



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 1230-2012-PA/TC
LA LIBERTAD
COAM CONTRATISTAS S A C.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 3 días del mes de junio de 2013, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la empresa Coam Contratistas S.A.C. contra la resolución expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, su fecha 29 de noviembre de 2011, de fojas 408, que declaró infundada la demanda de autos

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de enero de 2011, Coam Contratistas S.A.C. interpone demanda de amparo contra el Fondo MIVIVIENDA S.A. (en adelante EL FONDO) y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, solicitando que cese la lesión de sus derechos constitucionales a la libertad de empresa y al debido proceso; y que, en consecuencia, se ordene que

- a) La emplazada proceda a reponer la vigencia de su código de registro de entidad técnica N° LIB-031-08 en el Registro de Entidades Técnicas que se encuentra bajo su cargo; esto es, que su estado **cancelado por falta grave** sea cambiado por **vigente** en la base de datos de entidades técnicas del Programa Techo Propio publicada en su portal web; y
- b) La demandada tenga por cumplida la devolución del importe del ahorro de los grupos familiares beneficiarios (GFB) por la suma de S/. 637,200.00 que realizó en la cuenta de origen N° 0070356001 del Banco HSBC Bank Perú S.A. fijada por los beneficiarios en su formulario de asignación de Bono Familiar Habitacional (BFH) presentada al Fondo MIVIVIENDA S.A. En consecuencia, se prohíba al FONDO ejecutar la Carta Fianza N° 6954-0 y sus renovaciones N° 6954-1, N° 6954-2 por el importe de S/. 700,920.00 otorgada por la entidad bancaria HSBC Bank Perú S.A., para garantizar la devolución del ahorro de los GFB por parte de su representada, debiendo devolverse las cartas fianzas mencionadas.

Sostiene la empresa recurrente que el FONDO, mediante una carta simple, le comunicó que ha cancelado de oficio su código de entidad técnica N° LIB-031-08, en base a la supuesta comisión de infracción tipificada en el artículo 36.1° inciso a) del Reglamento Operativo para acceder al Bono Familiar Habitacional (BFH) para las modalidades de aplicación en construcción en sitio propio y mejoramiento de Vivienda, R.M. N° 161-2009-VIVIENDA (en adelante Reglamento Operativo, norma actualmente derogada), sin seguir el procedimiento administrativo correspondiente, lesionando con ello los derechos invocados.

El FONDO MIVIVIENDA S.A. contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente, aduciendo que Coam Contratistas S.A.C. se sometió, como participante en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 1230-2012-AA/TC
LA LIBERTAD
COAM CONTRATISTAS S A C

condición de empresa técnica (ET) en el Programa de Techo Propio, al Reglamento operativo, el cual ha sido el marco normativo para imponerle la sanción de cancelación de su código debido a las infracciones que cometiera.

El Cuarto Juzgado Civil de Trujillo, con fecha 26 de julio de 2011, declara fundada la demanda de amparo, manifestando que la decisión cuestionada contraviene el principio de legalidad existente en el derecho administrativo, la garantía de la motivación en el acto administrativo sancionador y el principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador.

