

Lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre el libre acceso y tránsito a las playas

La libertad de tránsito de personas y mercancías constituye un principio básico para el desarrollo del comercio y el acceso a los mercados. Cualquier medida que ilegal o irracionalmente restrinja, impida u obstaculice este derecho de libre tránsito en el territorio de la República constituye una traba para el funcionamiento de la economía nacional.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776, la Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer y resolver los casos relacionados con la imposición de tasas o contribuciones que limiten u obstaculicen el libre tránsito de personas y bienes en el territorio nacional.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 807, la Comisión también se encuentra facultada para aprobar lineamientos generales de interpretación en relación a los temas cuya competencia tiene encomendada, por lo que, con la finalidad de hacer predecibles y transparentes las decisiones que adopte en la resolución de los casos que conozca sobre la materia, ha decidido hacer de conocimiento de las autoridades y usuarios de las playas los criterios de interpretación que aplicará para tal efecto.

1. LA PLAYA ES UN BIEN DE USO PÚBLICO:

La playa es un bien de uso público que como tal se encuentra bajo un régimen especial de inalienabilidad (que impide el otorgamiento de derechos de propiedad privada sobre la misma) e imprescriptibilidad (que impide que dichos derechos sean adquiridos por particulares en virtud de la posesión pacífica y continuada), el cual ha sido recogido por la Constitución Política del Perú. En ese sentido, el libre ingreso y tránsito a las playas en tanto bienes de uso público está constitucionalmente garantizado, y en consecuencia, cualquier medida que lo limite, contraviene la naturaleza propia de dichos bienes, y el derecho de las personas al libre tránsito por el territorio de la República.

Este principio está recogido en la sentencia expedida por el Tribunal Constitucional de fecha 6 de agosto de 1996, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 1996, la misma que en uno de sus considerandos señala:

“ ... impedir el ingreso a las playas a las personas que se nieguen a pagar el “derecho” constituye una violación del derecho constitucionalmente protegido de la libertad de tránsito por el territorio patrio (Artículo segundo, inciso décimo primero de la Constitución).”

La Ley General de Aguas en sus artículos 4 y 5 declara de dominio público las aguas marinas del litoral de la República y la extensión comprendida entre la baja y alta marea, más una faja no menor de 50 metros de ancho paralela a la línea de

alta marea. Por lo tanto, la referencia que se hace a las playas como bienes de uso público está circunscrita exclusivamente a los límites identificados en dicha norma.

2. ADMINISTRACION DE LAS PLAYAS:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 13 del artículo 65 de la Ley Orgánica de Municipalidades, la administración de las playas corresponde a las municipalidades que ejercen jurisdicción en la localidad en que las mismas se encuentren ubicadas. La administración antes referida comprende el desarrollo de las labores propias de mantenimiento, conservación y, en general, el ejercicio de las funciones que la ley les encomienda, así como la regulación de las actividades que los concurrentes pueden o no realizar en ellas y la prestación de servicios municipales complementarios.

3. ALCANCES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LAS PLAYAS:

La administración municipal se encuentra limitada por lo dispuesto en el artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776, el mismo que prohíbe la imposición de tasas o contribuciones que graven la entrada, salida o tránsito de personas o bienes en el territorio nacional, en concordancia con lo señalado en el numeral uno de estos Lineamientos.

En virtud de dicha limitación, las municipalidades no pueden realizar cobros por el hecho de ingresar a una playa, balneario, o distrito, toda vez que ello restringe ilegalmente el libre tránsito de personas, vehículos o bienes, consagrado por la Constitución Política del Perú y contraviene lo dispuesto en el artículo 61 del Decreto Legislativo antes mencionado.

Esta prohibición se extiende a cualquier medida que, independientemente de su denominación, implique, en los hechos, restringir, impedir u obstaculizar el derecho al libre tránsito, uso o disfrute de estos espacios público. En ese sentido, disposiciones destinadas, por ejemplo, a establecer cobros por peajes de acceso al balneario o distrito, o cobros para la limpieza y mantenimiento de las playas únicamente a quienes concurren con sus vehículos, resultan prácticas discriminatorias e ilegales.

Sin embargo, ello no limita el derecho de la autoridad municipal a regular las conductas y actividades de los concurrentes a las playas, mediante normas que garanticen, por ejemplo, la conservación del espacio de uso público y las sanciones que correspondan a quienes lo ensucian.

De otro lado, las municipalidades administradoras de las playas sí pueden establecer determinados cobros por los servicios individualizables que presten a las personas que concurren a dichos espacios. A manera de ilustración se mencionan algunos de los servicios que las municipalidades podrían cobrar a los concurrentes a las playas:

a. ESTACIONAMIENTO VEHICULAR: el cobro por derecho de estacionamiento vehicular es una facultad municipal contemplada en el inciso d) del artículo 68 del Decreto Legislativo N° 776. Este cobro debe necesariamente efectuarse dentro del límite que la propia ley señala, consistente en el acatamiento de las disposiciones que emita la municipalidad provincial competente. Los cobros establecidos sin tener en consideración la regulación provincial antes mencionada, carecen de sustento legal.

El hecho generador de este cobro es el acto de estacionar el vehículo en un lugar de la vía pública especialmente acondicionado para ello, y previamente identificado como tal por la autoridad municipal. La obligación del pago nace al momento de estacionar el vehículo. En este caso, el usuario hace uso de un bien de dominio público escaso y por lo tanto, queda obligado a efectuar un pago proporcional al beneficio que obtiene. Adicionalmente, la municipalidad puede incorporar como valor agregado el servicio de vigilancia y guardianía.

Los cobros por la prestación de este servicio, no deben afectar los principios básicos de toda obligación tributaria, es decir, su carácter no confiscatorio, racional, periódico y de recaudación eficiente, bajo riesgo de convertirse en ilegales. Adicionalmente, deben guardar correspondencia estricta con el costo que demande el servicio, tal como establece el Decreto Legislativo N° 776.

En todo caso, la Comisión tendrá en consideración la racionalidad y legalidad del monto exigido, en resguardo de que no se establezcan limitaciones encubiertas que restrinjan el acceso de las personas a las playas.

b. OTROS SERVICIOS INDIVIDUALIZABLES: atendiendo a su iniciativa, las municipalidades pueden ofrecer a los concurrentes servicios individualizables que generen una determinada contraprestación a su favor, como por ejemplo, servicios higiénicos, lozas deportivas, alquiler de implementos recreacionales, guardianía de bienes, alquiler de implementos de playa y servicios, o espectáculos recreacionales de temporada, entre otros.

c. DERECHO DE CAMPAMENTO: en función a la regulación que las municipalidades expidan y en las zonas habilitadas para tal efecto, éstas pueden establecer cobros por derecho de campamento a todas aquellas personas que se instalen temporalmente en las playas.

4. ACTIVIDADES COMERCIALES EN LAS PLAYAS:

Las limitaciones contenidas en el artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 no alcanzan a la facultad de las municipalidades para establecer el cobro de derechos a todos aquellos que aprovechen de las playas para ejercer actividades comerciales, incluyendo la colocación de anuncios publicitarios en bienes de dominio público. Dichos ingresos son lo que, complementariamente a los otros

recursos ordinarios de la municipalidad del distrito, deben contribuir a financiar los servicios de limpieza de las playas.

5. INVOCACION A LAS MUNICIPALIDADES:

Atendiendo a los argumentos que han sido expuestos en relación al derecho de las personas para transitar, usar o disfrutar libremente de las playas, esta Comisión invoca a las municipalidades para que los derechos de propiedad en zonas aledañas a las mismas garanticen la existencia de vías de acceso público, pues lo contrario es una afectación al derecho de tránsito reconocido a las personas por la Constitución y las leyes. Asimismo, la Comisión exhorta a las municipalidades para que en la fijación de los cobros que se encuentran dentro de los alcances de su competencia, respeten la racionalidad y legalidad de los mismos y eliminen aquéllos que impliquen en realidad restringir o limitar el derecho de acceso, tránsito, uso o disfrute de las playas.

San Borja, 1996

COMISION DE ACCESO AL MERCADO