



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0043-2004-AI/TC
LIMA
1% DE POBLADORES DEL DISTRITO DE MÁNCORA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de octubre de 2005, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del 1% de los pobladores del Distrito de Máncora contra la Ordenanza Municipal N.º 013-2003-MDM, publicada el 10 de octubre de 2003, norma que fue expedida por la Municipalidad Distrital de Máncora.

ANTECEDENTES

Demanda de inconstitucionalidad

Con fecha 20 de setiembre de 2004, don Juan Ramos Olaya Mogollón, acreditando contar más del 1% de las firmas de los pobladores de la Municipalidad Distrital de Máncora, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N.º 013-2003-MDM, emitida con fecha 10 de octubre de 2003 por la Municipalidad Distrital de Máncora, por atentar contra el derecho de propiedad de diversos pobladores, y que se encuentra consagrado por los artículos 2.16º y 70º de la Constitución. Sostiene que la Comunidad Campesina de Máncora suscribió un contrato de compraventa con la Dirección – Unidad Agraria Departamental II – Piura el 3 de octubre de 1975, respecto de un área de 26,226 Hás. 1,225 metros, los mismos que se encuentran comprendidos en los distritos de El Alto, Los Órganos, Máncora y Tumbes; que de dicha área, 7,285.00 Hás corresponden al distrito de Máncora, como se aprecia del Título de Propiedad N.º 0429 del 24 de junio de 1991, el que se encuentra inscrito en la Ficha N.º 28467 del Registro de la Propiedad Inmueble de Sullana; y que en tal área se encuentra la zona declarada como urbana y de expansión urbana por la emplazada a través de la ordenanza impugnada, la misma que se encuentra ubicada entre el kilómetro 1,164 de la antigua Panamericana Norte –sector playa– y el kilómetro 1,168 que equivale a la Quebrada Fernández al norte del distrito, hasta el lugar denominado Punta Peña Mala o Peña Verde al sur del mismo, comprendiendo una parte del predio denominado Máncora de aproximadamente 35 hás, sobre el que han demostrado gran interés tanto la emplazada como la Municipalidad Provincial de Talara.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Refiere también que los pobladores tienen la calidad de comuneros calificados de la Comunidad Campesina de Máncora y son ciudadanos sufragantes; que la emplazada pretendió a través de un proceso judicial impugnar la Resolución Administrativa y los asientos de inscripción de los Registros Públicos de Piura –hoy Registros Públicos de Sullana– respecto de su propiedad, lo que fue desestimado por el Juzgado Civil de Sullana, mediante resolución que fue confirmada por la Sala Civil Mixta de Sullana de la Corte Superior de Justicia de Piura. De otro lado, manifiesta que en su oportunidad se conversó con la emplazada para una transferencia gratuita del área, y que, al no lograrse ningún acuerdo, se emitió la ordenanza impugnada, que viola tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Municipalidades, conforme a las razones que a continuación se detallan:

