío de la ruta en razón de satisfacer necesidades colectivas y que urge darles prioridad. La autoridad, dice, viene actuando en beneficio de la población en general.
2. El hecho denunciado por el demandante se da porque la autoridad se ve en la obligación de satisfacer necesidades de transporte público a fin de que la mayor población pueda acceder a los productos de la canasta familiar en el campo ferial, ese sector comprende al puerto, pampa inalámbrica y el cercado. Se da prioridad para atender a ese sector de la población.
3. La ordenanza municipal 558-2014-MPI, dado el incremento de la población, ha sido modificada y ampliada mediante la ordenanza municipal 738-2022, de abril del 2022, respecto al plan regulador de rutas de transporte público con una vigencia de 9 años. Esa modificación ha sido dada respecto a las rutas 9, 10 y 13 de acuerdo a nuevas fichas técnicas de las rutas.
4. Agrega que la sub gerencia de transportes ha informado que el equipo técnico encargado está haciendo las actualizaciones con finalidad de atender pedidos de los ciudadanos de sectores que no cuentan con transporte público, pero que debido al cambio de gestión ello ha quedado como proyecto que no ha sido aun aprobado.
5. En la provincia son 4 empresas las autorizadas para prestar el servicio de transporte en 8 rutas y debido al crecimiento poblacional se ha preferido dar atención a la mayor población para que puedan obtener los productos de primera necesidad que son expedidos los días domingo y lunes en el lugar denominado campo ferial.

ACTIVIDAD PROCESAL

Mediante Resolución N°03, se tiene por apersonado al procurador público de la Municipalidad provincial de Ilo y por contestada la demanda.

La audiencia programada se realiza en la fecha señalada conforme aparece del acta de folios 66, tras lo cual la causa ha quedado en estado de ser sentenciada.

FUNDAMENTOS. -

PRIMERO: PROCESO DE CUMPLIMIENTO.

El **proceso de cumplimiento** es un proceso constitucional que tiene por objeto inmediato se ordene a las autoridades y funcionarios públicos que cumplan con los mandatos que se derivan de una norma de rango legal o reglamentario y de los actos administrativos de carácter general o particular, y se pronuncien expresamente cuando las normas legales les ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Como objeto mediato, el proceso de cumplimiento tiene por finalidad proteger el derecho fundamental a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y actos administrativos, frente a los actos omisivos de los funcionarios y autoridades públicas.

A propósito, el inciso 6) del artículo 200 de la Constitución del Estado, señala que el proceso de Cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de Ley, lo que es precisado por el artículo 65° del Nuevo Código Procesal Constitucional, vigente al momento de la interposición de la demanda, en cuanto establece que: *“Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad renuente: 1.- Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2.- Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un Reglamento”*.

Como lo señalara el Tribunal Constitucional, el proceso de cumplimiento tutela un derecho fundamental específico: *asegurar la eficacia y exigir el cumplimiento de las normas jurídicas y actos administrativos emitidos*, así como que se dicten los reglamentos y resoluciones administrativas faltantes que manda la ley¹.

SEGUNDO: EL ACTO CUYO CUMPLIMIENTO SE PRETENDE.

El demandante está pretendiendo que se ordene el cumplimiento de una Ordenanza Municipal. Se trata de la OM N° 558-2014-MPI que aprueba el Plan Regulador de Rutas de Transporte Público y Jerarquización de Vías en la Provincia de Ilo 2014-2023 para la Administración del Servicio de Transporte Público Urbano.

En concreto, pide que, conforme a lo establecido en dicho plan regulador, los minibuses de las línea “1B”, de Ciudad Nueva y Miramar, y “2”, de Ciudad Nueva, cumplan con la ruta señalada en la ordenanza municipal que establece que deben ingresar por la avenida Pedro Huilca, pues los días domingos y lunes no lo hacen, ya que, indica que por disposición del alcalde provincial, se desvían de su ruta y se dirigen directamente al campo ferial, perjudicando a los pobladores que habitan en los edificios verdes, rojos y amarillos, y a los pobladores de los sectores de Urbanización Magisterial, Liberación y Villa Marina, quienes se quedan sin transporte público en los indicados días (domingo y lunes). Dice el demandante que él y su familia serían víctimas de ese perjuicio puesto que domicilia en los edificios verdes J-401.

Se trata entonces de que la demandada estaría incumpliendo con lo dispuesto en una Ordenanza Municipal que es un acto normativo a través del cual el Concejo Municipal regula asuntos o temas que revisten interés general y permanente para la población, como la aprobación de la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa², y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación.

La Ordenanza Municipal es la norma de mayor jerarquía dentro de la legislación Municipal a la que la Constitución le confiere un foro especial de control en el Art. 200 Inc. 4, al describir lo que es materia de la Acción de Inconstitucionalidad de las leyes ante el Tribunal Constitucional, y someterlas a su control. Sin embargo, ello no supone en modo alguno que en sentido estricto estemos ante una Ley, o que la

¹ [Exp. 00168-2005-PC/TC](#), fj. 10.

² LOM, Ley 27972.

ARTÍCULO 40. ORDENANZAS

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa. Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran, los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley. (...).

Constitución le otorgue "por vía indirecta" el rango de tal, ya que las normas con rango de ley están taxativamente señaladas en la Constitución y dentro de estas no se hallan las Ordenanzas municipales³.

Teniendo en cuenta la caracterización anterior, lo que se pretende sea cumplido no es un acto administrativo sino un acto normativo de carácter general que, dentro del ámbito jurisdiccional de la Municipalidad, tiene efectos similares a los de una ley por su obligatoriedad y por su generalidad.

Por tanto, si esa es la naturaleza o el carácter de lo que se busca sea cumplido, no será exigible que dicho acto normativo se refiera al demandante en concreto como titular de algún derecho o beneficio, sino que como se trata de un acto de carácter general y que regula un servicio público, la legitimidad para demandar su cumplimiento alcanza a todos quienes son los usuarios del servicio público regulado por dicho acto normativo y a la población en general, ello conforme a lo establecido por el art. 67 del Código Procesal Constitucional⁴.

TERCERO: REQUERIMIENTO PREVIO Y RENUENCIA DE CUMPLIMIENTO

Para efectos de la procedencia de una pretensión de cumplimiento, el artículo 69 del Código Procesal Constitucional ha establecido que el demandante previamente "haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud", precisando que no es necesario agotar la vía administrativa en el referido supuesto.

Conforme a lo indicado, se tiene que para el cumplimiento de una norma municipal, es menester la existencia de una renuencia del funcionario o autoridad pública, en representación de la entidad pública, en cumplir lo que la ordenanza municipal dispone; siendo que en el presente caso el demandante ha solicitado el cumplimiento mediante documento de fecha cierta, a través de la solicitud de folios 18, recepcionada por la entidad demandada en fecha 25 de octubre del 2022, mediante el cual el ahora demandante, luego de exponer como causa de su pedido el que las líneas de transporte "1B" y "2" no cumplen con su recorrido establecido en la ordenanza municipal N° 558-2014-MPI de ingresar todos los días por la avenida Pedro Huillca, requería a la autoridad municipal para que en el plazo de 10 días cumpla y haga cumplir dicha ordenanza, sin que se pueda advertir que haya obtenido respuesta alguna de la entidad demandada con lo que se demuestra la renuencia de la misma en dar cumplimiento a la referida resolución administrativa.

CUARTO. EL DESTINATARIO DEL REQUERIMIENTO

Como aparece del documento de folios 18 (requerimiento previo), del 25 de octubre del 2022, el destinatario del mismo ha sido el alcalde de la Municipalidad provincial de Ilo (en ese entonces Gerardo Carpio Díaz). Asimismo, en la propia demanda se ha considerado como destinatario de la misma al citado alcalde de aquel entonces.

³ Quiroga León, Anibal "El Rango Normativo de las Ordenanzas Municipales". [file:///C:/Users/acomejop/Downloads/17181-Texto%20del%20art%C3%ADculo-68203-1-10-20170427%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/acomejop/Downloads/17181-Texto%20del%20art%C3%ADculo-68203-1-10-20170427%20(2).pdf)

⁴ **Artículo 67. Legitimación y representación**

Cualquier persona podrá iniciar el proceso de cumplimiento frente a normas con rango de ley y reglamentos. Si el proceso tiene por objeto hacer efectivo el cumplimiento de un acto administrativo, solo podrá ser interpuesto por la persona a cuyo favor se expidió el acto o quien invoque interés para el cumplimiento del deber omitido.

Tratándose de la defensa de derechos con intereses difusos o colectivos, la legitimación corresponderá a cualquier persona. Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede iniciar procesos de cumplimiento.

Sin embargo, ello no implica que el proceso involucre a dicha persona en su condición de persona natural sino en su condición de alcalde. Es decir, el requerimiento es dirigido a la autoridad en sí, que en un momento puede estar representada o personificada por un sujeto determinado y en otro momento por otro sujeto distinto.

En este caso, si bien en la demanda se menciona al alcalde antes referido, ocurre que debido al cambio en la dirección de la gestión municipal derivado de las elecciones municipales del año 2022, que ha dado lugar a que a partir de enero del 2023 el alcalde sea otra persona (Huberto Jesús tapia Gray), el proceso involucra ahora al nuevo alcalde y a la entidad municipal como tal, y es por ello que la contestación de la demanda presentada en febrero del 2023, presentada a nombre de la Municipalidad provincial de Ilo, no hace ningún cuestionamiento al respecto.

QUINTO. PRECEDENTE VINCULANTE – STC 0168-2005-PC/TC.

Sin embargo, además de lo anterior, resulta imprescindible, que en los procesos de cumplimiento se cumpla con analizar si el acto administrativo, Resolución Directoral UGEL Ilo N° 01908, de fecha 05 de noviembre de 2021, cumple con los requisitos establecidos por el máximo intérprete de la Constitucionalidad, en el fundamento 14 en la STC 0168-2005-PC/TC, el que tiene carácter vinculante, y que establece los requisitos mínimos comunes que debe cumplir el mandato cuyo cumplimiento se pretende.

Así, el Tribunal Constitucional ha establecido:

“14. Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:

- a) Ser un mandato vigente.
- b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo.
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.”

En virtud de ello, el Tribunal Constitucional comprendió que, siendo el de cumplimiento un proceso constitucional esencialmente ejecutivo, este resultará improcedente en todos aquellos casos en los que el demandante no logra acreditar la certeza y claridad del mandato incumplido, por lo que se procederá a analizar, en el caso concreto, el cumplimiento de tales requisitos.

SEXTO: REQUISITOS Y CONDICIONES DE MANDATO NORMATIVO

Para amparar una demanda como la que ha dado inicio al presente proceso, resulta necesario, en conformidad con lo establecido en el fundamento 14 de la sentencia en el expediente N° 0168-2005-PC/TC, analizar la concurrencia de los requisitos o presupuestos mínimos que determinan la virtualidad de lo que se pretenda sea cumplido. Así:

- a) *Vigencia del mandato*; lo que está vinculado a la eficacia de la norma cuyo cumplimiento se demanda; es decir, que se trate de una disposición que no ha sido derogada o modificada.
- En el presente caso, según se advierte de la propia contestación a la demanda efectuada por la defensa de la Municipalidad provincial de Ilo, se ha reconocido que la Ordenanza Municipal N° 558-2014-MPI, se encuentra vigente. Y, si bien en la contestación se dice también que el plan de rutas de transporte público y jerarquización de vías aprobado por la mencionada ordenanza ha sido modificado luego por la Ordenanza Municipal N° 738-2022-MPI, esa modificación no ha sido referida a las rutas respecto de las cuales el demandante ha hecho su pedido de requerimiento de cumplimiento, (rutas 1B y 2) sino que se refiere a la ampliación de nuevas rutas (9, 10 y 13), como se advierte del tenor de la mencionada ordenanza modificatoria (fs. 41 a 51).
- En suma, la aprobación de las rutas de transporte urbano “1B” y “2”, que deben ser cumplidas por las empresas de transporte urbano y que en su recorrido de ida y vuelta tienen previsto el ingreso por la avenida Pedro Huillca (fs. 7 a 10), de manera diaria, en un mandato vigente.
- b) *Certeza y claridad en el mandato*; Lo cierto hace alusión a la certeza del mandato contenido en la norma, la cual debe establecer una obligación debida pero no cumplida. En cuanto a la claridad, ello implica que el mandato que constituye la obligación debe aparecer de manera inequívoca.
- En este caso, está fuera de toda duda que el servicio público de transporte urbano es regulado por la autoridad municipal y para ello ha emitido la ordenanza cuyo cumplimiento se reclama. Las rutas que deben ser cumplidas y cubiertas por las empresas encargadas del servicio se han descrito y graficado. No hay duda de cómo es que debe cumplirse el servicio.
- Lo ordenado en la norma municipal no deja lugar a duda, el cumplimiento de las rutas y su recorrido es obligatorio para las empresas que proporcionan el servicio y para la autoridad que es la encargada de regularlo y vigilar su cumplimiento. No está previsto, la autoridad demandada por lo menos no lo ha sostenido ni demostrado, algún tipo de excepción.
- c) *Que no mantenga complejidad ni esté sujeto a interpretaciones dispares*; lo primero se refiere no que haya ausencia absoluta de complejidad en la controversia, sino que dicha controversia no sea compleja, y lo segundo hace referencia a que la interpretación que se haga del mandato o de la norma permita concluir que el sentido más apropiado y beneficioso sea a favor del ciudadano-administrado.
- La controversia en este caso es si la ordenanza municipal permite o no la desviación de las rutas que la misma aprueba y regula. Y la respuesta, estando al contenido de la misma, cuya parte pertinente ha sido presentada con la demanda, es negativa. Al respecto, la propia demandada no ha hecho referencia a que exista tal posibilidad.
- ¿Es posible interpretarse de otro modo dicho mandato? Es decir, puede decirse que el recorrido o las rutas pueden ser alteradas en función a las necesidades que se presenten en el tiempo. Tal como está prevista la ordenanza ello no se advierte como posible, si se atiende al texto mismo de la citada norma municipal.
- La parte demandada, luego de aceptar que se ha dispuesto (sin hacer referencia a ningún acto administrativo concreto que materialice ese mandato) que los días domingos y lunes las empresas de transporte que cubren las rutas 1B y 2 se dirijan directamente por la vía panamericana a la feria y, según la sostiene el demandante, omitan ingresar por la avenida Pedro Huillca y dejen de prestar el servicio a los sectores referidos en la demanda, para justificar su actuación ha invocado un estado de necesidad relativo a que la mayor cantidad de población acceda a los productos básicos de primera necesidad que se expenden en el denominado campo ferial y además ha hecho referencia a un hecho objetivo que sería el incremento poblacional.
- Pero, esas circunstancias y sus implicancias corresponden que sean asumidas, tratadas y solucionadas por la propia autoridad municipal sin que ello pueda significar afectación de otros derechos o incumplimiento de normas que la propia municipalidad ha aprobado.

- d) *Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento*; La aprobación de las rutas de transporte urbano determinan una garantía para los ciudadanos de que contarán con un servicio seguro y predecible en cuanto al recorrido, de modo que ello forma parte de sus derechos como ciudadanos y que no pueden ser simplemente desconocidos o alterados por la autoridad municipal. Su cumplimiento es obligatorio tanto por quienes prestan el servicio y, sobre todo, por quien ha emitido la norma que regula ese servicio y es el llamado a cuidar y vigilar que ello sea ejecutado conforme fuera aprobado.
- e) *Ser incondicional*; La ordenanza que se pretende sea cumplida, no contiene condiciones para su ejecución y cumplimiento, la parte demandada tampoco lo dice en su contestación.

En suma, la ordenanza municipal N° 558-2014-MPI es una norma vigente cuyo cumplimiento es obligatorio y la entidad municipal demandada es la encargada y responsable de asegurar que la misma se cumpla, a través de la vigilancia y control hacia las empresas de transporte que prestan el servicio, como también a través de la abstención de dictar actos que la desconozcan.

En este caso, la parte demandada, sin negar haber dispuesto la desviación de las rutas 1B y 2 los días domingos y lunes, ha fundado su defensa en argumentos que hacen referencia a que se habría actuado así con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas de un mayor número de pobladores, lo cual, además de reconocer el incumplimiento de su propia ordenanza y por su propia acción, denota un actuar en cierto modo arbitrario pues no se indica que exista algún acto administrativo emitido para ese fin y además falto de previsión frente al incremento de la población que dice ocurrió en la última década, y frente a la circunstancia de aumento de demanda de transporte temporal que se presentó a raíz de la implementación del campo ferial que la propia demandada promovió, lo que le obligaba a buscar soluciones dentro del marco normativo existente, a fin de no perjudicar a la población en general o algún sector de la misma.

La demandante en el acto de la audiencia no ha ofrecido nuevos argumentos distintos a los que ya expusiera en su contestación los cuales los ha reiterado con mayor holgura, pero no expresa razón distinta al argumento de que se busca beneficiar a un mayor sector de la población, pero sin justificar el que a causa de ello se perjudique a otro sector de la misma población entre el que se encuentra el demandante y su familia.

SEPTIMO. Conclusión

En el caso, el demandante es un ciudadano que se ha visto afectado por el incumplimiento de una ordenanza municipal N° 558-2014-MPI, pues a causa de la decisión de la propia autoridad municipal los días domingos y lunes se deja de prestar servicio de transporte urbano por el sector donde domicilia. Por tanto, está legitimado para demandar el cumplimiento de dicha ordenanza.

La parte demandada, por su parte, no ha expuesto razones dentro del marco de su propia normativa o de la ley que justifiquen el incumplimiento de la ordenanza, por lo que corresponde ordenar al alcalde de la Municipalidad provincial de Ilo cumpla con lo establecido por la mencionada norma municipal y asegure y garantice la prestación del servicio de transporte urbano para los sectores indicados en la demanda.

Por tales consideraciones;

SE RESUELVE:

DECLARAR FUNDADA la demanda sobre Acción Constitucional de Cumplimiento, interpuesta por Cesar Félix Marín Cáceres en contra del alcalde de la Municipalidad Provincial de Ilo; en consecuencia: **ORDENO** que la autoridad demandada cumpla con lo establecido en la Ordenanza Municipal N° 558-2014-MPI, y, en cumplimiento de la misma, asegure y garantice el cumplimiento del recorrido de las rutas de transporte urbano “**1B**” de ciudad nueva y Miramar, y “**2**” de ciudad nueva, por los sectores de edificios verdes, rojos y amarillos, urb. Magisterio, Villa Marina y Liberación, durante todos los días de la semana. Sin costos, pues el demandante ha actuado en su propia defensa, ni costas.