

Expediente N° 03418-2013-PA/TC

LIMA

EZIO ULIO ROMANO SCOTTINI MELENDEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de abril de 2014 la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Urviola Hani, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Ezio Ulio Romano Scottini Meléndez contra la resolución expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 80, su fecha 16 de mayo de 2013, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de junio de 2012, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Sub Gerente de Control, Operaciones y Sanciones de la Municipalidad Distrital de Ate y la Directora de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, solicitando que se disponga la nulidad de: a) la Resolución de Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones N.º 00000150, de fecha 22 de noviembre de 2011; b) la Resolución Directoral N.º 2872-2012-IN-1501, de fecha 20 de abril de 2012; y c) cualquier otra resolución posterior que se emita con el propósito de restringir su derecho de propiedad.

Manifiesta que es propietario del Palco Suite E-175 ubicado en el Estadio Monumental y que las resoluciones cuestionadas lesionan sus derechos a la propiedad y al debido proceso dado que nunca fue notificado con ellas por no ser parte del procedimiento administrativo. Pese a ello, la primera de ellas dispuso la clausura transitoria de los palcos suites ubicados en el edificio perimetral colindante al Estadio Monumental hasta

que se tomen medidas necesarias que garanticen la seguridad de sus instalaciones, mientras que la segunda resolución cuestionada dispuso no conceder garantías a los palcos suites, sin tomar en cuenta que los propietarios de dichos inmuebles no tienen obligación alguna de solicitar tal medida de seguridad ante el Ministerio del Interior dado que no realizan espectáculos públicos. En tal sentido, refiere que la emisión y vigencia de las resoluciones cuestionadas restringe desde el 21 de abril de 2012, su derecho de propiedad ya que miembros de la Policía Nacional del Perú le vienen impidiendo el ingreso a su inmueble en virtud de resoluciones emitidas en un procedimiento del cual no ha sido parte.

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante resolución de fecha 2 de julio de 2012, rechazó *in limine* y declaró improcedente la demanda, por considerar que la pretensión debe ser discutida en la vía contencioso-administrativa, resultando de aplicación el artículo 5.2° del Código Procesal Constitucional.

Por su parte, la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada por el mismo fundamento.

FUNDAMENTOS

§ DELIMITACIÓN DEL PETITORIO DE LA DEMANDA

1. Mediante la demanda de amparo de autos el recurrente persigue que se declare la nulidad de: a) la Resolución de Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones N.' 00000150, de fecha 22 de noviembre de 2011, emitida por la Municipalidad Distrital de Ate; b) la Resolución Directoral N.º 2872-2012-IN-1501, de fecha 20 de abril de 2012, emitida por la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior; y, c) cualquier otra resolución posterior que se emita con el propósito de restringir su derecho de propiedad y lesione su derecho al debido proceso.

§ SOBRE EL RECHAZO LIMINAR, LA NECESIDAD DE EMITIR UN PRONUNCIAMIENTO DE FONDO Y LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PARA ELLO

2. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, este Tribunal Constitucional estima necesario pronunciarse sobre una cuestión procesal previa, referida al doble rechazo liminar que ha sido decretado por los juzgadores de las instancias precedentes. En efecto, tal como se aprecia de las resoluciones que obran en autos, to el Décimo Juzgado Constitucional de Lima, así como la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, han rechazado liminarmente la demanda de amparo de autos en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, por considerar que la pretensión debe ser discutida en la vía contencioso-administrativa.

3. Al respecto, en constante jurisprudencia este Tribunal ha dejado claramente establecido que el rechazo liminar de la demanda de amparo es una alternativa a la que sólo cabe acudir cuando no exista margen de duda respecto de su improcedencia, es decir, cuando de una manera manifiesta se configure una causal de improcedencia específicamente prevista en el artículo 5° del Código Procesal Constitucional, que haga viable el rechazo de una demanda que se encuentra condenada al fracaso y que a su vez restringe la atención oportuna de otras demandas constitucionales que merecen un pronunciamiento urgente sobre el fondo. De este modo, si existen elementos de juicio que admitan un razonable margen de debate o discusión, la aplicación de la figura del rechazo liminar resultará impertinente.
4. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente sentencia, los juzgadores de las instancias precedentes han desestimado liminarmente la demanda en aplicación del artículo 5.2° del Código Procesal Constitucional, que dispone que no proceden los procesos constitucionales cuando existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, la que vendría a estar constituida por el proceso contencioso administrativo.
5. El Tribunal Constitucional discrepa de tal argumento toda vez que, si bien es cierto, el artículo 5.2° del Código Procesal Constitucional habilita a los jueces para, en el legítimo e independiente ejercicio de la función jurisdiccional, desestimar liminarmente una demanda, sin embargo, y aun cuando lo que aquí se cuestiona constituyen actos administrativos, que como tales, son susceptibles de ser cuestionados a través del proceso contencioso administrativo, sin embargo, no se ha tenido en cuenta que lo que se denuncia supone, prima facie, una irrazonable y desproporcionada restricción sobre el derecho de propiedad del actor, agravada por el hecho de que ésta se mantiene por un lapso de aproximadamente tres años. Por lo demás, no debe perderse de vista, también, el hecho incuestionable de que las decisiones que en autos se impugnan fueron emitidas sin participación ni conocimiento del recurrente, aun cuando, en principio, éstas afectarían la esfera de sus intereses.
6. En tales circunstancias, este Colegiado estima que la tutela de urgencia propia del proceso de amparo se encuentra suficientemente acreditada, de manera tal que es este proceso, y no el contencioso administrativo, el que constituye la vía idónea para dilucidar la cuestión controvertida. En vista de ello, debe concluirse que se ha producido un indebido rechazo liminar de la demanda a nivel de los juzgadores de las instancias previas.
7. Ahora bien, de conformidad con el artículo 20° del Código Procesal Constitucional, este doble e indebido rechazo liminar calificaría como un vicio procesal que, a su vez, exigiría declarar nulas las resoluciones judiciales así

expedidas por el *a quo* y el *ad quem*, ordenándoles la admisión a trámite de la demanda de amparo. No obstante, es preciso recordar que, como es jurisprudencia reiterada de este Colegiado,

"[L]a declaración de invalidez de todo lo actuado sólo es procedente en aquellos casos en los que el vicio procesal pudiera afectar derechos constitucionales de alguno de los sujetos que participan en el proceso. En particular, del emplazado con la demanda, cuya intervención y defensa pueda haber quedado frustrada como consecuencia precisamente del rechazo liminar" [Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N.º 04587-2004-PA/Te, fundamento N.º 15]."

8. Tal construcción jurisprudencial, realizada incluso antes de que entrara en vigencia el Código Procesal Constitucional, se ha sustentado en diferentes principios propios a la naturaleza y fines de los procesos constitucionales y, particularmente, en los de *a) economía, b) informalidad y c) la naturaleza objetiva* de los procesos de tutela de derechos fundamentales. [Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N.º 04587-2004- PA/TC, fundamentos N.º 16 a 19].
9. En lo que respecta al principio de economía procesal, este Colegiado ha establecido que si de los actuados existen los suficientes elementos de juicio como para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, pese al rechazo liminar de la demanda, resulta innecesario condenar a las partes a que vuelvan a sufrir la angustia de ver que su proceso se reinicie, no obstante todo el tiempo transcurrido. Con ello, no sólo se posterga la resolución del conflicto innecesariamente, sino que, a la par, se sobrecarga innecesariamente la labor de las instancias jurisdiccionales competentes.
10. En lo que concierne al principio de informalidad, este Tribunal tiene dicho que si en el caso existen todos los elementos como para emitir un pronunciamiento sobre el fondo, éste se expedirá respetándose el derecho de las partes a ser oídas por un juez o tribunal, de manera que una declaración de nulidad de todo lo actuado, por el sólo hecho de servir a la ley, y no porque se justifique en la protección de algún bien constitucionalmente relevante, devendría en un exceso de ritualismo procesal incompatible con el "(...) logro de los fines de los procesos constitucionales", como ahora establece el tercer párrafo del artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
11. En el presente caso, este Tribunal estima que el rechazo liminar de la demanda de amparo no ha afectado el derecho de defensa de los emplazados, esto es, la Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones de la Municipalidad Distrital de Ate, así como de la Dirección General de Gobierno Interior del Ministerio del Interior, toda vez que conforme consta a fojas 62, 63, 73, 74, 76, 77, 84, 93, 95 y 96 de autos, han sido notificados en diversas oportunidades con cada uno de

los diferentes actos procesales posteriores al concesorio del recurso de apelación, de manera que tal que han tenido la oportunidad de defenderse al haber tenido conocimiento oportuno de la existencia del presente proceso. Por lo demás, con fecha 3 de abril de 2014, este Colegiado también les notificó de la vista de la causa a realizarse el día 10 de abril del mismo año conforme consta en el portal institucional www.tc.gob.pe, acto al cual ninguna de ambas partes acudió a exponer sus argumentos de defensa.

12. En consecuencia con todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional considera que es competente para resolver el fondo de la controversia.

§ ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA

13. A fojas 26 de autos corre copia informativa de la Partida N° 11344944 del Registro de Propiedad Inmueble de Lima, con lo cual el demandante acredita el derecho de propiedad que le asiste respecto del palco suite E- 175, del Pasaje Sexto Piso, Nivel E, ubicado en el edificio perimetral colindante al Estadio Monumental del Distrito de Ate.
14. El artículo primero de la Resolución de Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones N° 00000150, de fecha 22 de noviembre de 2011, emitida por la Municipalidad Distrital de Ate (f. 3 revés), establece textualmente lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO.- ORDENAR el LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA DE CLAUSURA TRANSITORIA del Estadio Monumental de Ate (...) debiendo mantenerse la CLAUSURA TRANSITORIA DE LOS PALCOS SUITES ubicados en el edificio perimetral colindante al estadio hasta que se tomen las medidas necesarias que garanticen la seguridad de sus instalaciones, cuyo titular es la Junta de Propietarios de Edificio Perimetral colindante al Estadio Monumental (...).”

Asimismo de la citada resolución se desprende que la sanción de clausura transitoria aplicada a los palcos suite del Estadio Monumental se encontraba vinculada con las observaciones que en su momento efectuara el Instituto Nacional de Defensa Civil, relacionada con el cumplimiento de las normas de seguridad y tranquilidad pública, reguladas por la hoy derogada Ley N° 26830 y la Ordenanza N° 170-MDA, medida que se encontraba condicionada al tiempo que duraran las investigaciones relacionadas con el fallecimiento de Walter Arturo Oyarce Domínguez acaecido el 24 de setiembre de 2011 en el referido escenario deportivo, en particular, en uno de sus palcos suites.

Por otra parte, cabe agregar que conforme se desprende de la Resolución N.º 00000073, la referida medida de clausura transitoria de los palcos suites adoptada por la comuna emplazada se sustentaba en el hecho de constituir dichos predios un peligro para la seguridad de las personas por infringir las normas del sistema de defensa civil, principalmente, por no haber implementado medidas para evitar el fácil tránsito de personas de un palco a otro o el arrojamiento de objetos hacia las tribunas del Estadio Monumental (f. 4 revés), así como también por no haber subsanado las observaciones generales efectuadas por la Sub Gerencia de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima Metropolitana relacionadas con la carencia de botiquín, extintor de 4 kg, linterna, señal de riesgo eléctrico en tablero, detector de humo, punto de tierra en tomacorriente y tablero eléctrico, señalización de salida fotolumincente y no haber resanado las fisuras encontradas en paredes. Es importante resaltar que a través de la referida Resolución N.º 00000073 (f. 5), se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N.º 00000150 por la Junta de Propietarios del Edificio Perimetral del Estadio Monumental, confirmándose de esta manera dicha medida temporal.

15. De acuerdo con lo manifestado por el demandante a fojas 41, desde el 21 de abril de 2012, los miembros de la Policía Nacional vienen impidiendo el ingreso a su inmueble, esto es, luego de que la municipalidad emplazada confirmara la Resolución N.º 00000150, impedimento que hasta la fecha se mantiene.
16. El Tribunal Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que no existen derechos fundamentales ilimitados y que, por el contrario, en algunos derechos, sus límites se encuentran establecidos expresamente por la Constitución, mientras que en otros el límite deriva de manera mediata o indirecta de tal norma, justificándose en la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos fundamentales, sino también otros bienes constitucionales protegidos. (*Cfr.* STC N. 03816-2009- PA/ FJ 16).

En tal sentido, resulta claro que la imposición de limitaciones a los derechos constitucionales debe encontrarse razonablemente justificadas, ya sea para reservar u optimizar otros derechos o principios o bienes jurídicos relevantes.

17. A juicio de este Tribunal, y si bien es cierto, de acuerdo a la cuestionada Resolución N.º 00000150 se puede considerar razonable la imposición de la medida de clausura transitoria de los palcos suite por los hechos acaecidos el 24 de setiembre de 2011 —que supusieron el fallecimiento de Walter Arturo Oyarce Domínguez— dada la poca seguridad que su diseño brindaba a los asistentes,

sin embargo, también es cierto que el mandato contenido en dicha resolución resulta poco claro con relación a los efectos que pretende generar.

