



VIII Congreso Iberoamericano de Municipalistas Guayaquil. Ecuador

LAS ORDENANZAS QUE COMPLETAN LOS VACIOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO: LA SEGURIDAD EN DEFENSA CIVIL Y EL “INTERÉS PÚBLICO URBANO”

Adolfo Céspedes Zavaleta¹

Resumen

El trabajo versa sobre un tema prioritario, dentro del ordenamiento urbano de una localidad, como es la zonificación de las ciudades y la ubicación de actividades riesgosas en la comunidad, hecho que los municipios peruanos pueden regular a través de ordenanzas, que asimismo corrijan o llenen vacíos legales del ordenamiento jurídico nacional sobre dichos aspectos, como es el caso de lo efectuado por el Municipio de Miraflores en Lima, Perú.

¹ LLM in International Law. Asesor Legal de FONAFE y Director Ejecutivo del Instituto Desarrollo y Descentralización (IDD). acespedes@grupoidd.org.

1. La historia en pocas palabras

Resulta necesario, antes de comenzar el análisis en detalle de los diversos conceptos y supuestos jurídicos que entran en juego en el presente caso, escogido por su complejidad y riqueza de matices, resumir en breves líneas los principales acontecimientos y disposiciones normativas que dan lugar a este corto, pero esperamos novedoso, trabajo.

Los antecedentes fácticos de la situación bajo comentario se originan hace algunos años atrás, debido a la falta expresa de regulación literal del Reglamento de Seguridad para Establecimientos de Venta al Público de Combustible derivados de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo No 054-93-EM, el cual disponía en su artículo 11º, numeral 3², que ninguno de los establecimientos dedicados a la comercialización de hidrocarburos podrán construirse o funcionar a menos de doscientos metros de los siguientes locales o edificaciones: centros educativos, centros asistenciales, hospitales, iglesias, teatros, mercados, cuarteles, comisarías dependencias públicas y otros locales de afluencia de público.

El citado Reglamento sin embargo, debido al ámbito sectorial en el que fue dictado, no contenía limitaciones específicas que contemplaran la situación inversa, es decir, que las citadas edificaciones no pudieran construirse o funcionar a menos de doscientos metros de grifos, gasocentros, estaciones de servicio, etc. las cuales ya estuviesen construidos y/o se encontraran en funcionamiento. Esto ocasionaba un grave problema referido al ordenamiento urbano de la ciudad y por consiguiente a la seguridad de la población, por cuanto la finalidad primordial del Reglamento no se cumplía del todo, al estar permitido hacer lo contrario y poner en riesgo de la misma forma la vida e integridad física de los ciudadanos.

Entonces, desde la perspectiva jurídica, ante diversas situaciones ocurridas por la aparente permisividad de estas disposiciones y la inacción de las autoridades sectoriales y reguladoras que se concreticen en la propuesta de una Ley o reglamento específico que regule este notorio vacío legal, se generó la necesidad de los Gobiernos Locales de actuar según sus competencias normativas.

En ese sentido, en virtud de las funciones municipales consignadas en la Ley Orgánica de Municipalidades peruana, dentro de las que se encuentra de manera implícita la referida a proteger la seguridad de los ciudadanos frente a la ocurrencia de posibles desastres naturales o antrópicos³, los municipios deben tomar las medidas que sean necesarias para evitar el riesgo de producirse desastres de todo tipo⁴, como el que puedan generar los establecimientos de venta al público de hidrocarburos. De esta manera, asumiríamos como una de las hipótesis del presente ensayo que la seguridad en Defensa Civil constituye un servicio de carácter esencialmente público, encuadrado dentro de los presupuestos de todo ordenamiento urbano sostenible, y que por lo tanto debe ser brindado y supervisado por los Gobiernos Locales.

² Este numeral fue modificado, con posterioridad a los hechos que se relatan en la presente comunicación, por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 027-2005-EM, acortando la distancia a cincuenta (50) metros.

³ El término antrópico hace referencia a todas aquellas situaciones en las que interviene la actividad humana.

⁴ Lo que se ha tenido a bien denominar como “seguridad en Defensa Civil”, en nuestro contexto nacional.

Dentro de este contexto, la Municipalidad de Miraflores, ubicada en la provincia de Lima Metropolitana, emite la Ordenanza No 153 publicada el 14 de mayo de 2004 en el Diario Oficial El Peruano, en la cual dispone, basándose entre otras cosas, en la *ratio legis* del Reglamento de Seguridad antes mencionado, que a partir de la fecha ninguno de los referidos establecimientos de gran afluencia de público podrá obtener licencias de construcción y de funcionamiento en su jurisdicción, si es que se encontraran ubicados a menos de doscientos metros de aquellas instalaciones en las que se comercialice o expendan hidrocarburos. De esta forma se regulaba un aspecto fundamental que no había sido contemplado en la normativa sectorial o nacional, con la finalidad de garantizar la seguridad de sus vecinos y a fin de cuentas, el bien común de la colectividad.

No obstante lo antes expuesto, esta Ordenanza fue derogada posteriormente, presuntamente por razones de “acceso al mercado” que no justificaban debidamente su eliminación, sin embargo ello no impidió que el ejemplo del Municipio de Miraflores sea replicado por otros municipios a nivel nacional.

Es sobre esta, de primera impresión, simple norma que gira el presente ensayo donde los conceptos de Ordenanzas, interpretación jurídica, *ratio legis*, jurisdicción, seguridad, ordenamiento urbano y competencias de los gobiernos locales, entran en juego. Esperamos que de esta forma interese a aquellos profesionales relacionados con la diaria práctica del Derecho Público, especialmente el Administrativo y dentro de éste del Derecho Municipal, del Derecho Urbano y de esta nueva sub-especie de normas denominadas “de seguridad en Defensa Civil”. De la misma forma, confiamos en que llame la atención, desde un punto de vista más abstracto, de los constitucionalistas interesados en el uso cada vez más novedoso de los instrumentos y dispositivos legales que permiten acercarnos a las nociones de justicia y seguridad que el Derecho inevitablemente encierra.

2. Análisis Teórico del Tema

2.1. Las ordenanzas, aspectos de importancia

La atribución de dictar normas o de legislar fue concebida en la mente de los filósofos y teóricos políticos, como es el caso de *Montesquieu* en su clásica división de los poderes del Estado, limitada al Poder Legislativo, representado por el Congreso en nuestro caso, órgano elegido democráticamente por el pueblo. Tal hecho ha sido prácticamente desvirtuado siglos después en sistemas jurídicos del llamado “Derecho Civil o Continental”, como acontece en la experiencia peruana, en la cual los famosos reglamentos de las leyes, aprobados por Decretos Supremos, en muchos casos regulan aspectos que en las mismas normas no estaban previstos claramente.

Estos Reglamentos llegan a constituir, por el número e importancia de los mismos, la mayor fuente de producción normativa en nuestras sociedades latinoamericanas, ello sin comentar el efecto devastador para la teoría de separación de poderes que tienen normas no menos conocidas y utilizadas, como son los Decretos de Urgencia, los cuales en sistemas que se rigen por el *Common Law*, constituyen un franco

atentado a los principios democráticos y constitucionales que deben regir la emisión de normas por los poderes del Estado.

Paralelamente a ello, debido a la existencia de organismos descentralizados de gobierno en sus diferentes niveles en el país, surge la figura de las normas de carácter general emitidas, en un caso por los Gobiernos Locales, las llamadas ordenanzas municipales, las cuales son aprobadas por el Concejo Municipal, y en otro, emitidas por los Gobiernos Regionales, las denominadas Ordenanzas Regionales, aprobadas a su vez por los Consejos Regionales. Es así que la estructura básica de separación de poderes del Legislativo y Ejecutivo que se da en el gobierno nacional se repite en estas escalas, en cuanto a las funciones legislativas, idénticas a las que realiza el congreso, las cuales competirían al Consejo Regional y al Concejo Municipal respectivamente, y similares funciones a las que desempeñan el Presidente y sus Ministros que competiría ejercer al alcalde y los funcionarios municipales, en el caso de las municipalidades, así como al Presidente Regional y sus funcionarios y servidores regionales.

En el caso específico de los Gobiernos Locales, al tratar de definirse la naturaleza jurídica de una ordenanza municipal se han dado diversas teorías⁵, las cuales han sido finalmente definidas en el mismo texto constitucional peruano⁶ y en parte en la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley No 27972, al otorgarle rango de ley dentro de la jurisdicción en las cuales son emitidas, entendiéndose sin embargo, que este rango de ley no es absoluto e independiente de los principios y disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico general del país, ya que una ordenanza no puede contravenir las normas generales y que regulan el funcionamiento de la administración pública en el país, puesto que devendrían en inaplicables en un caso concreto.

Esto se interpreta en concordancia con el artículo VIII del Título Preliminar de la LOM, que reza literalmente: “Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio”.

Las ordenanzas que contravengan el ordenamiento jurídico vigente son contradichas en el Tribunal Constitucional, mediante acción de inconstitucionalidad, como lo son las leyes ordinarias, restringiéndose de este modo la posible proliferación de normas provinciales, distritales, y a partir del 2003, regionales, que atenten contra el ordenamiento legal del país. Tal disposición sintetiza el principio de la autonomía relativa de las que gozan las municipalidades (contenido en el artículo 194º de la Constitución Política del Perú vigente y en el artículo 9º de la Ley de Bases de la Descentralización), entendiéndose por relativa en el sentido que exige respeto de la normatividad constitucional y supra-local que conforma el ordenamiento jurídico de una nación⁷.

⁵ Cf. al respecto BLUME, Ernesto: *El rango de Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993*, Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1997.

⁶ El artículo 200º, numeral 4 de la Constitución Política del Perú de 1993, al definir las normas con rango de Ley contra las que procede la acción de inconstitucionalidad, incluye a las Ordenanzas en dicha categoría.

⁷ Ver fundamentos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 010-2001-ai <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/0010-2001-AI.html>.

Por otro lado, cuestionar la inconstitucionalidad de una Ordenanza que contraviene una norma de carácter general constituye un asunto que no compete resolver propiamente al Tribunal Constitucional, como lo demuestra el Expediente No 007-2002-AI/TC, donde se decide que el parámetro de control de la acción de inconstitucionalidad está integrado únicamente por la Constitución, que es la Ley Suprema del Estado, por tanto “la colisión entre dos normas del mismo rango no acarrea un problema de invalidez constitucional, sino una antinomia entre dos fuentes del mismo rango, resoluble conforme a determinados criterios, a menos, por supuesto, que la colisión se presente, concurrente o alternativamente, con una norma de rango infra-legal, como puede ser el caso de un Decreto Supremo, en cuyo caso la fuerza pasiva de la norma con rango legal simplemente expulsa del ordenamiento a la de menor jerarquía.”

En el mismo sentido, el artículo 75° de la LOM establece que las normas municipales en las materias establecidas en la presente Ley, que estén en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas.

Al haber quedado establecido el rango jerárquico normativo-territorial de Ley que ostenta una Ordenanza municipal en el sistema constitucional y administrativo del Estado peruano, se puede admitir que las mismas cumplen un rol fundamental dentro de la organización de las provincias y distritos del país, en cuanto a regular y explicitar las competencias y funciones de los gobiernos locales, afectando por ello las libertades de los ciudadanos en cuanto a la consecución del bien común en dichos territorios.

Es el caso que, dentro de las funciones y competencias más importantes asignadas a las municipalidades; en primera instancia por el texto constitucional que fuera reformado mediante la Ley No 27680⁸; luego por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley No 27783 (LBD)⁹; y posteriormente por la propia Ley Orgánica de Municipalidades (LOM),¹⁰ se encuentran las relativas a velar por la seguridad de los ciudadanos, el desarrollo armónico de las colectividades, respetando la salud, e integridad de los vecinos, todo ello como presupuesto de un ordenamiento urbano sostenible. En ese sentido, las ordenanzas municipales están plenamente orientadas a regular dichas materias y cumplir con dichas funciones esenciales. Se convierten, al emitirse conforme lo establece el ordenamiento jurídico vigente, en disposiciones de acatamiento obligatorio por todos cuanto residan, visiten o desarrollen sus actividades en dichas jurisdicciones. Tal es el caso de la Ordenanza No 153.

2.2. Fundamentos legales específicos de la Ordenanza No 153- Miraflores

⁸ Artículo 195° de la Constitución Política del Perú de 1993: Los Gobiernos Locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para ... 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial...

⁹ El artículo 42° de la LBD, referido a las competencias exclusivas de los Gobiernos Locales, señala entre otras: normar la zonificación, urbanismos y acondicionamiento territorial y asentamientos humanos, así como dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

¹⁰ Artículo 74° de la LOM: Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como la de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente Ley y a la Ley de Bases de la Descentralización.

Los considerandos de la Ordenanza No 153 incluyen una serie de disposiciones legales, que consideramos necesario mencionar como fundamentos jurídicos que afianzan la validez legal de dicha norma.

En principio, la citada Ordenanza se sustenta en el concepto constitucional de autonomía política, definido en el artículo 9.1 de la LBD, como aquella facultad de los Gobiernos Locales de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

En ese sentido, y en lo que se refiere a las funciones específicas exclusivas que compete ejercer a las municipalidades distritales, el artículo 79°, en los numerales 3.6.2 y 3.6.4 de la LOM establece como algunas de ellas las de “normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias y realizar la fiscalización de la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica, apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación”. Se adiciona a esto lo establecido en el numeral 3.4 del artículo 80° de la misma norma, que prevé como competencia municipal, la fiscalización y el control de la emisión de humos, gases, ruidos, y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

Adicionalmente a ello, aunque no hayan sido citados expresamente en los considerandos de dicha Ordenanza se consideran como otros soportes o bases legales de la misma los siguientes:

- El artículo 90° de la LOM, el cual dispone que “la construcción, reconstrucción, ampliación, modificación o reforma de cualquier inmueble, se sujeta al cumplimiento de los requisitos que establezcan la Ley, el Reglamento Nacional de Construcciones y las Ordenanzas o Reglamentos sobre Seguridad de Defensa Civil, y otros organismos que correspondan, para garantizar la salubridad y estética de la edificación”.
- El artículo 92° de la LOM, referido a la Licencia de Construcción, donde expresamente se señala que “toda obra de construcción, reconstrucción, conservación, refacción o modificación de inmueble, sea pública o privada, requiere una licencia de construcción, expedida por la municipalidad provincial en el caso del cercado, y de la municipalidad distrital dentro de cuya jurisdicción se halla el inmueble, previo certificado de conformidad expedido por el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) o el Comité de Defensa Civil, según corresponda, además del cumplimiento de los correspondientes requisitos reglamentarios”¹¹.

2.2.1. En caso de infracción a la Ordenanza No 153

¹¹ Para un mayor comentario sobre este artículo en especial de la LOM, recomendamos revisar nuestro trabajo “Las responsabilidades y atribuciones de los gobiernos locales en materia de seguridad en Defensa Civil contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades”, publicado en la *Revista Jurídica del Perú*, (Trujillo) Número 56, Mayo 2004, pp. 373-392.

En la improbable situación que se incumpla con lo dispuesto en la Ordenanza No 153, los infractores se encuentran sujetos a lo establecido en el artículo 49° de la LOM, según el cual “la autoridad municipal puede ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del Sistema de Defensa Civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario”. Como si esto no fuera suficiente, añade el último párrafo que “la autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales”.

De la misma manera, el artículo 78° de la LOM, que desarrolla el tema de la sujeción a las normas técnicas y de clausura, consigna que “las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción, bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.

Se adiciona a estas disposiciones, el artículo 93° de la LOM, al tratar el tema de las facultades especiales de las municipalidades, pues especifica que las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para:

- Ordenar la demolición de edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Edificaciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación (en este último grupo se encuadraría la Ordenanza No 153).
- Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción (la cual no podría ser otorgada en los supuestos que contempla la Ordenanza No 153).

Habiendo realizado una breve exposición de los fundamentos constitucionales y legales en los que se ampara para afianzar su validez la Ordenanza No 153, y las sanciones que se impondrían frente a una eventual infracción de la misma, es conveniente revisar sucintamente algunas nociones generales sobre seguridad y prevención de riesgos dentro de un contexto urbano, fundamentos y criterios de carácter técnico-jurídico que sostienen igualmente la legitimidad e importancia de dicha norma.

2.3. La prevención de riesgos como parte de la seguridad en Defensa Civil y del ordenamiento urbano sostenible

La Ordenanza, objeto del presente ensayo, presenta en su contenido esencial una innegable relación con varias de las funciones públicas ejercidas por los gobiernos locales, dentro de las cuales se encuentra el ordenamiento territorial, mediante la que se establece un marco de referencia espacial para las distintas actividades humanas dentro

de una jurisdicción específica; y la planificación urbanística, cuyo objeto específico es regular la utilización del suelo a efectos de la urbanización y edificación en una determinada localidad¹².

En ese sentido, entra en juego la noción de prevención de riesgos¹³, o de peligros para las personas y sus bienes, la cual se halla íntimamente vinculada a una buena planificación territorial. Se entiende por prevención de riesgos, aquellas políticas y medidas destinadas a reducir los estados potenciales de peligro en la eventualidad que pueda ocurrir una emergencia o desastre natural o antrópico (que incluye los riesgos tecnológicos). Que mejor disposición normativa orientada a prevenir riesgos tecnológicos en la jurisdicción de Miraflores aquella que, considerando la naturaleza altamente riesgosa de los establecimientos dedicados a la comercialización y distribución de hidrocarburos, se dirija a restringir las construcciones o edificaciones de uso público, que por su alto grado de vulnerabilidad, en caso de ocurrir un incidente, pueden repercutir en un mayor número de víctimas, afectados y pérdida de bienes materiales.

Respecto a la legislación comparada y doctrina sobre prevención de riesgos de esta naturaleza, podemos encontrar adecuados ejemplos en la experiencia francesa y española, en las cuales se regulan, mediante Planes de Previsión de Riesgos, los lugares donde no se pueden construir edificaciones específicas al constituir zonas de riesgo alto y que por lo tanto generan una elevada vulnerabilidad en sus construcciones¹⁴. La prevención de riesgos constituye una de las fases más importantes dentro de lo que comprende la noción de Defensa Civil en el Perú, denominada como Protección Civil en la mayoría de sistemas europeos y latinoamericanos.

Al constituir la protección de la seguridad de los ciudadanos un servicio de carácter esencialmente público¹⁵, encuadrado dentro de la obligación de los poderes igualmente públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, esta Ordenanza integraría pues el conjunto global de las denominadas normas de seguridad en Defensa¹⁶ Civil de nuestro país, ya que la legislación sobre seguridad en Defensa Civil,

¹² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: "Ordenación del Territorio, urbanismo y medio ambiente", *Revista de Administración Pública (RAP)*, Número 114, pp. 127 y ss.

¹³ Se define al riesgo como aquel estado potencial de peligro al que puede verse expuesto un determinado elemento (persona, cosa o bien) y que, caso de que dicho estado potencial se actúe, podrá o no, ocasionar un deterioro del mismo. Cf. OCHOA MONZÓN, Joseph: *Riesgos mayores y Protección Civil*, Madrid: Mc Graw Hill, 1996, p. 23. En igual sentido se pronuncia, FERNANDO, Pablo: "El sistema de protección civil: el marco jurídico y las comunidades autónomas", *Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX: homenaje al Profesor Garrido Falla*, Vol III, (Madrid) Ed. Complutense, p. 1754.

¹⁴ En el caso francés existe la Ley Núm. 82-600 de 1982 que exige la elaboración por parte de los municipios de los denominados Planes de Exposición a Riesgos Previsibles en sus jurisdicciones, complementada por la Ley de reorganización de la protección civil francesa que incorporó en dicha norma los riesgos tecnológicos. Al respecto, el Consejo de Estado Francés declaró la responsabilidad patrimonial de la Administración por inactividad, si producida una catástrofe se causaran daños al permitir una construcción sin ningún tipo de restricción en una zona, en principio, que debía estarlo por razón del riesgo.

¹⁵ Tal como lo dispone en el caso español la Ley Estatal de Protección Civil de 1985, magníficamente comentada en OCHOA MONZÓN, Josep, "La Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón y su encaje en el Sistema Estatal de Protección Civil", Separata de *la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Número 23, 2003.

¹⁶ El término más adecuado para definir dichas disposiciones, no sabemos con precisión, si será protección civil (como en el caso español y la mayoría de países latinoamericanos) o prevención y atención de desastres, por ejemplo. Sin embargo, ateniéndonos a lo dispuesto en nuestra normativa vigente, el Sistema Nacional de Defensa Civil cumple las funciones a nivel nacional relacionadas con la seguridad frente a la ocurrencia de desastres y, en ese sentido analógico, utilizamos el término "seguridad en Defensa Civil" para englobar y comprender todas aquellas normas, acciones,

como diferenciada de otra de carácter sectorial no lo puede estar de manera absoluta, debido a que se relaciona inevitablemente con toda la normativa de prevención de riesgos.

2.4. Las competencias de la Administración Pública en cuanto a la seguridad en Defensa Civil

Las funciones y competencias legales distribuidas entre los tres niveles de gobierno, constituye un tema que no ha sido para nada definido o establecido de manera coherente o precisa en nuestra realidad, ya que en diversas leyes se habla de competencias exclusivas, compartidas y hasta delegables, creándose una seria confusión en aquellos encargados de interpretarlas y ponerlas en práctica. De este modo, en el tema de seguridad o protección de la población contra posibles desastres naturales o antrópicos encontramos diversas competencias otorgadas tanto a entidades estatales, regionales y locales, de carácter territorial como funcional, constituyendo para este efecto de vital importancia las normas y reglamentos que en base a las mismas se emitan. Dentro de estas normas se encuentran comprendidas tanto el Reglamento de Seguridad sobre hidrocarburos y la Ordenanza No 153.

En cuanto a la competencia para regular, supervisar y sancionar el cumplimiento de las normas de seguridad en el ámbito de los establecimientos donde se distribuye o expenden productos derivados de hidrocarburos, ésta se encuentra reservada a nivel nacional para el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG). Con respecto a la competencia normativa, a nivel de reglamentos y directivas en dicho ámbito sectorial, ésta corresponde al Ministerio de Energía y Minas.

2.4.1. Las competencias del Ministerio de Energía y Minas y del OSINERG

Como lo establecimos líneas atrás, las normas reglamentarias referidas a la seguridad de los establecimientos vinculados con hidrocarburos deben ser emitidas por el Ministerio de Energía y Minas. En nuestro país, las disposiciones referidas a la protección contra riesgos ocasionados por establecimientos de hidrocarburos se encuentran reglamentadas a través de una serie de normas y directivas cuya supervisión y fiscalización se encuentra a cargo del Organismo Regulador¹⁷ OSINERG, debido a lo dispuesto en las siguientes normas:

- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley No 27332, modificada por Ley No 27631.

planes, competencias y obligaciones relacionadas con proteger la vida de la población cuando sucedan este tipo de fenómenos naturales o antrópicos. Entiéndase que el término defensa, en todo caso, proviene del origen militar y defensivo de este sistema, sobretodo notorio en los países latinoamericanos. Cf. ARRANAZ OZANO, Mercedes y PALACIOS STREMER, Ma. Teresa: "Características de la Defensa Civil en los países del MERCOSUR", VVAA, *MERCOSUR: Desarrollo Sostenible y Territorio*, Girona, Universitat de Girona, 2002, pp. 21 y ss.

¹⁷ Los Organismos Reguladores se crean en el Perú a imitación de las *Public Agencies* norteamericanas, a mediados de los noventas para garantizar una serie de cambios en la política económica del país. Aunque específicamente su función se concentra en aspectos de regulación económica y tarifaria, el aspecto relacionado con verificar la seguridad o prevención de riesgos, pasa ligeramente desapercibido como un componente esencial de los mismos. Para una mayor aproximación a la esencia de los organismos reguladores, recomendamos revisar nuestro artículo: "La Lógica del *Copy and Paste*: Nuestros Organismos Reguladores y las *Public Agencies* Norteamericanas", publicado en *Doxa Tendencias modernas del Derecho* (Trujillo), Agosto 2004.

- Ley de Creación del Organismo Supervisor de Inversión en Energía-OSINERG, Ley No 26734.
- Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del OSINERG, Ley No 27699¹⁸
- Reglamento General de OSINERG, aprobado por D.S. 054-2001-PCM

En síntesis, lo que disponen estas normas es que el OSINERG fiscaliza y sanciona el incumplimiento de las normas técnicas y de seguridad en el sub-sector de hidrocarburos, para lo cual se realizan las verificaciones correspondientes concretizadas en los denominados Informes Técnicos Favorables, mientras que las sanciones se aplican en función a lo normado en las disposiciones respectivas a la escala de multas y sanciones por infracciones a las leyes de hidrocarburos y normas complementarias.

2.4.2. Las competencias de las municipalidades

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley No 27783, existen competencias exclusivas y competencias compartidas entre la municipalidad provincial y las municipalidades distritales, las cuales se encuentran diferenciadas en base a la mayor o menor cercanía que poseen los Gobiernos Locales con respecto a la ciudadanía que precisa su atención.

En lo que respecta a las Municipalidades Provinciales el artículo 79° de la LOM consigna la facultad de las mismas para “aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados¹⁹, de acuerdo con las normas técnicas de la materia sobre seguridad del Sistema de Defensa Civil”.

En el caso específico de las municipalidades distritales, tal como lo especificamos al principio de este ensayo, constituye una competencia de carácter esencial el velar por la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo armónico de las colectividades, respetando la salud, e integridad de los vecinos, para lo cual deben disponer y ejecutar las acciones que correspondan, tal como ha sucedido en el presente caso, a través de la emisión de una Ordenanza que vendría a llenar a modo de interpretación finalista, un vacío contenido en la legislación nacional y sectorial.

Asimismo, el artículo 73° de la LOM al desarrollar el tema de las competencias distritales con respecto a la organización del espacio físico y uso del suelo, señala que esto comprende la zonificación, catastro urbano y rural, habilitación urbana, saneamiento

¹⁸ Estipula en el artículo 2° que “el OSINERG, está facultado para disponer el retiro de las instalaciones, paralización de obras, suspender definitiva o temporalmente las actividades que se realicen en los subsectores de electricidad e hidrocarburos, que no se encuentren debidamente autorizadas de acuerdo a la legislación vigente o de presumirse peligro inminente para la salud de la población o riesgo grave para el medio ambiente. Igualmente el artículo 3° dispone que el OSINERG, a través de su Consejo Directivo, está facultado para aprobar procedimientos administrativos especiales que normen los procesos administrativos vinculados con la función supervisora, función supervisora específica y función fiscalizadora y sancionadora, relacionados con el cumplimiento de lo pactado en los respectivos contratos de privatización o de concesión, en el sector Energía; para lo cual tomará en cuenta los principios contenidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley No 27444.”

¹⁹ Esto incluye el Plan de Acondicionamiento Territorial, Plan de Desarrollo Urbano, Plan de Desarrollo Rural, Esquema de Zonificación de áreas urbanas, Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos acordes con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

físico legal de asentamientos humanos, acondicionamiento territorial, renovación urbana, infraestructura urbana o rural básica, entre otros conceptos, dentro de los que se encuadraría la Ordenanza bajo análisis.

Cabe añadir, con relación a la Provincia de Lima y las funciones y competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en dicho territorio, lo dispuesto en el artículo 154° de la misma Ley, estableciendo que la MML ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima, tal como la Municipalidad Distrital de Miraflores, tema que comentaremos con detalle más adelante.

Como se ve, existen competencias nacionales y locales que han sabido conjugarse en el presente caso, de manera bastante acertada, por la Municipalidad de Miraflores, sin interferir con la supervisión específica de los establecimientos vinculados con los productos derivados de hidrocarburos que realiza el OSINERG, puesto que las competencias respecto al otorgamiento de licencias de construcción y funcionamiento para todo tipo de edificaciones (tales como las que cuenten con gran afluencia de público) es realizada exclusivamente por los Gobiernos Locales con jurisdicción en dichas zonas.

En el mismo sentido, el artículo 75° de la LOM dispone la obligación de las municipalidades de informar y realizar coordinaciones con las entidades con las que compartan competencias y funciones, antes de ejercerlas. Lo cual ha sucedido en el presente caso, ya que a través de diversas situaciones el Municipio de Miraflores tuvo que lidiar con la proliferación de establecimientos públicos cercanos a grifos o gasocentros, requiriéndose para ello la colaboración del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y del OSINERG quienes actuaron dentro de sus competencias y de acuerdo a lo que establecen las normas de seguridad en Defensa Civil, presentándose siempre el referido vacío legal.

2.5. La norma de seguridad sobre Hidrocarburos y sus vacíos

El Decreto Supremo No 054-93-EM²⁰ del 20 de noviembre de 1993, ubicado dentro de la lista de normas de “seguridad en Defensa Civil”, que aprueba el Reglamento de Seguridad para Establecimientos de Venta al Público de Combustible derivados de Hidrocarburos, considera dentro de esta definición como comprendidas a las estaciones de servicio, los puestos de venta de combustibles también denominados como grifos, consumidores directos y los almacenes rurales de combustibles en cilindros.

El artículo 11 de la referida norma disponía que para otorgar la Autorización de Construcción e Instalación (licencia de obra y de funcionamiento respectivamente) de estaciones de servicios y puestos de venta de combustibles (grifos) en zonas urbanas calificadas como industrial (I) o comercial (c), de acuerdo a la zonificación residencial, se exigirá una serie de distancias mínimas entre las que se consideran:

²⁰ Modificado por el D.S. No 020-2001-EM del 11 de mayo de 2001, específicamente en cuanto a las distancias que antes eran de veinticinco (25) y de cincuenta (50) metros en el primero y en el tercero de los casos. Actualmente es nuevamente de cincuenta metros en el tercero de los casos.

- Cien (100) metros de las estaciones y subestaciones eléctricas, medidos desde el lindero más cercano a la estación de servicio o grifo
- Mil (1000) metros de otras estaciones de servicio o puestos de venta de combustibles, medidos desde el surtidor, las conexiones de entrada de los tanques y ventilaciones más cercanas (esta disposición acaba de ser derogada por el MEM²¹, debido a que se consideró que las distancias mínimas entre estaciones de servicio constituyen una barrera que limita el libre acceso de los agentes económicos al mercado, comprometiendo el ejercicio de la libre competencia)
- Doscientos (200) metros de cualquier construcción o proyecto aprobado por el municipio para centros educativos, centros asistenciales, hospitales, iglesias, teatros, mercados, cuarteles, comisarías dependencias públicas y otros locales de afluencia de público. Las medidas serán tomadas al surtidor, conexiones de entrada de los tanques y ventilaciones más cercanas. La medición de las distancias mínimas antes señaladas se hará en forma radial desde los puntos donde se producen gases. Como se dijo este numeral ha sido cambiado en cuanto a la distancia que ahora es menor (50 metros) y por lo tanto el riesgo se ha acrecentado.

Complementa lo antes dicho la disposición que en ningún caso se autorizará la construcción e instalación de estaciones de servicios y puestos de venta de combustibles en áreas urbanas calificadas como residenciales de acuerdo a la zonificación municipal. Además de señalar el artículo 22° que lo no previsto en este Reglamento se regirá por el Reglamento Nacional de Edificaciones vigente, en cuanto sea aplicable.

La norma, al regular las entidades que se encuentran dentro de la competencia funcional del Ministerio de Energía y Minas ha cumplido en lo esencial con su cometido material, mas se creaba con esto un vacío normativo al cual muchas autoridades administrativas habían llegado a responder con dudas al respecto. ¿Qué sucedía con las edificaciones mencionadas en el artículo 11° del Reglamento que quisieran construirse cercanas a grifos, establecimientos dedicados a la venta de hidrocarburos que ya estaban instalados a menos de dicha distancia reglamentaria? ¿No se estaba atentando igualmente contra la seguridad y vida de las personas que vivieran o trabajaran en dichos establecimientos? y por ello el citado Decreto Supremo constituía una limitación específica para el caso contrario, pero que no solucionaba del todo la situación que pretendía evitar de acuerdo a la finalidad intrínseca del Reglamento.

Es sobre las referidas disposiciones de la citada norma que se genera el vacío legal antes mencionado. Sobre la curiosa forma de legislar localmente en pro de un ordenamiento urbano sostenible a través de interpretar teleológicamente las normas y completar las lagunas que presenta el ordenamiento jurídico, pasaremos a explicar brevemente algunas ideas de interés.

2.6. Sobre los vacíos legales y la interpretación finalista de las normas

²¹ Decreto Supremo No 017-2004-EM, asimismo los considerandos de dicha norma curiosamente citan a la LOM, al afirmar que es potestad de los Gobiernos Locales el otorgar las autorizaciones para la ubicación de las estaciones de servicios y establecimientos de venta al público de combustibles. ¿Se creará con esto un conveniente precedente para luego derogar los otros numerales y dejar todo a criterio de los Gobiernos Locales?

Uno de los aspectos más resaltantes de la actividad jurídica que desempeñan a diario jueces, abogados, legisladores y en general todo aquel que se vincule a la aplicación de algún dispositivo legal en concreto, está constituido por la interpretación de las normas aplicables al caso concreto. No existe una interpretación absoluta, definida objetivamente como la única correspondiente a una cuestión jurídica, sino que muy por el contrario, las normas contienen diversas interpretaciones o sentidos, como fiel reflejo de su contingencia y subjetividad, así como de su muy posible falsacionismo²² a través de normas posteriores, sentencias o inclusive doctrina que se produzca sobre las mismas.

Todo texto necesita ser interpretado, debido a la debilidad y al mismo tiempo, complejidad que presentan las palabras comunes. Nuestro lenguaje no podría ser nunca, a la manera de Wittgenstein, una perfecta representación de la realidad porque siempre envuelve nuestras intenciones y subjetividades, lo cual hace aún más difícil para el lector tener una clara comprensión del real significado de los textos.

Las interpretaciones son juzgadas buenas o malas por su habilidad para hacer a la gente entender el significado de su objeto, y por ello deben estar sostenidas por razones constitutivas que expliquen esto.

Si trasladamos estas ideas generales sobre interpretación al campo jurídico, un buen comienzo sería la expresión de Thomas Hobbes, quien en 1651, mantuvo que “todas las Leyes, escritas o no escritas tienen la necesidad de interpretación.”²³ La interpretación es esencial para nuestras prácticas legales,²⁴ al constituir la primera y recurrente respuesta a casi cualquier pregunta que uno pueda hacer sobre la ley o la teoría legal.

En vez de algunas veces identificar lo que la Ley es, y otras veces hacer nuevas leyes, las cortes siempre necesitan interpretarlas. Ello porque la necesidad de interpretar en el campo legal está fuertemente conectada con la decisión de un caso en particular, debido a la necesidad de razones aceptables que justifican la decisión a la cual se llega.

El hecho de un común y básico entendimiento lingüístico compartido por la sociedad, más que una prueba de la estabilidad de los objetos es un testimonio del poder de una comunidad interpretativa para constituir los mismos sobre los cuales sus miembros pueden estar de acuerdo.²⁵ Esto es lo que hace a la interpretación legal aceptable en el primer lugar.

²² En este sentido compartimos las propuestas Popperianas contenidas en su obra “Conjeturas y Refutaciones”, Buenos Aires, Piados, 1967, extraído por MILLER, David: *Popper escritos selectos*, Princeton: Princeton University Press, 1985, p. 126.

²³ HOBBS, Thomas: *Leviathan* (Michael Orkeshott ed.) p. 205, 1962.

²⁴ El concepto de traducción es también recurrente en la actividad legal, especialmente cuando trabajamos con textos escritos. De esta manera el Derecho se convierte en un discurso que interactúa virtualmente con todos los discursos del mundo, constituyendo la última traducción aquella que llega al lenguaje ordinario del ciudadano. El Derecho, desde este particular punto de vista, constituye un método de criticismo y transformación cultural, así como de preservación cultural. Para un análisis más detallado de esta tesis ver BOYD WHITE, James: *Justice As Translation. An Essay In Cultural And Legal Criticism*, 1990, p. 269.

²⁵ Cf. COLM HOGAN, Patrick: *On Interpretation, Meaning And Inference In Law, Psychoanalysis, And Literature*, 1996. p. 103.

Respecto a los tipos de interpretación de las normas más usados, podemos referirnos en primer lugar, al método gramatical, usualmente el punto de partida de los operadores del derecho, el cual descansa sobre un análisis literal de las palabras y frases contenidas en una Ley. De otro lado, encontramos al método sistemático que busca interpretar una disposición dentro del todo que constituye el ordenamiento jurídico. El método histórico, por su parte, trata de elucidar el texto de la norma haciendo referencia al intento original de los que la redactaron. Finalmente, podemos señalar al método teleológico, como una forma de razonamiento estructural que realiza una búsqueda de los objetivos, aspiraciones y finalidades de la norma, antes que su mera concreción literal.²⁶ Dentro de este tipo de interpretación, conjugado con la interpretación sistemática, encontramos al concepto de *ratio legis* o razón última de la norma, noción que es expresamente citada por la Municipalidad de Miraflores en los considerandos que sustentan la emisión de la Ordenanza No 153.

En el presente caso una interpretación literal, si es que realmente cabe alguna que lo sea en su totalidad, del Reglamento sobre hidrocarburos, llevaría a la Administración Pública²⁷ a la conclusión que la misma tan sólo se aplica para el caso de los establecimientos de hidrocarburos que pretendan construirse cercanos a iglesias, colegios, etc, más no que incluiría a estos últimos cuando pretendan construirse cercanos a grifos, gasocentros, etc. Ello porque el campo específico de competencia de la Ley se encuentra justamente en el sub-sector de hidrocarburos, integrante del sector de Energía y Minas, donde fue dictado dicho reglamento. A ello se añaden consideraciones esenciales sobre la naturaleza de la división de poderes en un sistema democrático, que prohíben a la Administración Pública el juzgar la aplicación o no de determinadas normas, limitando su actividad a la ejecución de sus actividades a través de lo que dispongan las normas específicas sobre la materia.

2.7. La *ratio legis*, y la Ordenanza que llena los vacíos

La pregunta que surge de inmediato es si la Municipalidad de Miraflores estaba, al emitir esta Ordenanza, efectivamente leyendo la norma reglamentaria de acuerdo a una interpretación sistemática y finalista de la misma, para su jurisdicción, o si por el contrario la Ordenanza dictada llena un vacío o laguna jurídica que ninguna ley pretendió subsanar o corregir, al menos no existen proyectos que indiquen lo contrario, ni siquiera propuestas concretas y debidamente canalizadas por el OSINERG al MEM.

Para ello primero analicemos el significado del término “*ratio legis*” definido como la razón de ser de la norma. Según Claude Du Pasqueur esta expresión puede ser considerada como el fin realmente querido por el legislador en la época de elaboración de la ley,²⁸ el fundamento u orientación finalística de la *ratio legis*, va más allá del sector específico en el cual fue emitida y se dirige a cuestionar o indagar el objetivo primordial de las disposiciones contenidas en la norma.

²⁶ Nada obsta a que estos métodos puedan combinarse. Existe una tendencia a empezar por el método literal, luego al sistemático, para en última instancia recurrir al método teleológico, cuando los otros dos no resuelven el problema.

²⁷ La cual debe realizar una estricta aplicación de las fuentes del Derecho Administrativo en las que las leyes constituyen el punto de partida, prevaleciendo los métodos de interpretación literal de las mismas. En ningún caso la Administración Pública se encuentra autorizada a juzgar la aplicación o no de determinada norma, ya que ello constituye una función del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional.

²⁸ DU PASQUIER, Claude: *Introducción al Derecho*, 5ª Ed., Lima: Editorial Jurídica Portocarrero SRL., 1994.

Tal como hemos explicado líneas anteriores, si consideramos a este Reglamento como una norma de seguridad en defensa Civil y encuadrada dentro de un ordenamiento urbano sostenible, que establece límites concretos a la actividad humana para proteger la vida e integridad física de los ciudadanos, así como preservar los patrimonios materiales de la comunidad frente a la eventualidad de la ocurrencia de desastres antrópicos, observamos que esta finalidad se cumple en un solo sentido, dejando de lado, por falta de mención expresa, la situación contraria, igual de riesgosa o peligrosa para los derechos y bienes protegidos por la norma.

Debido al imperio de las interpretaciones legales tipo positivistas²⁹ dentro del accionar de la administración pública peruana y la poca o casi nula recurrencia a los principios generales del derecho que puedan realizar los funcionarios o servidores públicos frente a casos concretos que se presenten en los cuales la Ley no haya regulado definitiva y expresamente esta alternativa, la opción de interpretar teleológicamente o de llenar las lagunas jurídicas a través de una Ordenanza nos parece bastante acertada, puesto que crea un espacio novedoso para interpretaciones de los Gobiernos Locales en el futuro, no sometidas específicamente a la letra de la Ley como fuente primordial del derecho.

Esta norma emitida por la Municipalidad de Miraflores constituye un claro ejemplo de ejercicio acertado de las competencias normativas que disponen los Gobiernos Locales, que debe ser imitado por otras municipalidades que hayan tomado debida cuenta de la función de proteger la seguridad de los ciudadanos de su comunidad frente a la ocurrencia de posibles desastres tecnológicos y por tanto contribuir con la planificación urbana acertada de sus urbes. Lo que sería aún más acertado en la presente situación es que se apruebe una Ley por el Congreso que regule específicamente estos límites y así vincular a todas las municipalidades del país en este sentido, lo cual no iría en contra de sus competencias, puesto que al contrario contribuiría a un tratamiento integral y uniforme del tema en las diversas provincias y distritos del país.

Cabe consignar, de esta forma que la Ordenanza de la Municipalidad de Miraflores encuentra su respaldo efectivo, entre otras disposiciones, en lo consignado en el artículo 38° de la LOM, el cual reza literalmente: “...Las autoridades políticas, administrativas y policiales ajenas al gobierno local tienen la obligación de reconocer y respetar la preeminencia de la autoridad municipal en los asuntos de su competencia y en todo acto o ceremonia oficial realizada dentro de su circunscripción. Dichas autoridades no pueden interferir en el cumplimiento de las normas y disposiciones municipales que se expidan con arreglo al presente sub-capítulo, bajo responsabilidad.” En tal sentido, el cumplimiento de las disposiciones de seguridad referidas a la imposibilidad por parte de ciertos establecimientos y locales de obtener licencias de construcción por ubicarse a distancias menores a la especificada en la Ordenanza No 153 son de aplicación obligatoria en la jurisdicción respectiva, ya que se sujeta a la competencia específica que poseen los Gobiernos Locales sobre el tema, competencia que debe ser respetada por las demás entidades e instituciones del Sector Público.

²⁹ Que se inspira fundamentalmente en los conceptos de KELSEN, Hans: *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires: Ed. Universitaria de Buenos Aires, XVIII Edición, 1982.

En caso de producirse cuestionamientos judiciales, o acciones ante el Tribunal Constitucional dirigidas a desvirtuar los fundamentos legales de la citada Ordenanza, amparándose en presuntas violaciones a la libre competencia o barreras burocráticas consideramos que serán fácilmente rebatidas por los operadores del derecho, teniendo en consideración que frente a una valoración jerárquica de los derechos fundamentales e “intereses públicos urbanos” cautelados por esta Ordenanza cualquier otro interés puramente económico o no basado en consideraciones que tengan en cuenta la protección debida de los ciudadanos queda en segundo lugar³⁰.

De esta manera, en el caso concreto de la jurisdicción de Miraflores la seguridad en Defensa Civil de los ciudadanos se ha visto debidamente protegida a través de una norma de carácter general, con rango de ley, que yendo más allá de la interpretación basada en cuestiones de equidad, justicia y seguridad que se pueda realizar en un caso concreto por parte del Poder Judicial o del mismo Tribunal Constitucional, ha regulado expresamente un vacío, con la finalidad de proceder de la misma manera en situaciones futuras y evitar acciones contradictorias o dispersas en su comuna.

3. CONCLUSIONES

- Los vacíos de la legislación nacional pueden ser efectivamente subsanados a través de la emisión de ordenanzas municipales, que tienen rango de Ley en sus jurisdicciones.
- Estas Ordenanzas deberán basarse en una aplicación estricta de las normas sobre competencias de los gobiernos locales y en la *ratio legis* de la norma general que se quiere completar, con el fin de interpretar teleológicamente las mismas.
- Supervisar el cumplimiento de las normas de seguridad en Defensa Civil constituye un servicio público esencial de parte de los gobiernos locales. Esto implica actuar normativa y fácticamente frente a la presencia de riesgos en la comunidad y en pro de un ordenamiento urbano sostenible.
- Para lograr una aplicación uniforme de los criterios de seguridad en el territorio nacional, adicionalmente a las Ordenanzas que tengan a bien emitir los Gobiernos Locales sería aconsejable que se promulgue una Ley que aborde específicamente este tipo de límites para la obtención de licencias de construcción o funcionamiento.
- El que hemos definido en la presente comunicación como “interés público urbano” comprende como un aspecto fundamental el ordenamiento urbano sostenible de una comunidad, el cual incluye la protección de riesgos frente a la ocurrencia de desastres por el desarrollo de actividades peligrosas.
- Finalmente, las interpretaciones teleológicas siempre nos conducen a resultados acertados cuando los otros tipos de interpretaciones generan imprecisiones, contradicciones o vacíos normativos que pongan en riesgo el interés público, que debe ser siempre cautelado por la Administración Pública.

³⁰ Esto sucede en casos como el de Francia, que citamos líneas atrás, y de sociedades más avanzadas como la norteamericana, donde inclusive se prohíben construcciones de viviendas aledañas a las estaciones de servicio por razones de estricta prevención de riesgos.