- a. El artículo 9.2° de la Ley N.° 27972, Orgánica de Municipalidades (LOM), establece que la Municipalidad Provincial puede aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial, norma que debe ser concordada con el artículo 79.1.1°, 79.1.2 y 79.3.1. La precitada ordenanza no hace referencia a la existencia de un Plan de Desarrollo Urbano a nivel provincial, sino a que es necesario implementar los instrumentos que permitan proyectar ordenadamente el desarrollo y crecimiento del distrito, tales como plan director, plan de expansión urbana y los instrumentos mencionados por la Ley de Habilitaciones Urbanas; de otro lado, el artículo 89° de la LOM refiere que las tierras que son susceptibles de convertirse en urbanas sólo pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la Municipalidad Provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones, artículo que debe ser concordado con el artículo 2° de la Ley N.° 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas, que no prevé esta competencia a favor de las Municipalidades Distritales.
- b. La ordenanza viola el derecho de los demandantes a la propiedad privada, amparándose para ello en la Ley N.° 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, de modo erróneo.
- c. Respecto a la cita hecha de la Ley N.° 26856, Ley de Playas, se destaca que en su artículo 2° hace una exclusión respecto de los terrenos de propiedad privada adquiridos a la fecha de entrada en vigencia de la precitada norma, esto es, antes de 1997, cuando los terrenos de la Comunidad Campesina de Máncora fueron adquiridos en el año 1997.
- d. La ordenanza también expone que los terrenos de la Comunidad Campesina de Máncora fueron inscritos ilegalmente a pesar de existir normas legales que disponen que no son de las comunidades campesinas los centros poblados existentes hasta el mes de marzo de 1996, afirmación errónea, puesto que la referencia es al mes de octubre de 1993; y dicho error se produce porque en el año 1997 la emplazada inició un proceso judicial demandando la nulidad del acto jurídico contenido en la Resolución Directoral N.° 012-75DZAI del 16 de setiembre de 1975, así como la nulidad del contrato de compraventa de los terrenos de la Comunidad Campesina de Máncora. La ordenanza dispone, asimismo, que ningún predio ubicado dentro de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

zona urbana del distrito de Máncora es de propiedad de la Comunidad Campesina por mandato imperativo de la Ley N.º 26845, norma que no es aplicable al caso de autos, pues a la fecha de publicación la Comunidad ya contaba con el título de propiedad otorgado por la Dirección Regional Agraria de Piura.

Concluye alegando que ninguna ordenanza puede otorgar derecho de propiedad privada ni violar el mismo.

Contestación de la demanda

La emplazada contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada, en atención a los argumentos que a continuación se detallan:

- a. El Estado, con fecha 24 de enero de 1982 emitió la Resolución Suprema N.º 019-82-ITI/ITUR, por la que declara zona de reserva turística nacional a la comprendida entre la comprendida entre la Carretera Panamericana Norte y las playas del litoral correspondientes a la Provincia de Talara del Departamento de Piura. Con este dispositivo, el gobierno central preserva, conserva y garantiza el mantenimiento de los recursos turísticos inventariados y evaluados, reservando como bienes de propiedad pública las áreas del litoral comprendidas entre los límites citados, lo que incluye a las del Distrito de Máncora.
- b. Con la vigencia de la Ley N.º 23853 se delega facultades a los gobiernos locales para que puedan disponer de las áreas ribereñas destinadas para proyectos de inversión turística, disposiciones que fueron reglamentadas por la Ley N.º 26754 que suspende las adjudicaciones de predios ubicados en zonas colindantes a playas; de otro lado, la Ley N.º 26856 declaró que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles, estableciendo además zonas de dominio restringido; por su parte, la Ley N.º 26879, modificó la Ley N.º 26856, mientras que el Decreto Supremo N.º 009-97-PCM precisa que la Ley N.º 26475 debe aplicarse a los procedimientos en trámite de habilitación de predios ubicados en zonas colindantes a playas.
- c. La Ley N.º 26846, Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas, se establece, en la Cuarta Disposición Complementaria y Final, la modificación al artículo 2.bº de la Ley N.º 24657, en el sentido de que no se consideran tierras de la comunidad las que se encuentran ocupadas por centros poblados o asentamientos humanos al 31 de octubre de 1993, salvo aquellas sobre las que se hubiera interpuesto acciones de reivindicación por parte de las comunidades campesinas antes de dicha fecha, debiendo las autoridades pertinentes formalizar y registrar las tierras ocupadas por los asentamientos humanos, con el objeto de adjudicar y registrar la propiedad individual de los lotes a sus ocupantes; asimismo, se exceptúan las tierras de los centros poblados que estén formados, dirigidos y gobernados por la propia comunidad campesina.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- d. Si bien la Comunidad Campesina aduce ser la propietaria del predio detallado en la demanda, debe aclararse que el área de terreno que aquella tenía desde 1979 no es la misma que ilegalmente alega tener, pues si bien es cierto que la formalización de su titulación ocurre el año 1991, el área que ocupaba data del año 1979, área en la que no estaba comprendida la dejada por el retiro del mar en el año 1983 como consecuencia del Fenómeno Natural del Niño; en consecuencia, la Comunidad Campesina ostenta un título que no le corresponde y como quiera que su límite sigue siendo el Océano Pacífico, sorprende a las autoridades registrales y judiciales con el hecho de ser propietaria de una extensión de terreno no inscrita a su favor.
- e. El fenómeno natural modificó en el año 1983 los planos de la comunidad, por lo que no puede argumentarse que esta área sea de su propiedad –aproximadamente 700 metros–, sobre todo cuando se ha establecido por los antecedentes expuestos que en ninguna parte se ha afectado su propiedad, sino que la ordenanza impugnada está orientada a cumplir con las atribuciones y funciones que la Ley N.º 27972 ha conferido a los gobiernos locales, en su artículo 79.3º.
- f. Es en mérito de las normas legales precitadas que se ha procedido a regular el uso del suelo con la finalidad de que las adjudicaciones que hicieran los propietarios, como en el caso de la Comunidad Campesina de Máncora, respeten las normas, mas no se limita su derecho a la propiedad como erróneamente se manifiesta.
- g. La ordenanza busca terminar con el abuso de la comunidad de adjudicar terrenos en zonas ribereñas y en la franja de restricción de los 200 metros de línea de alta marea, causando el caos y el desorden de la zona urbana de Máncora, siendo función de la municipalidad la de sancionar a quienes causen desorden; en ese sentido, adjunta fotografías donde se demuestra el levantamiento de inmuebles dentro de los 50 metros de la alta marea así como de los 200 metros de la zona restringida establecida por la Ley de Playas, entre otras consideraciones.

Producida la vista de la causa con fecha 30 de enero de 2004, y escuchados los informes de las partes, la presente causa se encuentra en estado de resolver.

FUNDAMENTOS

1. A fojas 17 de autos corre en copia tomada del diario oficial *El Peruano* la Ordenanza Municipal N.º 013-2003-MDM, publicada el 9 de octubre de 2003, cuyo contenido más relevante, entre otras disposiciones, es el que se detalla a continuación:
- a. Artículo Primero: Declara como zona urbana el área comprendida entre la Quebrada Fernández al norte del distrito hasta el lugar denominado Punta Peña Mala o Peña Verde, al sur, estableciendo como uno de los límites la proyección de una línea imaginaria tomando como referencia la antigua carretera Panamericana.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

b. Artículo Segundo: Declara la intangibilidad de la zona ribereña en reconocimiento de lo dispuesto por la Ley N.º 26856, especificando que la zona ribereña comprende los 250 metros adyacentes a la línea de más alta marea; del mismo modo, declara de dominio público, las áreas que se encuentran dentro de la zona urbana de Máncora y que no cuentan con propietarios privados, así como la intangibilidad de la zona de dominio público que adquiere tal calidad mediante la presente norma. También declara que ningún predio ubicado dentro de la zona urbana del Distrito de Máncora es de propiedad de la Comunidad Campesina de Máncora, por mandato imperativo de la Ley N.º 26845.

c. Artículo Tercero: Prohíbe la construcción de obras en los terrenos que no sean de propiedad privada y que mediante la presente resolución (sic) son declarados intangibles, bajo pena de demolición total de lo construido sin previo trámite administrativo, y cuyo costo correrá a cargo del infractor, además de una multa equivalente a 2 UIT.

d. Artículo Cuarto: Sanciona a las personas que invadan áreas de propiedad estatal y que mediante la presente ordenanza hayan sido declaradas intangibles, con multa equivalente a 1 UIT, sin perjuicio de la demolición y denuncia penal que corresponda; del mismo modo, establece la sanción para los promotores de las invasiones, o personas o instituciones que bajo cualquier modalidad incentiven la invasión de terrenos declarados intangibles.

2. En principio, y con vista del petitorio, debe dejarse claramente establecido que en un proceso de control concentrado, la protección de los derechos fundamentales no se produce en los términos o con los alcances previstos para los procesos constitucionales de la libertad, dado que, en casos como el de autos, el control se realiza confrontando la norma impugnada directamente con la Constitución, a fin de determinar si colisiona con el contenido de la Carta Fundamental, incluso en lo que a los derechos constitucionales respecta.

3. Por consiguiente, no es necesario establecer si el derecho de los demandantes resulta afectado por la norma impugnada, ni mucho menos emitir pronunciamiento sobre la legalidad y validez de los documentos con los que aquellos pretenden acreditar el derecho de propiedad que alegan, tales como:

a. El Contrato de Compraventa suscrito el 13 de octubre de 1975 entre la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural del Ministerio de Agricultura y 45 campesinos adjudicatarios respecto del predio denominado Máncora, el mismo que tiene una extensión de 26,226 hás 1,225 m² (f. 26).

b. La Resolución Directoral N.º 421-96-RG-CTAR-DRA-P de fecha 16 de setiembre, emitida por la Dirección Agraria de la Región Grau, por la que en mérito a la observación planteada por la Oficina de los Registros Públicos, se aprueba la información de la Oficina de Catastro Rural relativa a la ubicación correcta del precitado predio (f. 29).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. El Título de Propiedad del Predio bajo comentario, emitido por la Secretaría Regional de Asuntos Productivos y Extractivos de la Región Piura, de fecha 24 de junio de 1991 (f. 30).
- d. El contenido de la Ficha Registral N.º 10099 (f. 31).

Ello, en todo caso, será materia de los procesos que los interesados inicien ante las autoridades jurisdiccionales ordinarias, a quienes corresponde valorar y pronunciarse sobre el particular, de ser el caso.

- 4. De la Ordenanza N.º 013-2003-MDM se aprecia que el contenido del artículo 1º no colisiona con la Constitución, dado que la declaración de zona urbana del área comprendida dentro de los linderos que ella establece es conforme con la competencia prevista en el artículo 195.6º de la Constitución, respecto a la planificación del desarrollo urbano y rural de su circunscripción, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial, competencia que además ha sido objeto de desarrollo por el artículo 72º de la Ley N.º 27972, Orgánica de Municipalidades.

- 5. Sin embargo, ello no ocurre en lo que concierne al contenido de los artículos segundo, tercero y cuarto de la ordenanza bajo análisis, conforme se expone a continuación:

- a. Sobre el artículo segundo, debe distinguirse la parte en que declara la intangibilidad de la zona ribereña del distrito de Máncora –para lo que se sustenta en la Ley N.º 26856–, de aquella otra en la que se declara la intangibilidad del área de terreno detallado en el artículo primero.

En cuanto a la zona declarada intangible, la ordenanza establece que comprende los 250 metros adyacentes a la zona de más alta marea, mientras que la Ley N.º 26856 dispone en su artículo 1º que “Las playas del litoral de la República son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles. Se entiende como playa el área donde la costa se presenta como plana descubierta con declive suave hacia el mar y formada de arena o piedra, canto rodado o arena entremezclada con fango más una franja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de alta marea”; mientras que el artículo 2º refiere que “Se considera zona de dominio restringido la franja de 200 metros ubicada a continuación de la franja de 50 metros descrita en el artículo anterior, siempre que exista continuidad geográfica en toda esa área”. Por consiguiente, la norma a la que la ordenanza hace referencia considera como inalienable e imprescriptible la franja de 50 metros, puesto que los 200 metros que están a continuación de ella son de dominio restringido, siempre que dentro de dicha área no existan terrenos de propiedad privada, conforme lo establece el tercer párrafo del precitado artículo 2º de la Ley N.º 26856.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aunque la Constitución no establece o define qué son los bienes de dominio y uso público, el artículo 73° de la misma refiere que “Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”; por consiguiente, es al legislador nacional al que le corresponde regular esta materia, lo que en el caso de las playas del litoral ha sido plasmado en la Ley N.º 26856; dicha competencia, por cierto, no puede ser ejercida por una corporación municipal, puesto que ella está limitada a las atribuciones y competencias que la Constitución y la Ley Orgánica pertinente establecen.

Por consiguiente, si ya existe una norma general que regula el uso y disfrute de las playas del litoral peruano, a través de una ordenanza no se puede pretender establecer una legislación que, bajo el pretexto de ratificar o complementar, introduce una distorsión que no sólo afecta al ordenamiento jurídico, al pretender hacer uso de una competencia que no le corresponde, sino que, además, modifica lo que la autoridad competente ha establecido sobre el particular, puesto que la Ley N.º 26856 en ningún momento establece que la zona intangible de las playas del litoral tenga una extensión de 250 metros, como se ha observado en los párrafos precedentes. De donde resulta que la emplazada, al actuar contraviniendo una norma general ordinaria, indirectamente ha afectado el sistema competencial previsto en la Constitución, pues el legislador originario para implementar el desarrollo legislativo que el texto constitucional requiere es el Congreso de la República. Consecuentemente, dicho extremo resulta inconstitucional.

De otro lado, y en lo que corresponde a la declaración de intangibilidad del área de terreno detallada en el artículo primero de la ordenanza impugnada –segunda parte del artículo 2º–, como ya se ha expuesto, esta no es una atribución que en modo alguno pueda ser ejercida por la emplazada; más aún, las competencias de los gobiernos locales y regionales se encuentran taxativamente previstas en la Constitución –artículo 195º– y en la Ley Orgánica de Municipalidades –artículos 73º, 79º y siguientes de la Ley N.º 27972–, las mismas que no prevén que la emplazada sea competente para declarar zonas o áreas intangibles, ni tampoco puede deducirse de las precitadas competencias que resulta necesario que los gobiernos locales, implícitamente, se encuentren investidos de dicha atribución, porque sin ella no sería posible que cumplan desarrollen las labores y funciones que les competen.

- b. El contenido del artículo 3º de la ordenanza impugnada resulta inconstitucional en la parte en que prohíbe la construcción de obras civiles en terrenos “que mediante la presente resolución son declarados intangibles”, por las razones antes expuestas; toda vez que la declaración de intangibilidad no es una competencia que pueda ser ejercida por los gobiernos locales.
- c. Lo mismo ocurre en el caso del artículo 4º, en el extremo que establece sanciones a los invasores de las áreas declaradas intangibles.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- d. En todo caso, el contenido de los artículos 3° y 4° puede quedar subsistente, en tanto se eliminen las referencias antes citadas.
6. Como ha quedado expuesto en los fundamentos de la presente sentencia, en el presente proceso no corresponde que se determine la titularidad de los derechos de los demandantes; del mismo modo, y en la medida que existan documentos que acrediten el derecho de propiedad que los demandantes alegan –los que en modo alguno son valorados en el presente proceso–, estos no pueden ser afectados por la autoridad administrativa, salvo que se determine que las áreas comprendidas en el artículo 1° de la ordenanza antes acotada no son de propiedad privada, puesto que en caso que aquellas sean de dominio privado, únicamente podrán ser objeto de disposición por parte de la administración si se sigue el procedimiento previsto en el artículo 70° de la Constitución, debiendo tenerse en cuenta, además, en el caso de la Comunidad Campesina de Máncora, lo previsto en los artículos 88° y 89 de la Carta Fundamental.

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 de inconstitucionalidad interpuesta; en consecuencia, declárase inconstitucional el artículo 2° de la Ordenanza Municipal N.° 013-2003-MDM, así como las referencias contenidas en los artículos 3° y 4°, y cuyo tenor es: “y que mediante la presente resolución son declaradas intangibles” y “que mediante esta disposición han sido declaradas INTANGIBLES”, respectivamente, las cuales deben ser suprimidas, manteniendo el resto de dichos artículos su vigencia.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)