La Tercera Sala Civil de la Corte Superior de la Libertad, revocando la apelada, declara infundada la demanda, argumentando que la sanción impuesta se encontraba prevista en la ley, no contraviéndose el artículo 2° inciso 24) de la Constitución ni el principio de proporcionalidad.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda y se ratifica en el recurso de agravio constitucional, el objeto del presente proceso constitucional es que cese la lesión a los derechos constitucionales a la libertad de empresa y al debido proceso de la recurrente. Asimismo, y como consecuencia de estimarse la demanda, se ordene que:
 - a) La emplazada proceda a reponer la vigencia de su código de registro de entidad técnica N° LIB-031-08 en el Registro de Entidades Técnicas que se encuentra bajo su cargo, esto es, que su estado **cancelado por falta grave** sea cambiado por **vigente** en la base de datos de entidades técnicas del Programa Techo Propio publicada en su portal web;
 - b) La demandada tenga por cumplida la devolución del importe del ahorro de los grupos familiares beneficiarios (GFB) por la suma de S/. 637,200.00 que realizó en la cuenta de origen N° 0070356001 del Banco HSBC Bank Perú S.A. fijada por los beneficiarios en su formulario de asignación de Bono Familiar Habitacional (BFH) presentada al Fondo MIVIVIENDA S.A. En consecuencia, se prohíba al FONDO ejecutar la Carta Fianza N° 6954-0 y sus renovaciones N° 6954-1, N° 6954-2 por el importe de S/. 700,920.00 otorgada por la entidad bancaria HSBC Bank Perú S.A., para garantizar la devolución del ahorro de los GFB, ya que dicho dinero ha sido devuelto y depositado a la cuenta de origen del citado banco debiendo devolverse las cartas fianzas mencionadas.

Cuestión previa

Sobre la afectación del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 139°, inciso 3) de la Constitución

Argumentos de la empresa demandante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N° 1230-2012-AA/TC
LA LIBERTAD
COAM CONTRATISTAS S.A.C.

2. La demandante manifiesta que a través de la Carta de fecha 10 de diciembre de 2010, el emplazado le comunicó que ha cancelado de oficio su código de entidad técnica, N° LIB-031-08, en base a la supuesta comisión de infracción tipificada en el inciso a) del artículo 36.1° del Reglamento Operativo, sin seguir el procedimiento administrativo correspondiente, lesionando con ello los derechos invocados.
3. Refiere adicionalmente que el FONDO, de manera arbitraria, desconoce la devolución del importe del ahorro de los grupos familiares beneficiarios (GFB) por la suma de S/. 637,200.00 que realizó en la cuenta de origen N° 0070356001 del Banco HSBC Bank Perú S.A., fijada por los propios beneficiarios, y que por ello pretende ejecutar la Carta Fianza N° 6954-0 y sus renovaciones N° 6954-1, N° 6954-2 por el importe de S/. 700,920.00, otorgada por la entidad bancaria HSBC Bank Perú S.A..

Argumentos del demandado

4. El Fondo MIVIVIENDA S.A alega que Coam Contratistas S.A.C participó en condición de empresa técnica (ET) en el Programa de Techo Propio, sometándose así al Reglamento Operativo de dicho Programa, el cual ha sido el marco normativo para imponerle la sanción de cancelación de su código debido a las infracciones que cometió, y que en dicho procedimiento no se ha lesionado derecho constitucional alguno.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

5. Este Tribunal, en uniforme jurisprudencia, ha sostenido que el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto e ilimitado, pues se encuentra regulado y puede ser restringido mediante ley; por ello, los límites a los derechos pueden ser impuestos por la misma norma que los reconoce.
6. En lo concerniente al derecho al debido proceso, este Colegiado ha establecido en reiterada jurisprudencia que dicho atributo está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos. a fin de que las personas, sean naturales o jurídicas, estén en la posibilidad de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado o de los particulares que pueda afectarlos. Queda claro, entonces, que la cláusula fundamental contenida en el artículo 139° inciso 3) de la Constitución Política del Perú, no es "patrimonio" exclusivo de los procesos jurisdiccionales, sino que el respeto del contenido del debido proceso se hace extensivo a los procesos administrativos públicos (como es el caso de autos) o privados
7. Este Tribunal Constitucional ha precisado, asimismo, que *"el fundamento principal por el que se habla de debido proceso administrativo encuentra su sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculadas a la Constitución Política del Estado, de modo que si ésta resuelve asuntos de interés para los administrados, y lo hace a través de procedimientos internos, no existe razón alguna para*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 1230-2012-AA/TC
LA LIBERTAD
COAM CONTRATISTAS S A C

desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional” (cfr. resolución recaída en el Exp. N° 08495-2006-PA/TC)

