

EXP. N.º 0018-2001-AI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DEL SANTA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de noviembre de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Presidente; Revoredo Marsano, Vicepresidenta; Aguirre Roca, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Santa contra la Ordenanza Municipal N.º 016-2001-MSP, emitida por la Municipalidad Provincial del Santa-Chimbote.

ANTECEDENTES

El Colegio de Abogados del Santa interpone acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N.º 016-2001-MPS.

Alega que la mencionada disposición ha sido emitida “violando los principios del Estado democrático de derecho y de legalidad”, en razón de lo siguiente: a) atenta contra el carácter o naturaleza de bien intangible, inalienable e imprescriptible del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, toda vez que, contraviniendo los artículos 51º, 70º y 73º de la Constitución, la Ley N.º 26664, la Resolución Suprema N.º 201-69-VI-DE, y los artículos 56º y 58º del Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (aprobado por Decreto Supremo N.º 007-85-VC), se modificaron sus límites y se redujo su área delimitativa, de 630 a 471.29 hectáreas; b) efectúa cambios de zonificación y modificaciones sustanciales del Plan Urbano o Plan Director de Chimbote, aplicando ilegalmente un tratamiento no permitido para los parques ya existentes, dado su carácter de intangible, y por tanto, no modificable; c) vulnera los derechos de las personas a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de sus vidas, garantizados en los artículos 2º, inciso 22), y 3º de la Carta Magna, ya que el parque constituía una zona recreacional y, ahora, se ha convertido en zona de comercio intensivo; d) contraviene el principio de jerarquización de las normas consagrado en el artículo 51º de la Constitución al vulnerar los artículos 66º y 73º del referido texto, ya que el mencionado parque es patrimonio de la nación, inalienable e intangible, por lo que la municipalidad no debió haber realizado una nueva delimitación, sino circunscribirse a su función de reglamentación, administración y tutela; e) afecta las garantías contenidas en el artículo 55º de la Constitución, pues viola la Convención de

Ramsar, del 2 de febrero de 1971, vigente en nuestro país desde julio de 1992, relativa a los humedales de importancia internacional; f) viola los derechos, obligaciones y garantías consagrados por la Constitución en los artículos 7°, 44° (primer párrafo), 65°, 70° y 103° (*in fine*), en razón de que la nueva zonificación y el cambio de uso afectará de alguna manera la salud, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos; g) contraviene la garantía de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y el debido proceso consagrados por el artículo 139°, incisos 2) y 3), así como la obligación que impone el inciso 5) del artículo 192° de la Carta Magna.

Por otro lado, señala que la referida norma es inconstitucional por la forma, pues fue elaborada siguiéndose el procedimiento señalado para la aprobación y modificación de los planes urbanos, regulados por el Decreto Supremo N.º 007-85-VC, el cual no es aplicable al caso del Parque Metropolitano de Villa María por su condición de intangible. Expone que el derecho al debido proceso debe también respetarse en el seno de un procedimiento administrativo, como lo ha expuesto en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional. Asimismo, alega, la infracción de los artículos 2°, inciso 17), y 31° de la Constitución, así como los incisos 4) y 5) del artículo 79° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

La emplazada solicita que se declare improcedente y/o infundada la demanda en todos los extremos, por las siguientes razones: a) los artículos 191°, 192°, 193°, 194°, 195°, 196° y 200°, inciso 4) (hoy modificados por la Ley de Reforma Constitucional N.º 27680), de la Constitución reconocen a los gobiernos locales los atributos de la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, por lo que se encuentran facultados para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales, así como planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones y ejecutar los planes y programas correspondientes, entre otras funciones; b) la demandante justifica su pretensión en la Ley N.º 26664 y los Decretos Supremos N.ºs 028-97-MTC, 04-95-TC y 154-2001-EF, los cuales no resultan de aplicación al caso.

Realizada la audiencia pública, los autos quedaron expeditos para dictarse sentencia.

FUNDAMENTOS

1. Aunque se ha alegado la existencia de una pluralidad de vicios de orden formal en la Ordenanza Municipal N.º 016-2001-MSP (a juicio de la demandante, derivado de la violación del derecho al debido proceso), la verdad es que éstos constituyen un cuestionamiento que se atiene a cuestiones de orden material.

