



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

Lima, catorce de abril
de dos mil once.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE
LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPUBLICA**

Vista la causa llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores magistrados Vásquez Cortez Presidente, Tavera Córdova, Acevedo Mena, Yrivarren Fallaque y Torres Vega; de conformidad con el dictamen del señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo, con el acompañado producida la votación con arreglo a la Ley se ha emitido la siguiente sentencia:

1. MATERIA DEL RECURSO:

Se trata del recurso de casación obrante a fojas cuatrocientos setenta y cuatro interpuesto por la Asociación de Trabajadores Autónomos Sagrado Corazón de Jesús de Villa El Salvador contra la sentencia de vista de fecha diecinueve de agosto del dos mil nueve, obrante a fojas cuatrocientos once, emitida por la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, que revocando la sentencia apelada de fecha veinticinco de agosto del dos mil ocho, obrante a fojas trescientos treinta y uno, declaró infundada la demanda contenciosa administrativa que interpusiera contra la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador y la Asociación de Comerciantes del Mercado 12 de Mayo.

**2. FUNDAMENTOS POR LOS CUALES SE HA DECLARADO
PROCEDENTE EL RECURSO:**

Por resolución de este Supremo Tribunal de fecha once de octubre del dos mil diez obrante a fojas sesenta y cinco del cuaderno de casación se ha declarado



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

procedente el recurso de casación referido por las denuncias de: **a)** Infracción normativa del artículo 10 inciso 1 de la Ley N° 27444, pues las resoluciones administrativas cuestionadas contravienen la Constitución Política del Estado, la ley y el derecho al afectar y limitar el derecho de propiedad de la recurrente; **b)** Infracción normativa de los artículos 70 y 138 de la Constitución Política del Estado, pues los magistrados de la Sala han inaplicado dichas normas al no considerar que las resoluciones impugnadas contravienen la Constitución Política del Estado, encontrándose incurso en la causal de nulidad prevista en el inciso 1 del artículo 10 de la Ley N° 27444, tanto más si la propiedad es un derecho protegido por el numeral 16 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado y por el artículo 923 del Código Civil; por tanto los fundamentos esgrimidos por la recurrida para revocar la apelada vulneran su derecho de propiedad pues el cercado perimétrico del lote de propiedad de la recurrente no constituye ningún peligro que lesione el interés colectivo como erróneamente se indica en la recurrida.

3. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, mediante escrito corriente a fojas cincuenta y tres, la Asociación de Trabajadores Autónomos Sagrado Corazón de Jesús de Villa El Salvador interpone demanda contenciosa administrativa contra la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador y la Asociación de Comerciantes del Mercado 12 de Mayo, pretendiendo se declare la invalidez o ineficacia de: **a)** La Resolución de Alcaldía N° 847-2002-ALC-MVES del tres de abril del dos mil dos, y su modificatoria la Resolución de Alcaldía N° 849-2002-ALC-MVES del cuatro de abril del dos mil dos, que declara fundada la solicitud de reconsideración de la Asociación de Comerciantes del Mercado 12 de Mayo, dejando sin efecto la



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

licencia de obra expedida a favor de la demandante y que dispone la inmediata paralización de la obra con conocimiento de COFOPRI y de la Municipalidad Metropolitana de Lima; **b)** El Acuerdo de Concejo N° 053-2003-MVES del veintidós de setiembre del dos mil tres que declara infundada la apelación formulada por el demandante contra la resolución anterior.

SEGUNDO: Que, aduce para ello la parte demandante que: **a)** A su solicitud como propietaria del Lote N° 2 de la Manzana L, primer sector - Grupo 16, la Municipalidad de Villa El Salvador le otorgó la licencia de construcción N° 037-MVES-FPCU-DESUR de fecha cinco de diciembre del dos mil uno para el cercado del lote referido; empero el diecisiete de diciembre del dos mil uno, la Asociación de Comerciantes del Mercado 12 de Mayo ubicado en el Lote N° 1 de la Manzana L, primer sector - Grupo 16, sin ser parte en el procedimiento administrativo aludido presentó recurso de reconsideración contra la resolución que otorgaba la licencia alegando que tenían la licencia de construcción N° 012-93 del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y tres y que la licencia de la parte demandante afectaría sus aleros y las puertas ubicadas en la Calle 4, pese a que esta no existía al haber variado y sido desafectada por la Municipalidad Metropolitana de Lima por Resolución de Concejo 041 del veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y siete, habiendo sido transformada dicha calle en el Lote N° 2 y transferido en venta a la parte demandante por COFOPRI, estando la parte demandante en posesión del referido lote hace más de doce años y como propietaria más de cinco años, teniendo ambos lotes salida por la parte frontal y posterior a las avenidas del distrito; **b)** La Municipalidad emitió la Resolución de Alcaldía N° 847 declarando fundada la reconsideración y sin efecto la licencia de construcción otorgada a la parte demandante, disponiendo la paralización de las obras, con lo que afecta y



