



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02997-2009-PA/TC

LIMA

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL PERU S.A.C.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de agosto de 2009, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Universidad Tecnológica del Perú S.A.C. contra la resolución de la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 375, su fecha 30 de octubre de 2008, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 8 de abril de 2008, la Universidad Tecnológica del Perú S.A.C. (en adelante, la Universidad) interpone demanda de amparo contra el Instituto Nacional de Cultura (INC) y el Procurador Público del Ministerio de Educación, solicitando que se declare inaplicable, a su caso, el artículo 1º de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de julio de 2006, que declaró ambiente urbano monumental el tramo comprendido entre las cuadras 1 a 10 de la Avenida Arequipa, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima.

Refiere que es propietaria del inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, y que la resolución cuestionada, al haber comprendido en su anexo a su propiedad como ambiente urbano monumental, está afectando su derecho de propiedad, toda vez que se le está impidiendo que pueda construir su local universitario en dicho inmueble, no obstante de que el proyecto de arquitectura presentado cumplía los parámetros urbanísticos, de acuerdo al Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios N.º 622-2005-MML-DMDU-OPDM, de fecha 26 de julio de 2005, emitido por la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y pese a que dicho proyecto se encontraba visado por la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, según el Oficio N.º 820-DRELM-UGI/EI-2007, de fecha 9 de marzo de 2007.

Sostiene que la resolución cuestionada afecta también su derecho al debido proceso, pues el INC no informó a los propietarios de los inmuebles declarados como ambiente urbano monumental de tal calificación, ni tampoco les concedió audiencia para ser escuchados. Agrega que en la resolución, sin que medie una inspección técnica previa, se señala que los inmuebles declarados como ambiente urbano monumental se encuentran en buen estado de conservación, lo cual no es cierto, debido a que el



000 023

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inmueble de su propiedad fue comprado en estado ruinoso, por lo que no hay nada que conservar.

El Quincuagésimo Tercer Juzgado Especializado Civil de Lima, con fecha 15 de abril de 2008, declaró improcedente, *in limine*, la demanda, por considerar que la demanda fue interpuesta cuando el plazo de prescripción establecido en el artículo 44.º del Código Procesal Constitucional había transcurrido en exceso.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación devuelve la cédula de notificación, por estimar que ha perdido legitimidad para intervenir en el proceso, de conformidad con la Resolución Suprema N.º 234-2006-JUS, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de diciembre de 2006.

El Quincuagésimo Tercer Juzgado Especializado Civil de Lima, con fecha 3 de julio de 2008, resolvió excluir del proceso al Procurador Público del Ministerio de Educación e integrar al Procurador Público Ad Hoc a cargo de los asuntos judiciales del Instituto Nacional de Cultura.

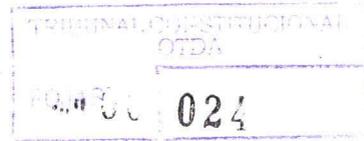
La Sala revisora confirmó la apelada, por estimar que la pretensión de la Universidad debe resolverse en el proceso contencioso administrativo, por ser la vía procedimental específica, igualmente satisfactoria, para la protección de los derechos constitucionales vulnerados.

FUNDAMENTOS

§.1. Procedencia de la demanda

1. Antes de ingresar a examinar la pretensión planteada, este Colegiado estima preciso pronunciarse sobre el rechazo *in limine* dictado por las instancias judiciales precedentes, pues tanto en primer como en segundo grado la demanda fue rechazada liminarmente, argumentándose, por un lado, que ésta fue interpuesta cuando ya había vencido en exceso el plazo de prescripción establecido en el artículo 44.º del Código Procesal Constitucional; y, por otro, que el proceso contencioso-administrativo constituye la vía procesal específica igualmente satisfactoria para la protección de los derechos supuestamente lesionados.
2. Este Tribunal considera que para analizar si la demanda fue interpuesta dentro, o fuera, del plazo de prescripción, es preciso determinar el acto cuestionado como lesivo, a efectos de computar desde qué momento se produjo la supuesta afectación, así como evaluar la conducta procesal de la Universidad demandante desde que se produjo la supuesta afectación, a efectos de verificar si inició el agotamiento de la vía previa.

Así, se tiene que la Universidad pretende que se declare inaplicable, a su caso, el artículo 1º de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC y su Anexo, que declaró ambiente urbano monumental el tramo comprendido entre las cuadras 1 a 10 de la Avenida Arequipa, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima, incluyendo al inmueble de su propiedad, ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, pues considera que las disposiciones contenidas en ellos vulneran sus derechos de propiedad y al debido proceso.

Ahora bien, habiéndose precisado cuál es el acto lesivo, corresponde determinar desde qué fecha la Universidad tomó conocimiento de él. Al respecto, debe señalarse que la Universidad tomó conocimiento del sentido normativo de la resolución referida mediante el Acuerdo N.º 177-2007-MML-GDU-SAU-DE, de fecha 22 de marzo de 2007, emitido por la Comisión Técnica Especial de Licencias de Construcción para el Centro Histórico y el Cercado de Lima, obrante a fojas 156, que le informa que, en mérito de la resolución directoral referida, su inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, ha sido declarado ambiente urbano monumental, razón por la cual le comunican que para obtener licencia de obra para edificación nueva debe cumplir con los requisitos de presentación respectivos.

Entonces, a partir de esa fecha la Universidad tomó conocimiento de la existencia de la resolución directoral cuestionada; sin embargo, a pesar de ello, continuó el procedimiento de licencia de obra para edificación nueva ante la Municipalidad Metropolitana de Lima, pues contra el acuerdo referido interpuso recurso de apelación, que fue declarado improcedente mediante la Resolución de Subgerencia de Autorizaciones Urbanas N.º 491-2007, de fecha 13 de junio de 2007, obrante a fojas 109. Posteriormente, la Universidad, a fin de cumplir los requisitos exigidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima para obtener la licencia referida, con fecha 13 de julio de 2007 solicitó al INC la aprobación de su proyecto de edificación como cultural, según se desprende de los documentos obrantes de fojas 163 a 180.

En igual sentido, debe tenerse en cuenta que la Universidad le solicitó al INC que al inmueble de su propiedad, ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, se le retire la condición de valor monumental, y que el INC, mediante el Oficio N.º 1175-2007-INC/DREPH-DPHCR, de fecha 21 de agosto de 2007, obrante a fojas 199, le informó a la Universidad que dicha solicitud se encontraba en trámite interno de evaluación.

3. A la luz de las actuaciones administrativas descritas, este Tribunal considera que la Universidad demandante, mediante la solicitud de retiro de valor monumental, dio inicio al agotamiento de la vía previa, ya que si bien dicha solicitud no puede ser entendida como un recurso previsto legalmente para revertir los efectos del artículo 1º de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC y de su Anexo, sí puede ser equiparada por sus efectos, ya que tiene por finalidad brindar al INC la posibilidad de revisar sus propios actos, a efectos de posibilitar que, antes de que se acuda a la sede jurisdiccional, pueda en esa vía solucionar, de ser el caso, la supuesta lesión de los derechos de la Universidad.

Es más, la finalidad de darle una oportunidad de autocorrección al INC sobre la declaración de ambiente urbano monumental ha sido reconocida por éste mismo en el Oficio N.º 1175-2007-INC/DREPH-DPHCR, pues en este documento reconoce



...00-025

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que la solicitud de retiro mencionada se encuentra en trámite interno de evaluación, es decir, que dicha solicitud generó al interior de la entidad el inicio de un procedimiento administrativo para evaluar si, en el caso del inmueble propiedad de la Universidad, se podía revisar si los efectos del artículo 1° de la Resolución Directoral Nacional N.° 1011-INC y de su Anexo se podían revertir (retirar la condición de ambiente urbano monumental).

No obstante ello, la solicitud de retiro de valor monumental no fue resuelta por el INC dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la Ley N.° 27444, motivo por el cual la Universidad, con fecha 20 de febrero de 2008, le informó que se acogía al silencio administrativo negativo a efectos de acudir a la vía jurisdiccional, según se desprende de la carta notarial obrante de fojas 201 a 204. Siendo ello así, este Colegiado considera que, en el caso, el agotamiento de la vía previa no resulta exigible conforme al inciso 4) del artículo 46° del Código Procesal Constitucional.

4. Así las cosas, este Tribunal estima que el plazo de prescripción debe empezarse a computar desde el 20 de febrero de 2008, pues en dicha fecha la Universidad renunció al agotamiento de la vía administrativa y optó por ejercer su derecho a tutela procesal efectiva para cuestionar el artículo 1° de la Resolución Directoral Nacional N.° 1011-INC y de su Anexo. Por lo tanto, la demanda del presente proceso, al haber sido interpuesta el 8 de abril de 2008, se encuentra dentro del plazo de prescripción que establece el artículo 44° del Código Procesal Constitucional, motivo por el cual el rechazo liminar de la demanda, fundamentado en que el plazo de prescripción habría transcurrido en exceso, resulta errado.
5. En cuanto a la alegación de que el proceso contencioso-administrativo constituye la vía igualmente satisfactoria, este Tribunal debe recordar que en la sentencia recaída en el Exp. N.° 01387-2009-PA/TC ha precisado que “el proceso especial previsto en la Ley N.° 27584 no puede ser calificado como la vía igualmente satisfactoria para la resolver la controversia planteada, pues a diferencia de la regulación actual del proceso de amparo, incluye la participación del Ministerio Público, lo cual no asegura que dicho proceso sea verdaderamente una manifestación de la tutela de urgencia (sumarización del proceso)”.

Dicho criterio resulta aplicable al caso de autos, de modo que, para efectos de tutela eficaz, el proceso de amparo constituye la vía idónea y satisfactoria para resolver la controversia planteada.

6. No obstante, siendo tal la conclusión, correspondería revocar el auto de rechazo liminar y ordenar que se admita a trámite la demanda, toda vez que ésta ha sido erróneamente rechazada en forma liminar. Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y en virtud de los principios de economía y celeridad procesal, este Tribunal considera que resulta innecesario hacer transitar nuevamente a la Universidad por la vía judicial, pues de los actuados se evidencian suficientes elementos de juicio que permiten dilucidar la controversia, por lo que se emitirá un pronunciamiento de fondo en el caso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§.1.1. Delimitación de la controversia

...# 00.020

7. Habiéndose resuelto las cuestiones procesales previas, este Tribunal, sobre la base de los alegatos expuestos en la demanda, considera que la dilucidación de la controversia del presente proceso exige determinar si los derechos de propiedad y al debido proceso de la Universidad demandante han sido, o no, vulnerados, por haberse declarado ambiente urbano monumental el inmueble de su propiedad ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, mediante el artículo 1º de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC y su Anexo.

Para ello será necesario precisar cuáles son los efectos jurídicos que genera la declaración de un ambiente urbano monumental, y si estos vulneran o no el derecho de propiedad.

§.2. Ambiente urbano monumental y derecho de propiedad

8. El artículo 5º de la Directiva N.º 001-2005-INC/DREPH-DG, que establece los criterios generales de intervención en bienes inmuebles virreinales y republicanos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobada por la Resolución Directoral Nacional N.º 061-INC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de julio de 2005, define los ambientes urbanos monumentales como:

“(…) aquellos espacios públicos cuya fisonomía y elementos, por poseer valor urbanístico en conjunto, tales como escala, alturas, volumetría, deben conservarse total o parcialmente”.

9. Complementariamente, resulta importante destacar algunos efectos jurídicos que genera el ambiente urbano monumental. Así, los incisos 1), 3) y 4) del artículo 29º de la Directiva N.º 001-2005-INC/DREPH-DG, señalan que en el ambiente urbano monumental:
 - a. Debe preservarse la unidad y carácter de conjunto, la traza urbana, su morfología y secuencia espacial.
 - b. No deberán introducirse diseños, materiales ni elementos urbanos atípicos.
 - c. Los inmuebles integrantes de los ambientes urbano monumentales deben mantener su volumetría y altura original, las intervenciones de adecuación y puesta en valor no deben modificar su expresión formal, características arquitectónicas, carpintería y motivos ornamentales componentes de la fachada.
10. Sentado lo anterior, este Colegiado estima menester recordar que el derecho de propiedad faculta a su titular, entre otras cosas, a usar, gozar, explotar y disponer del bien de su propiedad, siempre y cuando a través de su uso se realice la función social que le es propia. De ahí que las restricciones admisibles para el goce y ejercicio del derecho de propiedad deban: **a)** estar establecidas por ley; **b)** ser necesarias; **c)** ser proporcionales, y **d)** hacerse con el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática.
11. Atendiendo a ello, este Tribunal considera que el artículo 1º de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC y su Anexo, que declaró ambiente urbano monumental el inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

027

con la Avenida Arequipa N.º 265-279, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima, vulnera el derecho de propiedad de la Universidad, debido a que ésta no va a poder usar, gozar y explotar, conforme a sus intereses, la integridad del inmueble referido, toda vez que, al haber sido declarado dicho inmueble ambiente urbano monumental, está impedida de introducir en él diseños, materiales o elementos urbanos atípicos, pues tiene la obligación de preservar la unidad y su carácter de conjunto, la traza urbana, su morfología y su secuencia espacial.

12. En sentido similar, este Tribunal estima que la declaración de ambiente urbano monumental, en el caso de inmueble referido, no constituye una medida necesaria y proporcional para limitar el ejercicio del derecho de propiedad de la Universidad, toda vez que el derecho de propiedad sobre el inmueble referido, específicamente su uso, goce y explotación, persigue una finalidad o función social legítima, como es la construcción de una sede para el desarrollo de la educación universitaria, que conforme al artículo 18º de la Constitución, tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica.

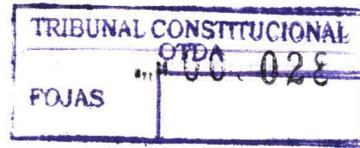
Y es que lo que plantea el ambiente urbano monumental es una suerte de intangibilidad e inmutabilidad de la morfología y fisonomía del ambiente o espacio declarado como tal que, en principio, es legítimo; sin embargo, cuando éste limite el desarrollo de la educación universitaria, como sucede en el caso de autos, debe considerarse como una medida arbitraria, toda vez que la educación, en tanto derecho fundamental y servicio público, tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, por lo que cualquier medida que limite o prohíba de manera directa o indirecta la educación debe ser considerada inconstitucional.

Por este motivo, debe considerarse desproporcionada e innecesaria la declaración de ambiente urbano monumental del inmueble propiedad de la Universidad, toda vez que la función social de dicha propiedad busca no sólo el desarrollo de las personas humanas mediante la educación universitaria, sino también la promoción y difusión de la cultura, de la creación intelectual y artística, y de la investigación científica y tecnológica.

En este contexto, resulta oportuno enfatizar que la educación, como servicio público, se presta tanto por el Estado, directa o indirectamente, como por los particulares, bajo la regulación, control y vigilancia de aquél, constituyendo una actividad dirigida a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, cuyos fines generales se encuadran en la calidad, la formación intelectual, la búsqueda del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

§.3. Ambiente urbano monumental y debido proceso administrativo

13. De otra parte, y teniendo presente que la declaración de un inmueble como ambiente urbano monumental limita el ejercicio del derecho de propiedad resulta válido concluir que dicha declaración tiene que realizarse conforme a un debido proceso administrativo, en el que se respeten, entre otros, los derechos de defensa, a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la prueba, a la pluralidad de instancias, a la motivación debida, así como la garantía de publicidad de los actos de la Administración Pública.

Teniendo presente ello, este Tribunal considera que el INC, al momento de emitir la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, no respetó el derecho al debido proceso administrativo de la Universidad, pues declaró ambiente urbano monumental el inmueble de su propiedad ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, sin haberle notificado que se había iniciado un procedimiento administrativo, a fin de que ésta pudiera apersonarse a él para exponer sus argumentos a favor o en contra de la declaración; y ello porque los efectos jurídicos de la declaración afectan claramente sus intereses como propietaria del inmueble referido.

14. Asimismo, el INC vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la Universidad, debido a que el procedimiento iniciado para declarar ambiente urbano monumental el tramo comprendido entre las cuadras 1 a 10 de la Avenida Arequipa, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima, así como los actos que en procedimiento se han desarrollado, han estado desprovistos de la garantía de la publicidad de los actos de la Administración Pública.

A ello debe agregarse que, a pesar de que la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC es un acto que afecta los intereses y derechos de la Universidad, el Instituto Nacional de Cultura no cumplió con notificárselo, lo cual evidentemente afecta su derecho al debido proceso administrativo, pues una de las garantías de este derecho es la adecuada notificación de los actos administrativos que establecen una restricción al administrado.

15. Aún más, el derecho al debido procedimiento administrativo también ha sido vulnerado, en tanto que el Instituto Nacional de Cultura, al momento de emitir la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, no ha respetado el principio de verdad material, porque no verificó plenamente los hechos que sirvieron de motivo a su decisión, toda vez que en el cuarto considerando de la resolución referida se señala que “los inmuebles de valor histórico, artístico y urbanístico comprendidos entre las cuadras 1 al 10, estos inmuebles se encuentran en buen estado de conservación”, mientras que en el punto b) de la tercera observación del acta de entrega del bien inmueble referido, de fecha 31 de octubre de 2004, obrante a fojas 218 a 219, esto es, veinte meses antes de que se emitiera la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, se consigna que los “muros portantes paralelos a la Av. Arequipa tienen rajaduras producto de asentamientos diferenciados que hacen que la estructura pueda colapsar en cualquier momento”.

Este hecho pone en evidencia que existe contradicción entre lo consignado en el acta de entrega referida y en el cuarto considerando de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC, pues en la primera se señala el estado ruinoso del inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, mientras que en la segunda, por el contrario, se destaca que, por encontrarse entre las cuadras 1 al 10 de la Av. Arequipa, el bien estaría en buen estado de conservación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
LIMA
N.º 00.029



EXP. N.º 02997-2009-PA/TC

LIMA

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL
PERU S.A.C.

Este Tribunal estima oportuno enfatizar que, de la valoración conjunta de las pruebas obrantes en autos, queda demostrado que el inmueble referido, desde que fue adquirido por la Universidad, se encontraba en estado ruinoso, razón por la cual puede concluirse que lo consignado en el cuarto considerando de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC no se ajusta a la verdad material de los hechos.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración de los derechos de propiedad y al debido proceso.
2. Declarar **INAPLICABLE** a la Universidad Tecnológica del Perú S.A.C. el artículo 1.º de la Resolución Directoral Nacional N.º 1011-INC y su Anexo, en el extremo que comprende como ambiente urbano monumental el inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima.
3. Ordenar al Instituto Nacional de Cultura que retire la condición de ambiente urbano monumental del inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima.
4. Declarar **NULA** la inscripción del inmueble ubicado en el Jr. Hernán Velarde N.º 289-293, esquina con la Avenida Arequipa N.º 265-279, del Distrito, Provincia y Departamento de Lima, en el Registro de Inmuebles de Valor Monumental del Instituto Nacional de Cultura.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DR. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO RELATOR