En efecto, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda declarar la invalidez formal de una norma con rango de ley, como la Ordenanza Municipal, se

encuentra supeditada a que el legislador municipal haya transgredido las normas constitucionales que regulan el proceso de producción jurídica de las ordenanzas municipales o aquellas disposiciones a las que la Norma Suprema reenvía el establecimiento de los referidos límites formales.

Evidentemente, ese no es el caso de la norma impugnada. Al respecto, es dable señalar que la mera impugnación de una norma con rango de ley por la supuesta violación del derecho al debido proceso, no da lugar a que este Tribunal pueda declarar su inconstitucionalidad, ya que este derecho no constituye ni supone el establecimiento de un límite de orden formal al proceso de elaboración normativa, sino que, en cualquier caso, se erige como un límite de carácter material, en la medida en que, al regularse un procedimiento administrativo determinado donde se decidirá sobre los derechos e intereses legítimos de los administrados, este afecte el contenido esencial de las garantías mínimas constitucionalmente establecidas. Empero, sucede que la Ordenanza Municipal cuestionada no regula procedimiento administrativo alguno.

2. El actor alega que la demandada debió seguir el procedimiento señalado en el Decreto Supremo N.º 007-85-VC o el establecido en los artículos 504º y demás pertinentes del Código Procesal Civil, y que al no hacerlo se violó el derecho al debido proceso.

El Tribunal Constitucional no comparte tal criterio, y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, precisa que tampoco cabe declararse la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, porque ésta hubiera sido expedida transgrediendo otras normas de homóloga o inferior jerarquía. En efecto, las el Código Procesal Civil no establece límites de orden procedimental a fuentes como las ordenanzas municipales. Asimismo, la colisión entre las disposiciones del Código y una Ordenanza Municipal –si ese fuera el caso- tampoco genera un problema de invalidez constitucional de una ordenanza, pues el conflicto de contenidos entre dos normas del mismo rango debe ventilarse conforme a las técnicas que existen en el ordenamiento para la solución de las antinomias.

De otro lado, la posibilidad de declararse la invalidez formal de una Ordenanza Municipal, está supeditada a que ésta altere el principio de jerarquía normativa. Ello presupone la existencia de dos fuentes de rango distinto, en la que la de menor jerarquía es producida con alteración de la de mayor nivel.

Por consiguiente, dado que la Ordenanza Municipal cuestionada no regula un íter procedimental para ventilar derechos o intereses de los administrados, y porque su cuestionamiento en modo alguno se basa en una norma constitucional que regule proceso de producción jurídica, este primer aspecto de la pretensión debe desestimarse.

3. La demandante sostiene que la Ordenanza Municipal N.º 016-2001-MSP es inconstitucional por el fondo, ya que, a su juicio, al reducir el área del Parque Metropolitano de Villa María, de 630 a 471.29 hectáreas, afectó su naturaleza de bien intangible, inalienable e imprescriptible, violando, de ese modo, los artículos 51º, 70º y 73º de la Constitución.

Más allá de la remisión efectuada por la demandante a los artículos 51º y 70º de la Constitución, lo cierto del caso es que la controversia planteada en torno a los alcances de los artículos 1º y 2º de la citada Ordenanza Municipal están directamente relacionados con el artículo 73º de la Constitución, según el cual “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”.

4. Evidentemente, el Parque Metropolitano Humedales de Villa María tiene la condición de bien de dominio público y, por ello, le alcanzan las garantías de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Sin embargo, el artículo 73º de la Constitución, en modo alguno, señala que los bienes de dominio público sean intangibles, esto es, que no puedan tocarse. Tampoco garantiza, tratándose de bienes públicos como los parques metropolitanos, la extensión que éstos puedan tener. En puridad, dicha norma se limita a señalar que tienen la condición de “inalienables”, es decir, que no pueden ser enajenados, y que, además, son imprescriptibles, i.e., que no es posible derivar de la posesión prolongada en el tiempo derecho de propiedad alguno. No obstante esto, el artículo 1º de la Ley N.º 26664 ha declarado, extensivamente, que los parques metropolitanos tienen, adicionalmente, el carácter de intangibles.

El Tribunal Constitucional no comparte el criterio de que la citada Ordenanza Municipal sea inconstitucional por haber dispuesto, en oposición a lo establecido en el artículo 1º de la Ley N.º 26664, la reducción del área determinativa del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, y reitera que la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley no se deriva de su contradicción con una norma de su mismo rango, sino de la violación de un precepto constitucional.

En consecuencia, al no haberse previsto en la Constitución que los parques metropolitanos tengan el carácter de intangibles, es claro que el Tribunal Constitucional no puede declarar la invalidez constitucional de la Ordenanza Municipal impugnada por haber dispuesto la reducción de su área de delimitación.

En el contexto anotado, la controversia gira en torno a una colisión entre dos normas del mismo rango: el artículo 1º de la Ley N.º 26664, que, como se ha

indicado, señala que los parques tienen el carácter de intangibles; y la Ordenanza Municipal N.º 016-2001-MPS, que afectó tal intangibilidad al aprobar, en su artículo 1º, el Expediente Técnico de Delimitación y Monumentación del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, y señalar, en su artículo 2º, la ubicación cartográfica y física, el área, su perímetro y los linderos. Por ende, como lo establece la Teoría General del Derecho, la colisión entre dos normas del mismo rango, debe resolverse de conformidad con las técnicas de solución de antinomias.

5. Si lo anteriormente expuesto no autoriza al Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal cuestionada, ello tampoco impide que, ahora, ésta sea evaluada de cara al inciso 22) del artículo 2º de la Constitución, según el cual toda persona tiene derecho “(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.

Por tanto, la cuestión que queda por dirimir se resume a lo siguiente: ¿Viola el derecho reconocido en el inciso 22) del artículo 2º de la Constitución Política del Estado la reducción del área del Parque Metropolitano Humedales de Villa María?

Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado

6. El inciso 22) del artículo 2º de la Constitución Política del Estado reconoce, en calidad de derecho fundamental, el atributo subjetivo de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona.

El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia.

Guillermo Cano [Derecho, política y administración ambiental. Buenos Aires Depalma, 1978] refiere que el ambiente o entorno humano contiene dos categorías de elementos interdependientes entre sí:

- a) El entorno natural con sus recursos naturales vivos, que comprende la flora, fauna y el sector agrícola y el hombre; y los recursos naturales inertes como las tierras no agrícolas, las aguas, los minerales, la atmósfera y el espacio aéreo, los recursos geotérmicos, la energía primaria y los recursos escénicos o panorámicos. Al respecto, la ecología ayuda a comprender la interrelación entre los organismos vivos y su correspondiente ambiente físico.
- b) El entorno creado, cultivado o edificado por el hombre, el cual se encuentra constituido por bienes naturales como la producción industrial, minera, agropecuaria cultivada y sus desechos o desperdicios, afluentes domésticos, edificios, vehículos, ciudades, etc.; e igualmente los bienes inmateriales como los ruidos, olores, tránsito, paisajes o sitios históricos de creación humana.

A nuestro modo de ver, el ambiente entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el presente y el futuro de la comunidad humana.

Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia.

Desde una perspectiva práctica, un ambiente puede ser afectado por alguna de estas cuatro actividades:

- a) *Actividades molestas*: Son las que generan incomodidad por los ruidos o vibraciones, así como por emanaciones de humos, gases, olores, nieblas o partículas en suspensión y otras sustancias.
- b) *Actividades insalubres*: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que pueden resultar perjudiciales para la salud humana.
- c) *Actividades nocivas*: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que afectan y ocasionan daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.
- d) *Actividades peligrosas*: Son las que ocasionan riesgos graves a las personas o sus bienes debido a explosiones, combustiones o radiaciones.

Asimismo, el Estado puede afectar el cabal goce y ejercicio de este derecho como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuyen a su deterioro o reducción, y que, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación.

Dicho derecho, en principio, establece un derecho subjetivo de raigambre fundamental, cuyo titular es el ser humano considerado en sí mismo, con independencia de su nacionalidad o, acaso, por razón de la ciudadanía. Sin embargo, no es sólo un derecho subjetivo, sino que se trata también de un derecho o interés con caracteres difusos, en el sentido de que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas.

7. La Constitución no señala explícitamente el contenido protegido del derecho en referencia; esto es, lo referido al ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana.