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

limita su derecho de propiedad, razón por la cual apeló dicha resolución pero por Acuerdo N° 053-2003.MVES se declaró infundado su recurso, notificándosele para que en un plazo de sesenta días presente un proyecto técnico considerando las observaciones de la Dirección de Desarrollo Urbano, con lo que se le impone la realización de gastos que no esta en condiciones de asumir y limita su derecho de propiedad al pretender hacerles dejar áreas destinadas a servidumbre en favor del Lote N° 1 por razón de primacía en el otorgamiento de licencia de construcción, pretendiendo imponer gravámenes a su lote innecesariamente pues los Lotes N° 1 y N° 2 son independientes y con entradas y salidas libres a las avenidas que limitan la manzana donde se ubican; c) Los informes que fundamentan el Acuerdo N° 053 impugnado señalan que la licencia de construcción fue mal otorgada, que el mercado Sagrado Corazón de Jesús constituye una amenaza para la seguridad alterando la interrelación de las manzanas, que la licencia de construcción no cuenta con la documentación técnica y dispone que la dirección de rentas resuelva la Resolución de Multa N° 279-2002 del veinte de junio del dos mil dos y la posibilidad de reformulación de un expediente técnico, pese a que la licencia de construcción fue oportunamente solicitada y otorgada en reconocimiento al derecho de propiedad de la demandante habiéndose adoptado las medidas necesarias para disminuir los riesgos a la seguridad de las personas, no existiendo ninguna alteración a la interrelación de las manzanas pues ambos lotes pertenecen a una misma manzana; además de contarse con los planos para el cercado; d) Así la resolución cuestionada tiene su origen en un recurso de reconsideración interpuesto por un tercero no legitimado en el procedimiento administrativo con lo cual se atenta contra el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Estado y contra el principio del debido procedimiento administrativo establecido



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

en el artículo IV numeral 1.2 del Título Preliminar de la Ley N° 27444; además de atentar contra el principio de legalidad establecido en el artículo IV numeral 1.1 del Título Preliminar referido pues la autoridad administrativa omitió cumplir con lo dispuesto en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Política del Estado al negarle a la parte recurrente la licencia de construcción es un acto discriminatorio respecto al lote vecino y otros, pretendiendo imponerle gravámenes y limitando su derecho de propiedad y atentando contra el artículo 2 inciso 15 y 16 de la Constitución Política del Estado.

TERCERO: Que, luego de tramitado el proceso, el Décimo Segundo Juzgado Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, por sentencia de fecha veinticinco de agosto del dos mil ocho declaró fundada la demanda sobre la base de los siguientes fundamentos: **a)** De los planos adjuntos se observa que el Lote N° 2 de la Manzana L era de uso público al formar parte de la Calle 4, pero dejó de ser tal pues la Municipalidad Metropolitana de Lima por Resolución de Consejo N° 041 dispuso que el mencionado predio fuera objeto de desafectación; **b)** Dicha desafectación permitió que COFOPRI le adjudicara en venta a la demandante el área de terreno del referido lote expidiéndose el respectivo título de propiedad, adquisición registrada como se ve a fojas siete; **c)** A fojas trescientos trece del expediente administrativo corre el Informe N° 137-2003-OAJ/MVES del trece de mayo del dos mil tres que señala que la construcción autorizada con la Licencia N° 037/MVES-DESUR-OFPCU-01 cierra el acceso importante del Mercado 12 de Mayo, obstaculizando el paso y perjudicando las condiciones de seguridad apropiados para los centros de abastos, sin embargo tales argumentos carecen de precisión y validez pues la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador no ha tomado en cuenta que el Lote N° 2 referido fue desafectado y que la Asociación



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

demandante es la legítima propietaria del mismo, tanto más si la Licencia de Construcción N° 037/MVES-DESUR-OFPCU-01 fue expedida con posterioridad al otorgamiento del título de propiedad que la acredita como tal; **d)** Si bien la Municipalidad demandada sostiene que la propiedad de la parte demandante se encuentra cuestionada ello no es argumento para desconocer la misma pues los documentos que así lo certifican tienen la calidad de públicos y sus efectos son válidos mientras no se declare su nulidad siendo que el proceso en autos no es argumento válido para fundamentar los actos administrativos impugnados y menos para desestimar la demanda; **e)** Si bien la participación como tercero de la Asociación de Comerciantes del Mercado 12 de Mayo se encuentra arreglada a ley en mérito al artículo 60 de la Ley N° 27444, las acciones de la Municipalidad a partir de tal intervención se han emitido vulnerando las normas legales aplicables al caso y desconociendo el derecho de propiedad de la parte demandante. Así se ha configurado la causal de nulidad contenida en el artículo 10 de la Ley N° 27444.

CUARTO: Que apelada dicha sentencia por ambas codemandadas la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, a través de la sentencia recurrida, revocó la apelada declarando infundada la demanda; para ello dicha sentencia expuso los siguientes fundamentos: **a)** Conforme al plano de fojas cuarenta presentado por la demandante se aprecia que la construcción del cerco cuya autorización se debate sí afecta el pleno disfrute del derecho de propiedad de la codemandada; **b)** Analizados los actuados se tiene que si bien la demandante es propietaria del Lote N° 2 conforme al título de propiedad inscrito debidamente, también lo es que para la construcción de la edificación se requiere de la autorización de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador previo certificado de conformidad



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

expedido por el Cuerpo General de Bomberos o del Comité de Defensa Civil, además del cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la conformidad con los planes integrales de desarrollo distrital y provincial, requisitos que no se aprecian haber sido cumplidos por la demandante, más si existen los Informes N° 02-2003-DIRSEC del veinticuatro de julio del dos mil tres y N° 158-03/MVES del doce de agosto del dos mil tres que indican que dicho predio no cumple con los requisitos para otorgarse la licencia de construcción, informes que no han sido desvirtuados por la accionante, de donde se colige que existe un interés colectivo protegido por la Constitución Política del Estado y desarrollado por las leyes omitidas en la recurrida; c) Las resoluciones cuestionadas no han afectado ni limitado el derecho de propiedad de la demandante pues en atención a la seguridad de la población del distrito y en ejercicio de las atribuciones de la ley y la Constitución Política del Estado le otorgan un plazo a fin de que pueda presentar una propuesta técnica teniendo en cuenta las observaciones efectuadas por los organismos competentes de la Municipalidad; d) No se verifica de autos que la parte demandante haya desvirtuado los argumentos de las resoluciones cuestionadas en autos, las mismas que no incurren en ninguna de las causales de nulidad contenidas en el artículo 10 de la Ley N° 27444.

QUINTO: Que, contra dicha sentencia la parte demandante interpuso recurso de casación esgrimiendo los argumentos ya glosados anteriormente en los "fundamentos del recurso", los cuales carecen de la entidad necesaria para enervar el fallo recurrido

SEXTO: Que, en efecto, si bien es cierto que el artículo 2, inciso 16, y el artículo 70 de la Constitución Política del Estado determinan que toda persona tiene derecho a la propiedad y que tal derecho es inviolable, el segundo dispositivo, con una fórmula semejante a la contenida en el artículo 923 del Código Civil



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

establece además que *"se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley"*, lo cual importa el hecho de que el derecho de propiedad, como todo derecho fundamental, no es absoluto y se halla restringido por una serie de disposiciones atinentes al bien común, encontrándose al interior de éste concepto el referido a la seguridad pública.

SÉPTIMO: Que, en virtud de tal limitación del derecho de propiedad, el *Ad quem* ha determinado, adecuadamente que si bien el terreno sub litis es de propiedad de la Asociación demandante, la ejecución de edificaciones en él, requería del otorgamiento de una licencia de construcción cuyo otorgamiento debía satisfacer determinadas exigencias como la conformidad expedida por el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios o del Comité de Defensa Civil, el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la conformidad con los planes integrales de desarrollo distrital y provincial, requisitos que la recurrida ha determinado no fueron cumplidos por la parte demandante, conclusión que al ser base fáctica de la sentencia recurrida no puede ser modificada por este Supremo Tribunal.

OCTAVO: Que, siendo ello así, al haber las resoluciones administrativas cuestionadas limitado el uso de la propiedad de la parte demandante en virtud de exigencias legales tendentes a cautelar la seguridad pública y, a través de ella, el bien común, no ha vulnerado el derecho que le reconocen los artículos 2, inciso 16, y 70 de la Constitución Política del Estado, así como el artículo 923 del Código Civil, sino, simplemente, la ha enmarcado dentro de sus justos límites, pues un derecho de propiedad sin limitaciones resulta tan absurdo como la propia negación de tal derecho.

NOVENO: Que, por tanto, al no haberse configurado la vulneración del derecho de propiedad de la parte recurrente, tampoco se verifica la infracción del artículo



SENTENCIA
CAS. 1910-2010
LIMA

10 inciso 1 de la Ley 27444, pues, conforme al recurso, aquella encontraba su razón de ser en ésta.

Por tales consideraciones, de conformidad con el artículo 397 del Código Procesal Civil, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación obrante a fojas cuatrocientos setenta y cuatro interpuesto por la Asociación de Trabajadores Autónomos Sagrado Corazón de Jesús de Villa El Salvador contra la sentencia de vista de fecha diecinueve de agosto del dos mil nueve, obrante a fojas cuatrocientos once, **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano; en los seguidos contra la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador y la Asociación de Comerciantes del Mercado 12 de Mayo, sobre acción contencioso administrativa; y los devolvieron.- Vocal Ponente: Yrivarren Fallaque

S.S.
VASQUEZ CORTEZ

TAVARA CORDOVA

ACEVEDO MENA

YRIVARREN FALLAQUE

TORRES VEGA

Jcy/

Se Pronuncia Conforme a Ley

.....
Eugenio Rosa Díaz Acevedo
Secretario
de la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema

24 JUN. 2011