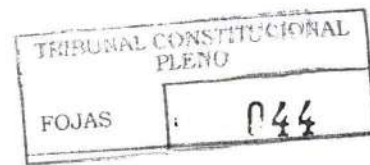




TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00018-2007-PI/TC  
AREQUIPA  
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL  
DE CASTILLA (AREQUIPA)

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Arequipa, a los 24 días del mes octubre de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Landa Arroyo, Mesía Ramírez, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

### I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la Municipalidad Provincial de Castilla (Arequipa) contra la Ley N.º 28162 “Ley que precisa los alcances de la Ley N.º 27160 y modifica el artículo 2º de dicha norma ordenando el pago del justiprecio respectivo”.

### II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso : Proceso de inconstitucionalidad.  
Demandante : Municipalidad Provincial de Castilla (Arequipa).  
Norma sometida a control : Ley N.º 28162.  
Normas constitucionales cuya vulneración se alega : Artículo 70º de la Constitución.

Petitorio : Se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28162, que precisa los alcances de la Ley N.º 27160 y modifica su artículo 2º, por ser contraria al principio bien común consagrado en el artículo 70º de la Constitución Política.





### III. NORMA SUJETA A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

#### Ley N.º 28162

“Ley que precisa los alcances de la Ley N.º 27160 y Modifica el artículo 2º de dicha norma ordenando el pago del justiprecio respectivo.

##### Artículo 1.- Objeto de la Ley

Precísase que la exclusión de área a la que se refiere el artículo 1º de la Ley N.º 27160 es una expropiación, de acuerdo a lo normado por la Ley N.º 27117 y demás normas legales conexas.

##### Artículo 2.- Del pago del justiprecio

El sujeto activo de la expropiación a que se refiere el artículo 1º de la presente Ley, Empresa Prestadora del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A. - SEDAPAR deberá pagar el justiprecio que el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) estipule a favor de la Asociación Mutualista de Pequeños Agricultores de Cayma y Anexos de Arequipa, Irrigación El Cural - AMPACA, sujeto pasivo de la expropiación y propietario del área transferida a SEDAPAR S.A. mediante Ley N.º 27160”.

### IV. ANTECEDENTES

#### A) ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDANTE

Con fecha 22 de mayo de 2007 el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Castilla de Arequipa solicita que se declare la inconstitucionalidad de la Ley N.º 28162, porque considera que es contraria al artículo 70º de la Constitución, toda vez que perjudica el bien común.

Manifiesta que mediante la Ley N.º 12398 –artículo 2º–, se adjudicó a favor de AMPACA un área de 5,352 hectáreas bajo la condición de que fuera puesta bajo riego a fin de aprovechar las aguas de los ríos Chili y Borracho y las lagunas de Anantas. Pero no señaló que tal adjudicación fuera en propiedad. Pese a ello, AMPACA inscribió en Registros Públicos un área de 7,647.83 hectáreas y nunca cumplió con la condición referida.





Asimismo la parte demandante señala que la Ley N.º 27160 modificatoria de la Ley N.º 12398 excluyó de la superficie adjudicada a AMPACA un área de 341,29 hectáreas SIC que no habían sido adjudicadas por la Ley N.º 12398, y que sin embargo fueron inscritas en registros públicos, y que de este modo dichas áreas fueron revertidas al dominio del Estado y adjudicadas a título gratuito a favor de la EPS SEDAPAR S.A. para ser destinada a la construcción de lagunas de oxidación. Refiere también que la Ley N.º 27160 no había establecido propiedad ya que no existe acto jurídico que acredite de manera fehaciente la transferencia de dominio, sino simplemente se trata de una reversión, y que no obstante la Ley N.º 28162 calificó la exclusión como una expropiación y estableció la obligación de SEDAPAR S.A. de pagar a favor de AMPACA el justiprecio que CONATA estipule.

### B) ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDADA

Con fecha 25 de septiembre de 2007 se apersona el Procurador del Congreso y contesta la demanda solicitando que se declare infundado el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 28162, por cuanto tal norma no contraviene la Constitución por el fondo ni por la forma, total o parcialmente, como tampoco directa o indirectamente.

Manifiesta que no es admisible evaluar la propiedad del mencionado terreno, aspecto fundamental de la controversia, puesto que dicho pedido no se ajusta a la naturaleza del proceso de inconstitucionalidad, debiendo discutirse en la vía jurisdiccional ordinaria, siendo ésta el proceso abreviado regulado en el Código Procesal Civil que establece las normas aplicables a las impugnaciones que se deriven de un procedimiento expropiatorio.

Refiere también que en el presente proceso de inconstitucionalidad no se admite estación probatoria y en tal sentido el cuestionamiento sobre la propiedad del terreno expropiado requerirá necesariamente la presentación de determinadas pruebas, como planos, peritajes especializados para determinar los límites y linderos del terreno cuestionado, la presentación de los respectivos títulos posesorios, entre otros medios probatorios que el juez disponga actuar, y en caso de existir terceros con derechos involucrados, estos deberán participar ejerciendo la defensa de sus derechos e intereses.

Por otro lado, sobre la constitucionalidad de la Ley N.º 28162 impugnada, considera que mediante Ley N.º 12398 las Pampas del Cural y Anexos fueron adjudicadas y posteriormente inscritas como propiedad de AMPACA; y debido a una inadecuada técnica legislativa se estableció una "exclusión" (artículo 1º Ley N.º 27160) al terreno de AMPACA para adjudicarlo (artículo 2 Ley N.º 27160) a SEDAPAR S.A., cuando en realidad se estaba despojando de la propiedad a AMPACA. Debido a dicho error legislativo la norma no previó el justiprecio y para corregir esta omisión se emitió la norma sub litis precisando que la exclusión y adjudicación realizada mediante Ley N.º 27160 es jurídicamente, y en rigor, una expropiación.

Aduce que al momento de la dación de la Ley N.º 27160 se tenían configurados dos de los tres elementos necesarios de la expropiación: la ley que disponía afectar el derecho





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de propiedad de AMPACA y la existencia de la necesidad pública. No obstante, se consignaron los términos exclusión y adjudicación y no de expropiación. Ello, originó que no se disponga el correspondiente justiprecio como pago por el bien afectado y, para corregir estos problemas, el Congreso de la República emitió la ley interpretativa N.º 28162 que se encargó de realizar dicha precisión.

### V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

Este Colegiado considera pertinente, por ser constitucionalmente relevantes, realizar un análisis de las siguientes materias:

- a) Determinar si la impugnada Ley N.º 28162 constituye o no una ley de naturaleza interpretativa.
- b) Analizar si la ley cuestionada afecta, o no, el derecho a la propiedad, debiendo para tal efecto determinar si cumple con los requisitos del artículo 70º de la Constitución.

### V. FUNDAMENTOS

#### A) *La naturaleza interpretativa de la Ley N.º 28162, como análisis de su constitucionalidad*

1. El artículo 102º, inciso 1 de la Constitución señala que :

**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como **interpretar, modificar** o derogar las existentes (*énfasis agregado*).

De ello se concluye que el Congreso puede interpretar cualquier ley que forme parte del ordenamiento jurídico. Sin embargo, estas normas interpretativas tienen que pasar por ciertos cánones que garanticen su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

2. Al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado en la STC N° 00002-2006-PI/TC que “ Las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad y se reconocen porque, al promulgarlas el Legislador, generalmente utiliza palabras como “interpretétese”, “aclárese” o “precísese”. El objetivo de una norma interpretativa es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico. Así, ambas normas –la interpretada (Ley N° 27160) y la interpretativa (Ley N° 28162) – están referidas a la misma regulación; por consiguiente, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> STC 00002-2006-AI, fundamento 20.







3. Asimismo, este Tribunal Constitucional en la sentencia citada recogió lo establecido por la Corte Constitucional de Colombia respecto a los tres requisitos que deben satisfacer las normas interpretativas<sup>2</sup>:

- Primero: Deben referirse expresamente a una norma legal anterior.
- Segundo: Deben fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando uno de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, el cual pasa, por decisión del propio legislador, a ser el significado auténtico que excluye las demás interpretaciones de la norma anterior.
- Tercero: No deben agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material.

Siguiendo este criterio es que se analizará si la Ley N.º 28162 cumple o no con estos tres requisitos para ser considerada una norma interpretativa y, posteriormente, mediante el control de la constitucionalidad de las leyes, se determinará si lesiona o transgrede algún derecho de las partes que intervienen en la norma interpretada y en la norma interpretativa.

4. Respecto al primer requisito, la Ley N.º 28162 (ley interpretativa) fue publicada el sábado 10 de enero de 2004 en el diario oficial *El Peruano*, de modo que cumple con el primer requisito, esto es señalar de manera clara cuál es la norma que será interpretada, siendo el contenido de la norma interpretativa el siguiente:

Ley N.º 28162

Ley que precisa los alcances de la Ley N.º 27160 y modifica el artículo 2 de dicha norma ordenando el pago del justiprecio respectivo.

5. En referencia al segundo requisito, la norma interpretativa efectúa una aclaración respecto al sentido de la norma interpretada (Ley N.º 27160) al precisar que la exclusión de área a la que se refiere el artículo 1º de la Ley N.º 27160 es una expropiación, de acuerdo a lo normado por la Ley N.º 27117 y demás normas legales conexas.

La Ley N.º 27160, que modifica la Ley N.º 12398, establece en su artículo 1º:

**Artículo 1º.- Exclusión de área**

Modifícanse los alcances del artículo 1 de la Ley N.º 12398, excluyéndose de la superficie adjudicada a la Asociación Mutualista de Pequeños Agricultores de Cayma y Anexos –AMPACA, el área de 341,29 hectáreas,

<sup>2</sup> STC 00002-2006-AI, fundamento 23.





que revierten al dominio del Estado, ubicadas en el distrito de Uchumayo, provincia y departamento de Arequipa (...).

6. La *ratio legis* de la norma referida fue buscar un sentido lógico y coherente en la frase que contiene el artículo 1° de la Ley N.º 27160. Fijó el sentido de la norma anterior y señaló que la expresión *exclusión* debía entenderse como una *expropiación* de los terrenos adjudicados en un primer momento a AMPACA. Sin embargo por una mala técnica legislativa no usó el verbo **expropiar**, sino la expresión *exclusión*. En efecto, resulta que la *ratio legis* de la norma interpretada fue el de expropiar las áreas contenidas en el artículo 1° de la Ley N.º 27160, dejando así establecido y aclarado el sentido de la norma.
7. En cuanto al tercer requisito (norma interpretativa), el Congreso de la República ha agregado un contenido de carácter declarativo, mas no innovativo, toda vez que la Ley N.º 28162, que establece la expropiación y consecuentemente el pago del justiprecio, se justifica conforme a ley ( Ley 27160).
8. Por tanto la norma bajo análisis cumple los requisitos para ser una norma interpretativa, toda vez que si hubiera omitido el pago del justiprecio, establecido en el artículo 2° de la Ley N.º 28162, a la Asociación Mutualista de Pequeños Agricultores de Cayma y Anexos de Arequipa (AMPACA), habría atentando contra el artículo 70° de la Constitución.

**B) *Análisis de si la ley sancionada afecta o no el derecho de propiedad, debiendo para tal efecto determinar si ella cumple o no los requisitos del artículo 70° de la Constitución***

**Derecho de propiedad y expropiación**

9. El derecho de propiedad se encuentra regulado en los artículos 2°, inciso 16 y 70° de la Constitución:

**Artículo 2°.** Toda persona tiene derecho:

Inciso 16: A la propiedad (...).

**Artículo 70°.** El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio (...).

10. Como cualquier otro derecho fundamental, el derecho de propiedad no es absoluto, toda vez que se encuentra limitado por disposiciones constitucionales expresas o





tácitas. Sin embargo, la privación de la propiedad consecuencia de la potestad expropiatoria del Estado tiene que cumplir con ciertos requisitos. En tal sentido, la expropiación estará condicionada al pago previo en efectivo. Por tanto, “nadie puede ser privado de su propiedad”; pero, excepcionalmente, se podrá sacrificar a su titular de la propiedad cuando media causa de seguridad nacional o necesidad pública.

11. Por otro lado, la Ley General de Expropiaciones establece en su artículo 2:

**Artículo 2:**— La Expropiación consiste en la transferencia forzada del derecho a la propiedad privada, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso en favor del Estado, a iniciativa del Poder Ejecutivo, Regiones o Gobiernos Locales y previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.

12. Dado que la expropiación compromete seriamente la titularidad de la propiedad, la Constitución ha establecido lo siguiente:

Según el artículo 70°, para el ejercicio de esta potestad expropiatoria se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) Debe estar sujeto a una reserva de ley, es decir, debe declararse mediante una ley expedida por el Congreso de la República.
- b) Debe obedecer a exigencias de “seguridad nacional” o “necesidad pública”.
- c) El Estado está obligado a pagar en efectivo la indemnización justipreciada que compensa el precio del bien materia de expropiación.

13. La norma cuestionada cumple con el primer requisito, toda vez que respeta el principio de reserva de ley absoluta. Por tanto, la expropiación de terrenos de AMPACA a favor de SEDAPAR fue autorizada por una ley formal, la misma que fue expedida por el Congreso de la República.

14. Con relación al segundo requisito, es oportuno precisar que mediante Ley N.º 12398 de fecha 26 de octubre de 1955, se adjudicó a AMPACA el Campo de Aviación, la Irrigación Zamácola, las Pampas de Camarones, Estrella, Palca y el río Yura hasta las faldas del volcán Chachani todo lo que comprende un área de 5,352 hectáreas, para su irrigación. En agosto de 1999 se emitió la Ley N.º 27160, ley que modifica la Ley N.º 12398 excluyendo áreas de tierras a AMPACA para ser adjudicada a favor de SEDAPAR S.A. para la construcción de lagunas de oxidación. La norma establece lo siguiente:



**Artículo 1.- Exclusión de área**

Modificándose los alcances del Artículo 1° de la Ley N° 12398, **excluyéndose** de la superficie adjudicada a la Asociación Mutualista de Pequeños Agricultores de Caima y Anexos - AMPACA, el área de 341.29 hectáreas, que revierten al dominio del Estado, ubicadas en el distrito de Uchumayo, Provincia y departamento de Arequipa ( ... ).

**Artículo 2.- Adjudicación de área**

Adjudíquese a título gratuito y a favor de la Empresa Prestadora de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa Sociedad Anónima – SEDAPAR S.A, el área a que se refiere el artículo anterior, **que deberá destinarse a la construcción de lagunas de oxidación en donde se tratarán las descargas de aguas residuales de la ciudad de Arequipa.**

15. De ello se desprende que en la ciudad de Arequipa existen problemas de salud pública, debido a que las aguas servidas de la ciudad se descargan en el río Chili, sin ningún tratamiento. Por tanto, existe de manera fehaciente una acreditada **necesidad pública** de construir lagunas de oxidación para evitar la contaminación del medio ambiente, lo que supone garantizar así, el derecho a la salud de la población. En consecuencia, el segundo requisito exigido por el artículo 70° de la Constitución, la necesidad pública, se cumple.

16. Con respecto a la *indemnización – justiprecio*, el artículo 2° de la Ley cuestionada establece:

**Artículo 2.- Del pago del justiprecio**

El sujeto activo de la expropiación a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, Empresa Prestadora del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa S.A – SEDAPAR **deberá pagar el justiprecio** que el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) estipule a favor de Asociación Mutualista de Pequeños Agricultores de Caima y Anexos (AMPACA), sujeto pasivo de la expropiación y propietario del área transferida a SEDAPAR S.A. mediante Ley N.° 27160.

17. En efecto, queda más que probado el cumplimiento del tercer requisito y la importancia que tiene la expropiación del terreno patentizada en la construcción de lagunas de oxidación para el tratamiento de las aguas servidas de Arequipa. No sólo porque se garantiza el derecho a la salud de la población arequipeña, sino también ~~reprotege~~ el derecho a la vida reconocido por la Constitución.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. Por tanto, este Tribunal Constitucional considera que la Ley cuestionada (Ley N.º 28162) y la Ley interpretada (Ley N.º 27160) respetan todas las garantías mínimas contempladas en el artículo 70º de la Constitución.

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

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LANDA ARROYO  
MESÍA RAMÍREZ  
VERGARA GOTELLI  
BEAUMONT CALLIRGOS  
CALLE HAYEN  
ETO CRUZ  
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra  
SECRETARIO RELATOR (e)