18. En efecto, ello es así toda vez que la naturaleza de una medida transitoria implica el establecimiento de un plazo determinado en el tiempo para el cumplimiento de los fines que se pretende alcanzar, el cual no fue definido en dicha resolución, convirtiendo así lo transitorio en permanente. Esta característica en particular, y que resulta vital en los actos administrativos temporales, en los hechos ha venido a desnaturalizar la resolución municipal cuestionada al extremo que los propios miembros de la Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de sus funciones y del contenido de dicha resolución (y su confirmatoria), vienen perturbando el ejercicio del derecho de propiedad del demandante, anulando sus potestades de uso, posesión y disfrute al impedirle de manera irrazonable, el ingreso al inmueble que es de su propiedad sin que exista fundamento legal alguno para ello, lo cual se agrava por el hecho de que ésta clausura "transitoria" se mantiene por un lapso de aproximadamente tres años.
19. Y es que si bien se puede considerar razonable una medida transitoria de clausura hasta que se implementen las medidas de seguridad que las autoridades competentes puedan exigir dentro de un plazo determinado, sin embargo, lo que resulta irrazonable es la actuación arbitraria de la Administración destinada a impedir el ejercicio de un derecho fundamental, so pretexto del incumplimiento de las observaciones que en su momento se efectuaron, lo que en los hechos supone un acto de secuestro de la propiedad privada que únicamente coadyuva a continuar con el incumplimiento de dichas medidas exigidas por el ente competente.
20. El Tribunal Constitucional considera atendible que la autoridad municipal emplazada —y demás órganos competentes— adopten decisiones para hacer cumplir las medidas de seguridad personal que se requieren en los palcos suite del Estadio Monumental. Empero, resulta un contrasentido para dicho propósito que se impida a través de la fuerza policial el ingreso del demandante al palco suite del cual es propietario, pues de ese modo, la propia autoridad municipal solo contribuye con el incumplimiento de las observaciones que en su momento se efectuaron, toda vez que no habría forma de que el propietario pueda cumplir con subsanar dichas observaciones si se mantiene el impedimento de acceso a ella, lo cual únicamente evidencia la ineficiencia e ineficacia en la implementación de los procedimientos de fiscalización municipal con los que cuenta dicha comuna. Por las razones antes expuestas, corresponde estimar la demanda en este extremo.

21. Con relación al cuestionamiento de la Resolución Directoral N.º 2872-2012-IN-1501 del 20 de abril de 2012, cabe precisar que la emisión de dicho acto administrativo se encontraba directamente vinculado con el desarrollo del partido de fútbol entre los equipos Universitario de Deportes y León de Huánuco realizado el día sábado 21 de abril de 2012 a las 15:40 horas en el Estadio Monumental. En tal sentido, y en la medida que a la fecha de interposición de la demanda el aludido evento deportivo ya se había realizado, para este Tribunal queda claro que la alegada afectación ha devenido en irreparable, razón por la cual corresponde desestimar este extremo de la demanda en aplicación del artículo 5.5 del Código Procesal Constitucional,

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA**, en parte, la demanda por haberse acreditado la afectación del derecho de propiedad del actor reconocido en los artículos 2.16º y 70º de la Constitución; y en consecuencia,
2. Declarar **NULAS** las Resoluciones de la Sub Gerencia de Control, Operaciones y Sanciones de la Municipalidad Distrital de Ate N° 00000150, de fecha 22 de noviembre de 2011, que dispuso la clausura transitoria de los palcos suites ubicados en el edificio perimetral colindante al Estadio Monumental; y su confirmatoria, la Resolución N° 00000073, del 19 de abril de 2012.
3. Ordenar a la Municipalidad Distrital de Ate que en lo sucesivo se abstenga de impedir el ejercicio del derecho de propiedad de don Ezio Ulio Romano Scottini Meléndez respecto del Palco Suite signado con el N° E-175 del pasaje sexto piso nivel E, ubicado en el edificio perimetral colindante al Estadio Monumental de Ate, bajo apercibimiento de aplicarse las medidas coercitivas previstas por el numeral 22º del Código Procesal Constitucional y, sin perjuicio de que los órganos competentes exijan se implementen razonables y pertinentes medidas de seguridad.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido al cuestionamiento de la Resolución Directoral N.º 2872-2012-1N-1501, de 20 de abril de 2012.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI

ETO CRUZ

ÁLVAREZ MIRANDA