8. Este Tribunal en ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 119° del Código Procesal Constitucional, por resolución del 30 de julio de 2012 solicitó información al Fondo MiVivienda S.A para mejor resolver el presente caso. Dicha información ha sido remitida a este Colegiado el 24 de agosto de 2012.
9. A luz de los actuados, este Tribunal considera que se encuentra acreditado:
 - a) Que la entidad emplazada es una empresa estatal de derecho privado adscrita al Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento creado por Ley N° 2857 y es la encargada de velar por la marcha del Programa Techo Propio. Y que dicho programa cuenta con la modalidad de aplicación construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda, regulado por su Reglamento Operativo, Resolución Ministerial N° 161-2009-VIVIENDA.
 - b) Que Coam Contratistas S.A.C. en calidad de empresa técnica (ET) participó en el Programa Techo Propio en la modalidad construcción en sitio propio postulación individual; por tanto, se sometió al marco normativo de la Resolución Ministerial N° 161-2009-VIVIENDA.
 - c) Que por Carta S003/GG-2010, de fecha 28 de enero de 2010, la empresa solicitó al FONDO el registro de código de proyecto para su participación en el Programa Techo Propio en el distrito de San Clemente, provincia y departamento de Ica. Y que declaró que en el citado distrito existían los servicios de agua, luz y desagüe (ver fojas 35 y 36 del principal).
 - d) Que el FONDO, en cumplimiento de su calidad de administrador el BFH, realizó una inspección el día 21 de octubre de 2010, a fin de verificar las obras a ejecutar por la empresa demandante conforme a las solicitudes presentadas por ella y las declaraciones efectuadas por sus representantes.
 - e) Que en base a la información recogida en la mencionada verificación se elaboró el Informe de Verificación de Obra N° VO-431-10/GNI-SUP-CSP-MP, de fecha 29 de octubre de 2010 (ver fojas 147 del cuadernillo del Tribunal Constitucional), en el cual se advierte que de un total de 96 verificaciones realizadas aleatoriamente en los distritos de San Andrés y San Clemente, se comprobó que ninguna obra se había iniciado. Adicionalmente se advirtió que el Asentamiento Humano Dios te ama (distrito de San Andrés) y parte de Santa Rosa, no cuentan con redes de agua y desagüe
 - f) Que el contenido del Informe de Verificación de Obra N° VO-431-10/GNI-SUP-CSP-MP fue comunicado a la demandante mediante Carta N° 2463-2010-FMV/GNI, del 16 de noviembre 2010, por la cual también se le otorgó un plazo no mayor de cinco días a fin de que pudiera aclarar el tema relacionado a los servicios de agua y desagüe en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N.º 1230-2012-AA/TC
LA LIBERTAD
COAM CONTRATISTAS S A C.

Asentamiento Humano Dios te ama (San Andrés), San Clemente Grupo 5 y parte de Santa Rosa

- g) Que a través de las Cartas N° C019/GG-2010, N° C020/GG-2010 (ver fojas 175 a 182 del cuadernillo del Tribunal) y N° C021/GG-2010 (fojas 95 del principal), la demandante, en pleno ejercicio de su derecho de defensa, expuso sus descargos, los mismos que no fueron suficientes para el FONDO, motivo por el cual, mediante la Carta N° 2613-2010-FMV/GNI, del 10 de diciembre de 2010, le impuso la sanción de cancelación de registro de entidad técnica en aplicación del artículo 36.1. inciso a) del Reglamento Operativo, Resolución Ministerial N° 161-2009-VIVIENDA, cuyo texto prescribe que: *“El FMV cancelará de oficio el Código de Registro de ET, previo informe del área correspondiente acreditando que se ha cometido cualquiera de las siguientes infracciones”*. a) *Presentación de documentación falsa o adulterada al FMV*. En consecuencia, no puede alegar la recurrente que se ha lesionado su derecho al debido proceso, específicamente su derecho de defensa, debiendo desestimarse la demanda en este aspecto.
- h) Que el FONDO concluyó que la demandante presentó documentación falsa, basándose no sólo en el **formato de solicitud de registro** de proyectos que Coam Contratistas S.A.C. presentara, en los que indicó que en el distrito de San Clemente (Pueblo Joven San Clemente N° 2, Posesión Informal San Clemente Grupo N° 5, Posesión Informal Sector Santa Rosa), sí contaban con los servicios de energía eléctrica, agua y desagüe, sino también en la **memoria descriptiva**, donde la demandante afirma que el Pueblo Joven San Clemente N° 2, la Posesión Informal San Clemente Grupo N° 5 y la Posesión Informal Sector Santa Rosa cuentan con red de agua y desagüe (fojas 140 y 141 del cuadernillo del TC).
10. A criterio de este Tribunal, la entidad demandada se encuentra facultada para sancionar a quienes participen en el programa Techo Propio y acceso al BFH en la modalidad construcción de sitio propio y mejoramiento de vivienda postulación individual por hechos estrictamente regulados en el Reglamento Operativo. Sin embargo este Colegiado recuerda que la potestad sancionadora que ostenta, debe ser ejercida garantizando un debido proceso, concebido dicho atributo como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, en cuyo seno se alberga los actos administrativos; ello en concordancia con lo señalado en los fundamentos 6,7, y 8 *supra*
11. Este Colegiado estima que de una lectura del acto administrativo impugnado (Carta N° 2613-2010-FMV/GNI, del 10 de diciembre de 2010), se advierte que la decisión de cancelar el código de entidad técnica de la recurrente, N° LIB-031-08, se sustenta en el hecho de que Coam Contratistas S.A.C no sólo en los formularios de registro de proyectos señaló que los distritos de San Andrés y San Clemente (Ica) cuentan con servicio de agua y desagüe, sino que ello lo ratificó en las respectivas memorias descriptivas (ver fojas 147 al 153 del cuadernillo del Tribunal), lo que configura el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP N° 1230-2012-AA/TC
LA LIBERTAD
COAM CONTRATISTAS S.A C

supuesto de presentar al FONDO documentación falsa o adulterada, ya que la información que contiene no responde a la realidad.

12. Adicionalmente se advierte que a la fecha de realizada la inspección de campo por el FONDO, la recurrente no había iniciado obra alguna en los proyectos que inscribiera en el programa Techo Propio en la modalidad construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda postulación individual. Dentro del contexto descrito, este Colegiado considera que la demandada dentro del procedimiento sancionador que inició contra la recurrente ha seguido el procedimiento establecido, respetando con ello el derecho al debido proceso.

Ejecución de la Carta Fianza N° 6954-0 y sus renovaciones N° 6954-1, N° 6954-2

13. Apareciendo evidente que la demandante ha sido debidamente sancionada, es oportuno analizar la segunda parte de su reclamo, esto es, que el FONDO pretenda ejecutar la Carta Fianza N° 6954-0 y sus renovaciones N° 6954-1, N° 6954-2, por el importe de S/. 700,920.00, desconociendo la devolución del importe del ahorro de los grupos familiares beneficiarios (GFB) por la suma de S/ 637,200 00 que realizó en la cuenta de origen N° 0070356001 del Banco HSBC Bank Perú S.A. fijada por los beneficiarios en su formulario de asignación de Bono Familiar Habitacional (BFH)
14. En lo relacionado al ahorro de los grupos familiares beneficiarios (GFB), el FONDO ha informado a este Tribunal que no tienen garantía alguna de devolución, pues las cartas fianzas que las garantizaban, entre ellas las Cartas N° 6954-0 y sus renovaciones N° 6954-1, N° 6954-2, no han sido renovadas por la ET, no pudiendo ser ejecutadas a su vencimiento. Refiere el FONDO que ha solicitado la renovación de las mismas en el cuaderno cautelar del presente proceso, estando pendiente dicho pedido de ser resuelto en la Tercera Sala Civil de la Libertad (ver fojas 11 del cuadernillo del Tribunal).

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**

[Handwritten signature and scribbles]

6

Lo que certifico:

OSCAR DÍAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL