



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. 03448-2005-PA/TC
LIMA
ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DEL
SECTOR IMPERIAL DEL ASENTAMIENTO
HUMANO PAMPLONA ALTA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En San Miguel, a 1 de julio de 2005, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Alva Orlandini, García Toma y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

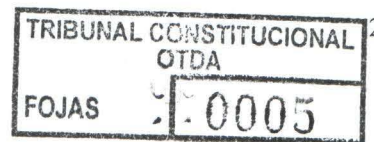
Recurso de agravio constitucional interpuesto por Asociación de Propietarios del Sector Imperial del Asentamiento Humano Pamplona Alta del Distrito de San Juan de Miraflores contra la sentencia de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 214, su fecha 23 de noviembre de 2004, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTE

Con fecha 8 de abril de 2003, la recurrente interpone demanda de amparo contra Cofopri (Comisión de Formalización de la Propiedad Informal) y Asociación de Pequeños Comerciantes Israelitas Unidos, solicitando que se declaren inaplicables la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI/GT, su fecha 28 de febrero de 2002, que declara el mejor derecho posesorio sobre el parque 5 del Sector Imperial del pueblo joven Pamplona Alta a favor de la asociación demandada; y la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad 021-2003-COFOPRI/TAP, su fecha 11 de febrero de 2003, que confirma la anterior; por amenazar el derecho de conservación de áreas verdes en la comunidad en que viven sus asociados, así como el derecho a la intangibilidad de los bienes públicos. Refiere la demandante que mediante la Resolución de Alcaldía 745-MML se aprobó el plano perimétrico y la lotización del Sector Imperial del pueblo joven Pamplona Alta; asimismo, que por Resolución Directoral 053-74-Vivienda y Construcción, de fecha 21 de julio de 1971, se aprobó su memoria descriptiva y el plano de trazado sectorial, en el cual se determinaron diversas áreas verdes, entre las que se encontraba el mencionado parque 5; y que, posteriormente, por Resolución Municipal 180-98, emitida por la Municipalidad de San Juan de Miraflores, se dispuso el cambio de uso del referido parque a mercado, no obstante que dicha municipalidad distrital carecía de competencia para ello, dado que el ente competente es la Municipalidad Metropolitana de Lima. Finalmente,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



señala que la asociación de comerciantes demandada inició ante la Municipalidad Metropolitana de Lima un procedimiento administrativo solicitando la desafectación y cambio de uso del lote en cuestión, de parque a comercio (expediente administrativo 2512-98), el cual fue declarado improcedente con fecha 5 de julio de 2001, mediante la Resolución de Concejo 151, la misma que, luego de impugnada administrativamente, motivó la expedición de la Resolución de Concejo 482, con fecha 6 de noviembre de 2002, dejando sin efecto la resolución cuestionada, por cuanto la Gerencia de Titulación de Cofopri, por Resolución 125-98-COFOPRI/GT, había dispuesto el cambio de uso del predio precitado, y porque, además, la municipalidad no tendría las facultades correspondientes al haberlas asumido Cofopri. Señala, de otro lado, que esta última entidad, a pesar de la oposición de la demandante, emitió las resoluciones cuestionadas en el presente proceso.

La emplazada Cofopri contesta la demanda a través del Procurador Público adjunto *ad hoc* encargado de los asuntos judiciales del Ministerio de Justicia, señalando que el derecho de gozar de áreas verdes y el denominado derecho a la intangibilidad de los bienes de dominio público no están considerados como derechos constitucionales, no resultando amparables a través de la vía procesal elegida por la demandante.

La emplazada Asociación de Pequeños Comerciantes Israelitas Unidos deduce la excepción de caducidad y contesta la demanda señalando que el procedimiento administrativo seguido ante Cofopri estuvo referido al mejor derecho de posesión sobre el lote MERC de la manzana H del Sector Imperial del asentamiento humano Pamplona Alta, y no sobre el denominado parque 5; y que con la Resolución de Concejo 482, la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró fundado el recurso interpuesto y dio por agotada la vía administrativa, legitimando la posesión de sus asociados en el área en litigio.

El Trigésimo Quinto Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 31 de julio de 2003, declara improcedente la excepción propuesta y fundada la demanda, considerando que, si bien Cofopri asume la competencia para formalizar la propiedad, esta facultad no le permite cambiar de uso los bienes destinados a parques y áreas verdes, pues ello contraviene el artículo 23 del Decreto Legislativo 803, que establece que no podrán ser objeto de adjudicación para fines de vivienda, entre otras, las áreas indicados en el artículo 22, inciso b, de dicho cuerpo legal; esto es, las áreas reservadas al equipamiento social, tales como la recreación.

La recurrida, revocando la apelada, declara infundada la demanda, arguyendo que no se ha acreditado la vulneración de derecho constitucional alguno, por cuanto Cofopri ha actuado de acuerdo con las atribuciones previstas en el artículo 39 del Decreto Supremo 009-99-MTC, concordante con la Ley 27304.



FUNDAMENTOS

1. El objeto de la demanda es que se declaren inaplicables la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI/GT, emitida por Cofopri, y la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad 021-2003-COFOPRI/TAP, en tanto las mismas atentarían contra el derecho al medio ambiente de los pobladores del Sector Imperial del asentamiento humano Pamplona Alta, ubicado en San Juan de Miraflores, debido a que se dispone de un área destinada a parque y se pretende su adjudicación a una asociación de comerciantes para ser utilizada como mercado.

A fin de dilucidar la cuestión, corresponderá pronunciarse respecto de los siguientes puntos:

- a) El derecho al medio ambiente;
- b) Los estándares mínimos en los centros urbanos, y
- b) La autoridad competente para reasignar el destino de un área asignada a parque y sus límites de actuación.

a) El derecho al medio ambiente

2. El artículo 2, inciso 22, de la Constitución establece como derecho fundamental de la persona el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Con relación al medio ambiente, este ha sido entendido por el Tribunal Constitucional como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven, de tal forma que en la noción de medio ambiente debe comprenderse tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza, como son el aire, agua, suelo, flora, fauna– como el entorno urbano.¹
3. En relación con el contenido esencial del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona, este Colegiado² ha establecido que está determinado por el derecho de gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

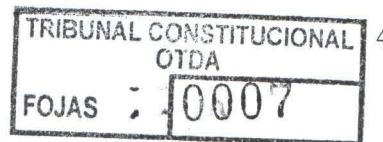
El derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado supone la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de modo natural y armónico; y en caso de que el hombre intervenga, tal intervención no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute de un entorno que pueda ser catalogado como adecuado para el desarrollo de

¹ STC 0048-2004-AI/TC, fundamento 17.

² *Ibid.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



la persona. De este modo, no se trata de cualquier entorno, pues afirmar lo contrario afectaría el goce del derecho de gozar de un medio ambiente sano y equilibrado.

De otro lado, el derecho a que el medio ambiente se preserve entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación alcanza también a los particulares.

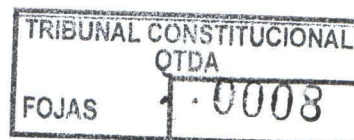
4. Tal como ha sido definido por este Tribunal, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone la exigencia de condiciones mínimas que el Estado debe asegurar a los individuos a fin de permitir su desarrollo, siendo que el Estado no solo está obligado jurídicamente a establecer estas condiciones mínimas de modo técnico, sino, adicionalmente, a respetarlas y a asegurar el respeto de los demás agentes sociales. Para ello, el Estado determina una serie de actividades reguladoras imponiendo estándares mínimos, pero, además, se compromete a desplegar una serie de actos tendentes a asegurar esos estándares mínimos y, como resulta evidente, a no vulnerar los mismos ni permitir su vulneración como resultado de la actividad de terceros.

b) Los estándares mínimos en las zonas urbanas

5. Conforme ha sido adelantado, el derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone también el derecho de los individuos que viven en zonas urbanas a que estas reúnan estándares mínimos que posibiliten su desarrollo; ello implica para el Estado una labor de planificación, de tal forma que se asegure a sus pobladores, entre otras cosas, un mínimo de áreas verdes.
6. La precisión de estándares mínimos de áreas verdes en los centros urbanos supone una labor técnica de desarrollo infraconstitucional, siendo que cualquier modificación de los estándares mínimos requiere, necesariamente, de una justificación técnica sustentada, no en razones de oportunidad sino de calidad de vida de la población de la zona. En este sentido, corresponde recordar que la planificación urbana supone una labor de interés público en favor de una comunidad determinada.

c) La autoridad competente para reasignar el destino de las áreas verdes y sus límites

7. En el presente caso, se cuestiona la competencia de Cofopri para emitir pronunciamiento en relación con la reasignación de la zona prevista inicialmente como parque y posteriormente designada como mercado y adjudicada a la Asociación de Pequeños Comerciantes Israelitas del asentamiento humano de Pamplona Alta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Al respecto, a fojas 11 de autos, obra la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI, de fecha 28 de febrero de 2002, la misma que señala lo siguiente:

Que, mediante Informe N.º 450-COFOPRI-2001-GT-JA de fecha 20 de setiembre del 2001, de fojas 202, la Jefatura de Adjudicaciones señala que el lote materia de *litis*, primigeniamente estaba inscrito como lote PQ5 (parque 5) y destinado a parque en el plano de trazado y lotización elaborado por la Municipalidad de Lima Metropolitana en setiembre de 1982. Sin embargo, mediante Resolución N.º 125-98-COFOPRI/GT, de fecha 30 de julio de 1998, se reasignó el **destino** de parque a mercado, así como la denominación de lote PQ5 (Parque 5) a lote MERC (mercado), creándose la manzana H, donde está ubicado el referido lote, el cual se encuentra en posesión de la Asociación de Comerciantes Israelitas Unidos, destinándolo a mercado. En tal virtud, concluye que resulta técnicamente factible que el lote materia de *litis*, conserve su destino actual; (...).

Que, de otro lado, según lo dispuesto por el artículo 39 del TUO del D. Leg. N.º 803, Cofopri, cuando lo estime necesario, reasigna el uso de áreas destinadas a vías, parques, servicios públicos y equipamiento urbano que forman parte de terrenos estatales; (...).

Que, en virtud de lo antes expuesto, (...); resulta legal y técnicamente procedente mantener el destino de comercio asignado al lote materia de *litis*; (...).

9. Sobre el particular, como ya lo ha sostenido este Tribunal Constitucional, solo las municipalidades tienen competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, no siendo competente para ello Cofopri³. Ello de conformidad con el inciso 5 del artículo 192 de la Constitución, vigente al momento de la expedición de la Resolución 125-98-COFOPRI/GT y de la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI; disposición actualmente contenida, en similares términos, en el inciso 6 del artículo 195 de la Carta Magna, en virtud de la reforma constitucional establecida por la Ley N.º 27680.

10. Al respecto, la Ley N.º 23853, Orgánica de Municipalidades, vigente al momento de los hechos –dictada dentro del marco constitucional para determinar la competencia de los gobiernos locales, y que forma parte del “bloque de constitucionalidad” de nuestro ordenamiento jurídico–, establece las siguientes competencias, funciones y atribuciones de las municipalidades:

- “Artículo 11.- Las Municipalidades Provinciales son competentes, además, para regular o pronunciarse sobre las materias:

1.- Zonificación y urbanismo.”

³ STC 0012-2001-I/TC, fundamento 5



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



- “Artículo 64.- Los documentos normativos de las acciones de acondicionamiento territorial en cada municipio son los planos urbanos respectivos que, en lo correspondiente al uso de tierras y a la regulación de las áreas urbanas, deben delimitar:

(...)

3.- Las áreas que serán dedicadas a parques, plazas, bosques y de recreación, educación física y deportes.

(...)

5.- Las áreas que se dedicarán a los distintos fines urbanos como (...) comerciales (...).

Las Municipalidades supervisan y controlan el uso de las tierras con sujeción a este artículo, quienquiera que fuera el propietario. (...)”

- “Artículo 65.- Son funciones de las Municipalidades en materia de acondicionamiento territorial (...):

(...)

2.- Formular, aprobar y supervisar los planes de desarrollo de los asentamientos humanos en concordancia con los planes nacionales y regionales respectivos y los planos urbanos, a que se refiere el artículo 64 con el apoyo técnico de los organismos especializados del Estado.

(...)”.

- “Artículo 70.- Las Municipalidades Provinciales tienen las siguientes atribuciones:

1.- Formular, aprobar, ejecutar, supervisar:

(...)

b) El Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia.

c) Los Planes urbanos o Planes de Desarrollo de los Asentamientos Humanos, previa coordinación con la Municipalidad Distrital respectiva.

(...)”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Asimismo, la Ley 26878, General de Habilitaciones Urbanas, vigente desde el 21 de noviembre de 1997, establece, en su artículo 2, que

Compete a las Municipalidades Provinciales la aprobación de los planes de desarrollo local que son: el Plan Integral de Desarrollo Provincial, el de Acondicionamiento Territorial y el Plan Urbano, que a su vez comprende: el Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan Director, el Plan de Ordenamiento y el Plan de Expansión Urbana. Asimismo corresponde a las Municipalidades Provinciales desarrollar el Sistema Vial en el ámbito de su circunscripción territorial.

12. De lo expuesto se desprende que cuando la referida Ley Orgánica de Municipalidades regula las competencias en materia de aprobación de los planes de acondicionamiento territorial de la provincia, urbanos o de desarrollo de los asentamientos humanos, señala que es una competencia de las municipalidades provinciales aprobarlos.

13. En ese sentido, queda claro que Cofopri no tenía competencia para disponer, mediante la Resolución 125-98-COFOPRI/GT, el cambio de uso del parque 5 a mercado, modificando el plano de trazado y lotización correspondiente al pueblo joven Pamplona Alta. Al respecto, a fojas 61 y 141 de autos obran, respectivamente, el Oficio 3597-COFOPRI-98-GT, que Cofopri dirige al Registro Predial Urbano remitiendo la Resolución 125-98-COFOPRI/GT, para su inscripción registral, y la fotocopia de la copia literal del predio materia de la presente *litis*, en cuyo asiento 2 consta que la modificación en el uso y el cambio de denominación de lote destinado a parque 5 a lote de mercado (MERC) se realizó en mérito de la citada resolución. Al hacer dichos cambios Cofopri transgredió el ordenamiento constitucional, no porque contravenga abiertamente alguna de las normas que la Constitución establecía expresamente, sino porque al infringir normas contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, estaría afectando el bloque de constitucionalidad e, indirectamente, estarían vulnerando la Carta Fundamental. Por tanto, la referida resolución, al haber sido dictada infringiendo normas de rango constitucional, ha violado el principio jurídico de la supremacía constitucional del artículo 51 de la CP y el de legalidad que debe contemplar todo acto administrativo, siendo nula de pleno derecho.⁴

14. Siendo ello así, tanto la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI/GT como la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad 021-2003-COFOPRI/TAP, al encontrar sustento en la inconstitucional Resolución 125-98-COFOPRI/GT, resultan insubsistentes e inaplicables a la asociación demandante.

⁴ El art. 38 del TUO de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por el Decreto Supremo 02-94-JUS, vigente cuando se expidió la referida resolución, disponía que "El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (...)". Asimismo, su art. 43, inc. c, señalaba que "Son nulos de pleno derecho los actos administrativos (...) contrarios a la Constitución y a las leyes (...)".



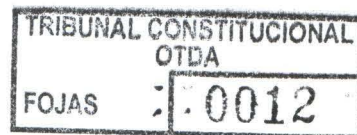
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15. Sin perjuicio de lo señalado, este Colegiado no puede dejar de observar que dichas resoluciones fueron expedidas en función de criterios de oportunidad, tomando en cuenta tan solo el hecho de que la asociación demandada habría estado en posesión del área destinada al controvertido parque 5 por un prolongado lapso de tiempo, sin tomar en consideración si resultaba técnicamente viable el sustituir un parque por un mercado, lo cual no resulta aceptable en atención al deber que tienen los gobiernos locales de preservar el medio ambiente. Al respecto, corre a fojas 7 de autos la Resolución de Concejo 151, a través de la cual la Municipalidad de Lima Metropolitana declara improcedente la desafectación y cambio de uso del área de 405,00 m² destinada al parque 5 del asentamiento humano Pamplona Alta, estimando que el Informe 415-98-MML/DMDU-OPDM/DPTN, de fecha 20 de marzo de 1998, emitido por la Oficina de Plan de Desarrollo Metropolitano, había concluido que el área de recreación pública de la zona en cuestión presentaba un déficit de 3.82%, por lo que no se recomendaba el cambio de uso solicitado por la Asociación de Pequeños Comerciantes Israelitas Unidos. En este sentido, en el presente caso, se corrobora que la zona del asentamiento humano Pamplona Alta no cumple con el estándar mínimo de áreas de recreación requerido para asegurar un ambiente sano y equilibrado a sus habitantes, por lo que el cambio de uso sin considerar un área compensatoria apropiada para la población a servir, resultaría por demás contraproducente, toda vez que traería consigo un alejamiento más dramático del estándar mínimo exigido, vulnerando el derecho de los pobladores del asentamiento humano a un ambiente sano y equilibrado que posibilite su desarrollo, de conformidad con el artículo 2-22 de la Constitución Política.
16. Este Tribunal considera necesario resaltar que también la Resolución de Concejo N.º 482, su fecha 6 de noviembre de 2002, expedida por el Concejo Metropolitano de Lima —que declara fundado el recurso de reconsideración interpuesto por la asociación demandada en el presente proceso contra la Resolución de Concejo 151 (que, a su vez, declara improcedente la desafectación y cambio de uso del parque 5)—, vulnera el principio de legalidad⁵, al considerar que Cofopri había asumido competencia para reasignar el uso de las áreas destinadas a parques; competencia que, a criterio de la misma municipalidad, era inconstitucional, según lo advierte en la parte considerativa de la referida Resolución de Concejo 482.
17. Finalmente, también es preciso señalar que, según lo establecido en el artículo 4, numeral 4.1, de la Ley 28687, de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos, “(l)as

⁵ Principio recogido en el numeral 1.1 del artículo IV de la Ley N.º 27444, del Procedimiento Administrativo General, vigente a la fecha, que señala, de manera similar a la anterior legislación, que “(l)as autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



municipalidades provinciales, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, asumen de manera exclusiva y excluyente la competencia correspondiente a la formalización de la propiedad informal hasta la inscripción de los títulos de propiedad (...). Asimismo, el artículo 7 de la citada norma establece que Cofopri, para efectos del saneamiento de la propiedad predial, podrá actuar como órgano técnico de asesoramiento. En ese sentido, para la ejecución de la presente sentencia, Cofopri deberá coordinar con la Municipalidad Metropolitana de Lima la regularización de la titularidad, posesión y uso del lote materia del presente proceso constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; por tanto, inaplicables la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI/GT y la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad 021-2003-COFOPRI/TAP, así como la Resolución 125-98-COFOPRI/GT, de conformidad con lo señalado en los fundamentos 13 y 14, *supra*.
2. Declarar insubsistente la Resolución de Concejo 482, su fecha 6 de noviembre de 2002, debiéndose oficiar a la Municipalidad Metropolitana de Lima con el texto de la sentencia, para que proceda conforme a ley, de acuerdo con lo indicado en los fundamentos 16 y 17, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI
GARCÍA TOMA
LANDA ARROYO

Lo que certifico:

.....
Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)