



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00915-2012-PA/TC

HUÁNUCO

CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 22 de octubre de 2012

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto por la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco contra la resolución expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, de fecha 31 de enero de 2012, que declaró improcedente la demanda de autos; y,

ATENDIENDO A

1. Que con fecha 5 de octubre de 2011, la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco, representada por su Presidenta, doña Doris Elizabeth Alvarado y Linares, interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huánuco, el Procurador Público Municipal y la Empresa Urbi Propiedades S.A., por la amenaza de violación de sus derechos fundamentales de carácter difuso a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, a la propiedad pública y a la libre competencia; solicita que reponiéndose las cosas al estado anterior a la vulneración constitucional se declare la intangibilidad del Parque de Puelles - ex Parque de Periodistas, ubicado en la ciudad de Huánuco - provincia de Huánuco, y que se ordene que la municipalidad demandada o cual quiera de los emplazados se abstengan de construir cualquier tipo de centro comercial o de esparcimiento sobre el citado parque.

Señala la demandante que representa a la sociedad civil y que promueve el presente proceso atendiendo al malestar de la colectividad huanuqueña originado por las noticias publicadas en los diarios de circulación local, que refieren que la municipalidad emplazada pretende otorgar a la empresa del grupo INTERBANK denominada Urbi Propiedades S.A., en cesión de uso, a título gratuito y durante un periodo de 70 años, el Parque Puelles (ex Parque Periodista) para que se construya sobre él un centro comercial y otro de recreación. Añade que los parques cuentan con áreas verdes que posibilitan la vida humana, por ello la obligación estatal de preservados, tanto más si, como en el caso de autos, este cuenta con una extensión de más de 37, 000 metros cuadrados. Agrega que solicitó los acuerdos de concejo que contienen la decisión cuestionada y que, en respuesta, la corporación emplazada le proporcionó únicamente la Resolución N.º 1163-2010-MPHCO-A, que aprueba



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00915-2012-PA/TC

HUÁNUCO

CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

la directiva que regula el procedimiento para la evaluación de iniciativas privadas en proyectos de inversión presentados ante la Municipalidad Provincial de Huánuco. Alega que no está en contra de que la ciudad prospere, ni de que se construya el proyecto del Centro Comercial y de Esparcimiento Huánuco – Puelles, sino, que se opone a que dicho proyecto de inversión privada se ejecute sobre los terrenos del parque y sobre las áreas verdes que lo integran, lo que lesiona el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Sostiene que los parques son bienes de dominio público, consecuentemente, son propiedad de la población en su conjunto, motivo por el cual no pueden ser entregados a particulares sin la intervención de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, como ocurrió en la cesión de uso otorgada a favor de la Empresa Urbi Propiedades S.A., lo que afecta el derecho a gozar de la propiedad pública, tanto más si previamente se procedió al cambio de zonificación de los terrenos del parque. Finalmente, aduce que al entregarse los terrenos del parque a título gratuito, dicha situación reducirá los costos de los productos que se oferten en el Centro Comercial a construirse, en relación a lo que oferten sus asociados, lo que desnaturaliza la competitividad en el mercado y amenaza el derecho invocado.

2. Que el Primer Juzgado Mixto de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, con fecha 13 de octubre de 2011, declara improcedente la demanda, por estimar que la recurrente no logró demostrar que la edificación de un centro comercial sobre el Parque Puelles (ex Parque de Periodistas) pueda lesionar el derecho difuso a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. En lo referente a la amenaza de vulneración de los derechos de propiedad pública y a la libertad de competencia, considera que ésta no es tal, toda vez que la Norma Fundamental prevé que los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley.

A su turno, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, confirmó la apelada por estimar que la recurrente carece de legitimidad para obrar, argumentando que la legitimación que faculta a ciertas asociaciones la defensa de algunos derechos (difusos o colectivos) como la defensa del medio ambiente, importa que dicha asociación (demandante) desarrolle una actividad relativa a la temática o su objeto social, lo que no ocurre en el caso de autos. Respecto a la amenaza de violación de los derechos a la propiedad pública y a la libertad de competencia, sostiene que la demanda promovida no recaba elementos de juicio que permitan la verificación objetiva y concreta de la afectación invocada.

3. Que este Colegiado no comparte lo resuelto por los jueces constitucionales precedentes, fundamentalmente lo argumentado en segundo grado –que se pronuncia por la falta de legitimidad para obrar de la recurrente-, toda vez que en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00915-2012-PA/TC

HUÁNUCO

CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

presente demanda no se alega la violación o amenaza de derechos “propios”, sino los de cierto grupo indeterminado de personas que podrían resultar afectados con la decisión de la municipalidad emplazada de entregar a la empresa codemandada los terrenos del Parque de Puelles (ex Parque de Periodistas), accionar que, según se alega, podría afectar los derechos de la comuna huanuqueña. La demandante invoca estar legitimada para accionar sobre la base de la defensa de intereses difusos y representar a la sociedad civil.

4. Que en criterio de este Colegiado no cabía rechazar *in limine* la demanda, toda vez, que como ya se ha sostenido en reiteradas oportunidades, el uso de esta facultad constituye una alternativa a la que sólo cabe acudir cuando no exista ningún margen de duda sobre la carencia de elementos que generen verosimilitud respecto de la amenaza o vulneración de un derecho fundamental.

Por el contrario, el principio *pro accione* que inspira el Código Procesal Constitucional obliga a que cuando existan elementos de juicio que admitan un razonable margen de debate o discusión respecto a declararse concluido el proceso, el juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación, tanto más si en el presente caso no existen elementos de juicio que permitan determinar la naturaleza jurídica de los terrenos en discusión, aquellos que posibiliten establecer si se viene afectando un bien de uso público, como se argumenta en la demanda, o si por el contrario se trata de bienes de dominio privado de la Municipalidad Provincial de Huánuco, entre otras cuestiones.

Legitimidad e intereses difusos

5. Que el Tribunal ha entendido que los derechos difusos constituyen atributos de naturaleza *indivisible*, puesto que la satisfacción del derecho de uno de los integrantes de tal comunidad implica la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad.

De ahí que en la STC N.º 5270-2005-PA/TC, remitiéndose a lo señalado por el artículo 82.º del Código Procesal Civil, resalto que el interés difuso: “*es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial*”.

La necesidad de tutela de tales atributos prevé reglas procesales especiales, como la establecida por el artículo 40.º del Código Procesal Constitucional, que dispone que: “*puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00915-2012-PA/TC

HUÁNUCO

CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuya finalidad sea la defensa de los referidos derechos”.

6. Que en esta línea de razonamiento, la disposición procesal aludida, amplía el ámbito de protección de los intereses difusos al extender o ampliar la legitimidad de las personas facultadas para iniciar procesos judiciales en su defensa, conforme así se subrayó en la STC N.º 5270-2005-PA/TC. Razón por la cual mal se podría estimar que la asociación huanuqueña demandante carece de legitimidad para obrar debido a que *“no desarrolla una actividad referida a la temática traída al amparo o porque su objeto social no se relaciona con ésta”*, toda vez que la *legitimidad colectiva especial* permite a cualquier persona accionar judicialmente a fin de tutelar intereses difusos de reconocimiento constitucional, incluso a aquellas que son ajenas a la comunidad.

Consecuentemente, la demandante se encuentra legitimada para promover proceso constitucional de amparo, en tutela de los intereses difusos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la propiedad pública, como también lo está, por obvias razones, para solicitar tutela respecto al derecho individual a la libre competencia, que le asiste a todos y cada uno de los comerciantes que la integran.

7. Que sobre el particular, y afirmando lo sostenido en anterior oportunidad, en la STC 0048-2004-AI/TC se determinó *“que el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado (art. 2.18 de la Constitución), “comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido” (fundamento 17). De ahí que este derecho se concrete en el derecho a que el medio ambiente se preserve” (STC N.º 0011-2010-PI/TC).*

Bienes de dominio público y crecimiento sostenible intereses difusos de contenido constitucional

8. Que en lo que se refiere a los bienes de dominio público, la Constitución instituyó que estos se encuentran fuera del tráfico jurídico, al garantizar en su artículo 73.º que *“son inalienables e imprescriptibles”*; se enfatiza además, que *“pueden ser*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00915-2012-PA/TC

HUÁNUCO

CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”.

El Tribunal Constitucional, en su labor de interpretación e integración de las disposiciones constitucionales, ya en la STC N.º 006-1996-AI/TC, sostuvo que *“los bienes del Estado se dividen en bienes de dominio privado y bienes de dominio público; sobre los primeros el Estado ejerce su propiedad como cualquier persona de derecho privado; sobre los segundos ejerce administración de carácter tuitivo y público”*. Por otro lado, ha destacado, que del enunciado constitucional materia de comentario, se deduce que los bienes de dominio público *“no gozan de aquellas inmunidades los bienes que conforman el patrimonio privado del Estado”*.

Este criterio se ha afirmado en la STC acumulados N.ºs 015-2001-AI/TC, 016-2001-AI/TC y 004-2002-AI/TC, precisando que *“Los bienes poseídos por los entes públicos, a título público, son los comprendidos bajo el nomen de dominio público. Lo que hace que un bien del Estado tenga dicha condición es su afectación al servicio y uso públicos”*. También se ha definido al dominio público como la *“forma de propiedad especial, afectada al uso de todos, a un servicio a la comunidad o al interés nacional, es decir, que está destinada a la satisfacción de intereses y finalidades públicas y, por ello, como expresa el artículo 73º de la Constitución, tiene las características de bienes inalienables e imprescriptibles, además de inembargables”* (fundamento 29).

9. Que por otro lado, debe subrayarse que es de responsabilidad del Estado en general, y de los gobiernos locales en particular, el gestionar el crecimiento ordenado y sostenible de los centros urbanos, no solo verificando el impacto de sus decisiones sobre la naturaleza, sino también satisfaciendo las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades.
10. Que en el contexto descrito, los hechos alegados por el demandante tienen incidencia constitucional directa en los derechos fundamentales invocados, razón por la cual este Colegiado estima que corresponde revocar el rechazo liminar, a fin de que la demanda sea admitida y tramitada con arreglo a ley, corriendo traslado de ella al emplazado.
11. Que, finalmente, es deber de este Tribunal el supervisar que se garantice el acceso de todas las partes que tuvieran interés jurídicamente relevante en el resultado del presente proceso. Ello atendiendo a la cesión de posición contractual efectuada por Urbi Propiedades S.A. a favor de Patrimonio en Fideicomiso D.S.N.º 093-2002-EF Interproperties Perú – INTERPROPERTIES, a la que se refiere la demandante en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00915-2012-PA/TC

HUÁNUCO

CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

su escrito de fecha 9 de abril de 2012, presentado en sede del Tribunal Constitucional (fojas 98 del cuadernillo del TC).

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

RESUELVE

1. **REVOCAR** la resolución recurrida de fecha 31 de enero de 2012, y la resolución del Primer Juzgado Mixto de Huánuco de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, de fecha 13 de octubre de 2011
2. **DISPONER** que se admita a trámite la demanda de amparo, integrando a quienes tuviesen interés jurídicamente relevante en el resultado del presente proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

BEAUMONT CALLIRGOS
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ

Lo que certifico:

.....
OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL