



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05270-2005-PA/TC
CALLAO
ASOCIACIÓN COMITÉ DE DEFENSA DEL
MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD DEL
DISTRITO DE VENTANILLA

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 18 de octubre de 2006

VISTO

El recurso de agravio constitucional interpuesto contra la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao, que declaró improcedente la demanda de amparo; y,

ATENDIENDO A

1. Que con fecha 13 de enero 2004 la recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Callao solicitando que se ordene el desmantelamiento del vertedero de residuos sólidos "La cucaracha" así como de la infraestructura y equipos instalados dado que su funcionamiento constituye una inminente violación al derecho constitucional de vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, debido a que limita la conservación de la flora y la fauna, afectando a los vecinos del distrito de ventanilla.
2. Que solicita asimismo que se declare nulo el contrato derivado del procedimiento administrativo especial de subasta pública N.º 004-2003-MPC, que entrega en concesión la administración, operación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos contenidos en el vertedero denominado la cucaracha a la empresa Petramas S.A.C., por violación al debido proceso e inaplicación de los dispositivos legales para el tratamiento de residuos sólidos, al no ser la subasta el mecanismo adecuado para otorgar la concesión de bienes municipales, debiendo haberse realizado a través de un concurso de proyectos integrales o una licitación.
3. Que la Municipalidad Provincial del Callao contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente, argumentando que no se ha realizado ningún acto que signifique la vulneración o amenaza al derecho de vivir en un medio equilibrado y adecuado, toda vez que la principal motivación de haber realizado dicha concesión fue la de preservar dicho ambiente. De igual modo aduce que el procedimiento de subasta pública no contraviene el ordenamiento jurídico debido a que la Ley Orgánica de Municipalidades establece la facultad para concesionar en uso o explotación los bienes de su propiedad a través de subasta pública, la cual al no haber sido impugnado por ningún postor quedó consentida.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4. Que el Primer Juzgado Mixto de Ventanilla, con fecha 3 de mayo de 2004 declara improcedente la demanda estimando que los hechos señalados no constituyen indicios suficientes para poder determinar que existe una violación o amenaza al derecho constitucional de vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, no siendo esta la vía adecuada para ventilar tales pretensiones. En lo referente a la afectación del derecho a un debido proceso considera que al no constituir ello un interés difuso la demandante carece de interés para obrar al no poder solicitar la nulidad de un proceso administrativo en el que no ha participado.
5. Que la recurrida confirma la apelada considerando que no se ha verificado si es que el vertedero se encuentra cerca a la población, por lo que deben realizarse estudios técnicos por las autoridades competentes a fin de determinar si es que se está dañando o ello constituye una amenaza al ambiente. De otro lado, en cuanto a la impugnación del proceso de subasta pública, considera que no se ha acreditado el agotamiento de la vía administrativa.

§ Derechos difusos y desistimiento del proceso

6. Que en el caso de autos la demandante no alega la violación o amenaza de derechos “propios” sino los de cierto grupo indeterminado de personas que presuntamente encuentran afectados por los desechos tóxicos vertidos en la zona. De hecho la demandante invoca estar legitimada sobre la base de la defensa de intereses difusos y menciona en su escrito de demanda que el actuar de la Municipalidad “pone en grave riesgo la salud pública, la salud de los vecinos de los asentamientos humanos aledaños, con mayor incidencia en los menores de edad (...), agravándose la situación por cuanto son personas de escasos recursos económicos (...)”.
7. Que sin embargo, con fecha 16 de marzo de 2006 la recurrente optó por desistirse del proceso, por lo que previamente este Colegiado se pronunciará sobre la procedencia del desistimiento. Para ello no deberá soslayarse que el derecho sobre el cual versa la presente causa es el de disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado (art. 2, inc. 22 de la Constitución), lo que constituye un derecho difuso. Es esto a no dudarse un derecho de naturaleza *indivisible* puesto que la satisfacción del derecho de uno de los integrantes de tal comunidad implica la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad.
8. Que la diferencia de los derechos difusos -que son derechos subjetivos colectivos- frente a los derechos subjetivos individuales, plantea una serie de cuestiones que deben ser tomadas en cuenta. Aquellos requieren reglas procesales especiales ya que su estructura no coincide necesariamente con el paradigma bajo el cual se desarrolla el derecho procesal tradicional.
9. Que para muestra cabe recordar que desde una perspectiva clásica del derecho procesal, lo que se pretendía era tutelar situaciones privadas en donde la parte legitimada era el sujeto privado que afirmaba ser titular de las situaciones jurídicas de ventaja que se pretendía



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proteger. Dicha óptica no puede ser aplicada a los derechos difusos por cuanto como ya se explicó, la propia estructura del derecho material al goce de un ambiente equilibrado y adecuado exige un tratamiento procesal distinto al tradicional, adaptando estos a los fines de la protección de tales derechos.

10. Que la legislación procesal nacional ha indicado en el artículo 82° del Código Procesal Civil (CPC) que el interés difuso “es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial” (...). Siguiendo tal criterio se ha establecido en nuestra legislación herramientas que permiten materializar la protección a disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado. Ejemplo de ello es el artículo 143° de la Ley General del Ambiente, Ley N.° 28611 que establece; “*Cualquier persona*, natural o jurídica, está *legitimada* para ejercer la acción a que se refiere la presente Ley, contra quienes ocasionen o contribuyen a ocasionar un daño ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo III del Código Procesal Civil” (cursiva añadida).

Por su lado, en el ámbito de los procesos constitucionales, el artículo 40° del Código Procesal Constitucional (CPCConst.) dispone lo siguiente; “(...) puede interponer demanda de amparo *cualquier persona* cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuya finalidad sea la defensa de los referidos derechos (...)” (cursiva añadida). Cabe recordar que una disposición similar fue recogida por el artículo 26° de la Ley N.° 23506, con la diferencia de que esta sólo se refería a la protección de los derechos relativos al medio ambiente, dejando de lado otros derechos difusos.

11. Que como se aprecia el CPCConst. acoge un tipo de *legitimidad colectiva* o especial en cuanto permite que cualquier persona pueda accionar judicialmente a fin de tutelar el ambiente. Ello implica que la persona que gestiona e interpone la demanda puede formar parte de la comunidad que se ve afectada de manera inmediata o ser un sujeto ajeno a tal comunidad. Adicionalmente incluye una *legitimidad institucional* que faculta a las asociaciones sin fines de lucro que desarrollen actividad relativa a la temática (v.g. asociaciones ambientalistas) para que puedan actuar en defensa de la comunidad. Desde luego esta última puede integrarse con el artículo 82° del CPC, de tal forma que se incluya al Ministerio Público y a los Gobiernos Locales o Regionales cuando la amenaza o el daño al ambiente se produzca dentro de los ámbitos de su competencia. En suma estas disposiciones amplían el ámbito de protección de tal derecho al extender o ampliar la legitimidad de las personas facultadas para iniciar procesos judiciales en su defensa.
12. Que esta posición plantea diferentes interrogantes sobre la conducta del sujeto que asume el rol activo en el proceso judicial, puesto que sobre la base de su proceder se resolverán aspectos tan relevantes como la protección o no de un derecho que afecta a un grupo indeterminado de personas. ¿Qué sucedería, por ejemplo, si es que el sujeto que interpone la demanda actúa de modo negligente no defendiendo apropiadamente los intereses de la comunidad? ¿El fallo del juez debería ser vinculante para todo el grupo, con lo que ya no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se podría interponer una nueva demanda sobre el tema?

13. Es de resaltar que la legislación estadounidense brinda una alternativa interesante por lo que conviene tenerla presente. En efecto, en el ámbito de la acción colectiva (*class action*) -figura relacionada con los derechos difusos- los jueces deben observar una serie de requisitos a fin de dar trámite a una acción colectiva debiendo resaltar la referida a la obligación de comprobar que el representante proteja equitativa y adecuadamente los intereses del grupo¹. Doctrina autorizada ha indicado que con ello se “minimiza el riesgo de colusión, [se] incentiva una conducta vigorosa del representante y del abogado del grupo y [se] asegura traer al proceso la visión y los intereses reales de los miembros del grupo”². En suma se brinda una adecuada defensa a los derechos subjetivos colectivos.

14. Que si bien dicha regla no ha sido recogida por la legislación adjetiva común nacional, no puede alegarse que por ello resulta ajena a nuestro ordenamiento constitucional. El distingo se desprende de la Constitución y la propia lógica del proceso en donde se tramitan derechos difusos.

15. Que este Tribunal ha precisado en la sentencia del Exp N.º 3510-2003-AA/TC, “los derechos fundamentales que la Constitución ha reconocido no solo son derechos subjetivos, sino también constituyen el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento constitucional (...). Esta última dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado, en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un “deber especial de protección” de dichos derechos.”

Dicho deber se ve potenciado en los procesos constitucionales. En el artículo II del CPCConst. se garantiza la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, por consiguiente, el aceptar el desistimiento sin que el titular del derecho haya alcanzado la protección o se haya verificado si existe alguna amenaza o lesión no se condice con la obligación que se la ha otorgado al juez constitucional.

16. Que asimismo no deja ser pertinente traer a colación el criterio que este Tribunal adoptó en la resolución del Exp. N.º 0006-2003-AI/TC, del 27 de noviembre de 2003, en donde

¹ Las Reglas Federales de Procedimientos Civiles de los Estados Unidos.

“Regla 23

Acciones Colectivas.

a) Requisitos de una acción colectiva. Uno o más miembros de un grupo pueden demandar o ser demandados como representantes de todos sólo si (1) el grupo es tan numeroso que el litisconsorcio de todos los miembros es impracticable, (2) hay cuestiones de derecho o de hecho comunes al grupo, (3) las demandas o defensas de los representantes son típicas respecto de las demandas o defensas del grupo, (4) **los representantes protegerán equitativa y adecuadamente los intereses del grupo**” (resaltado agregado). Traducción tomada de; Antonio Gidi, “Las acciones colectivas en los Estados Unidos” en: Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Coordinadores). *Los Procesos Colectivos*. Mexico, Porrúa, 2003, pp. 23-24.

² Antonio Gidi, “La representación adecuada en las acciones colectivas brasileñas y el avance del código modelo” en: *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*. Mexico, Porrúa-Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, p. 148.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se estableció que “los legitimados activamente intervienen no para promover la defensa de intereses particulares, sino a fin de promover la tutela de un interés general, lo que se traduce, en el caso concreto, en la defensa de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico; de ahí que, una vez admitida la demanda y habilitada la competencia del Tribunal Constitucional, queda inexorablemente constituida la relación jurídico-procesal respectiva.” Si bien este criterio fue utilizado en el ámbito de un proceso de inconstitucionalidad, puede aplicarse al presente proceso de amparo, explicitando que son los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado de los habitantes de la zona los intereses protegidos. Por consiguiente aquellos no pueden verse afectados por quien interpone la demanda, es decir quien activa la jurisdicción constitucional y luego decide desistirse del proceso.

Es de evidenciarse en definitiva la incompatibilidad entre el desistimiento planteado y la protección de los derechos difusos. Más aun si es que en el escrito de desistimiento la actora refiere que lo realiza por “convenir a su derecho” sin advertir que es la comunidad la titular de dicho derecho y no necesariamente quién presenta la demanda. Por lo tanto, el desistimiento debe ser declarado improcedente.

§ Quebrantamiento de forma

17. Que como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterados pronunciamientos, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma el ámbito del debido proceso. En cuanto derecho fundamental se proyecta como principio de interdicción en caso de indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales cuando éstos pudiesen repercutir en la situación jurídica de alguna de las partes de un proceso o de un tercero con interés.

18. Que siendo evidente que lo que se resuelva va a afectar la esfera jurídica de la empresa Petramas S.A, y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 43° del CPConst. tiene pleno derecho a participar en el proceso de amparo, pues en caso de no ser integrado a éste, podría vulnerarse su derecho constitucional de defensa. Por tanto al no haberse reparado dicha situación por ninguna de las instancias judiciales, se ha incurrido en un quebrantamiento de forma, siendo necesario declarar la nulidad de los actuados y la recomposición del proceso al momento en que se cometió la infracción señalada de conformidad con el artículo 20.° del Código Procesal Constitucional.

§ Proceso de Amparo y problemática ambiental

19. Que la problemática ambiental viene adquiriendo una presencia cada vez más relevante en la jurisprudencia de este Tribunal, apreciándose con ello una serie de características propias de tales casos. Ejemplo de ello -ya comentado-, es la exigencia de adecuar las figuras procesales clásicas a la estructura de los derechos difusos. Otra peculiaridad es la ausencia de datos adecuados que permitan al juez constitucional adoptar una decisión fundada sobre bases objetivas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

20. Que si bien el demandante es el gestor de su derecho y por tanto responsable de la presentación de su demanda y tramitación del proceso, cuando se tramiten causas en donde los demandantes sean quienes activan el derecho de acción, recayendo la titularidad del derecho en una comunidad indeterminada, el juez debe solicitar -si encuentra indicios suficientes, como es el caso- la información adecuada para resolver el proceso. Ello desde luego no implica que la parte demandante no deba actuar diligentemente a fin de probar su pretensión, ya que de lo contrario estaría procediendo temerariamente.
21. Que si bien el proceso de amparo no cuenta con etapa probatoria (art. 9° del CPConst.) ello no implica que frente a un desempeño defectuoso del representante o gestor del derecho difuso, el juez no pueda desplegar sus facultades cuando se encuentre en discusión un derecho que afecta de forma gravísima y posiblemente irreversible a una comunidad entera. En tal sentido, el ente jurisdiccional puede solicitar la actuación del Ejecutivo a fin de que a través de las agencias estatales pertinentes presten su cooperación (art. 139, inc. 18 de la Constitución) a fin acceder a los datos que le permitan tomar una decisión sobre la base de mayores medios probatorios.

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

RESUELVE

1. Declarar **IMPROCEDENTE** el desistimiento presentado.
2. Declarar **NULAS** la recurrida y la apelada y Nulo todo lo actuado desde fojas 94, a cuyo estado se repone la presente causa con objeto de emplazar con la demanda a la empresa Petromas S.A.C.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GARCÍA TOMA
GONZALES OJEDA
VERGARA GOTELLI**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneira
SECRETARIO RELATOR (e)