No obstante esto, la Constitución vigente proporciona algunas orientaciones a partir de las cuales es posible concretizarlo. En efecto, el citado derecho no se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Lo que supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, bajo las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios.

Por consiguiente, el inciso 22) del artículo 2º de la Constitución, implica que la protección comprende el sistema complejo y dinámico de todos sus componentes, en un estado de estabilidad y simetría de sus ecosistemas, que haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos.

8. Por otro lado, la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también que ese ambiente debe ser “adecuado para

el desarrollo de la vida humana”.

Lo expuesto se traduce en la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado democrático de derecho no sólo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelva esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables. Como se afirma en el artículo 13° de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997, el “derecho a un medio ambiente seguro, sano [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo”.

- 9.- En ese contexto, y acorde con lo anteriormente expuesto, el Estado tiene derechos y deberes de carácter reaccional y prestacional. Así, en su faz reaccional, el Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En cuanto a la faz prestacional, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible. En ese sentido, este Colegiado estima que la protección del medio ambiente no es sólo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan.

10. En ese sentido, cabe afirmar que de la Constitución se deriva un mandato especial impuesto al Estado y a todas sus dependencias, incluyendo gobiernos locales y regionales, orientados a exigir, como ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia, el cumplimiento de los deberes destinados a “la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que

comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

11. La demandada no ha contradicho la alegación del recurrente, según la cual la Ordenanza Municipal impugnada habría dispuesto la reducción del área del Parque Metropolitano Humedales de Villa María; antes bien, confundiendo la naturaleza de los bienes protegidos por el derecho reconocido en el inciso 22) del artículo 2° de la Constitución y los alcances de la última parte del artículo 73° de la Norma Fundamental (“[...] Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico”), ha pretendido justificar la reducción del área del Parque Metropolitano, argumentando que se trata de una competencia que, cuando se expidió la ordenanza cuestionada, le era propia.

Por tanto, resta absolver la siguiente cuestión: ¿Forma parte del contenido constitucionalmente protegido del inciso 22) del artículo 2° de la Constitución evitar la reducción del área de los denominados parques metropolitanos? La respuesta de esta interrogante, desde luego, no puede darse de espaldas a lo que nuestro ordenamiento califica como “parques metropolitanos”.

Conforme al artículo 9° del Decreto Supremo N.° 04-95-MTC, se entiende por “parques metropolitanos” aquellos “grandes espacios dedicados a la recreación pública, activa o pasiva, generalmente apoyados en características paisajistas o de reservas ecológicas, cuyas funciones y equipamiento se dirigen al servicio de la población de un área metropolitana”.

Según se ha sostenido a lo largo del proceso, el denominado Parque Metropolitano Humedales de Villa María no sólo es un espacio dedicado a la recreación pública, activa o pasiva, sino que es asiento de reservas ecológicas, como los denominados pantanos, a los que se hace mención en los documentos antes citados.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que una de las prestaciones estatales que se derivan del inciso 22) del artículo 2°, de la Constitución, es aquella en la que el legislador (nacional, regional o local), dentro de sus deberes de conservar y prevenir el ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de las personas, mantiene *in totum* el área de un parque metropolitano con

las características ecológicas de las que goza el denominado Humedales de Villa María. A mayor abundamiento, es necesario subrayar que el legislador se encuentra obligado a prevenir que dicho espacio no sea objeto de reducción territorial.

En lo que queda de estas zonas ecológicas, no cabe que, so pretexto de regular una materia que por mucho tiempo no lo fue, los gobiernos locales como la demandada, puedan considerarse autorizados para revertir la condición natural de estos espacios ecológicos. Como antes se ha manifestado, lejos de suponer la aceptación de una situación de hecho como irreversible, se encuentra la obligación, dentro del ámbito de sus competencias, de adoptar todas las medidas necesarias para conservarlas.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando **FUNDADA**, en parte, la demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal N.º 016-2001-MPS, de fecha 20 de julio de 2001, y, en consecuencia, inconstitucionales sus artículos 1º y 2º; e **INFUNDADA** en lo demás que contiene. Dispone su publicación en el diario oficial *El Peruano*, la notificación a las partes y su archivamiento.

SS.

REY TERRY
REVOREDO MARSANO
AGUIRRE ROCA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA