



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PUBLICAR

Dr. JAVIER ALVA ORLANDINI

EXP. N.º 0964-2002-AA/TC

LIMA

ALIDA CORTEZ GÓMEZ DE NANO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de marzo de 2003, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Gonzales Ojeda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por doña Alida Cortez Gómez de Nano contra la sentencia de la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 564, su fecha 18 de diciembre de 2001, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 6 de febrero de 2001, la recurrente interpone demanda de amparo contra la empresa NEXTEL DEL PERÚ S.A., por violación de sus derechos a la paz, a la tranquilidad y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Solicita, por tanto, que se ordene el inmediato desmantelamiento de la antena y equipos instalados por la empresa demandada.

Afirma que, con fecha 30 de enero de 2001, se percató de que en el lote colindante con su vivienda, trabajadores de la empresa NEXTEL DEL PERÚ S.A. habían instalado algunos equipos argumentando que contaban con el permiso del propietario del terreno para colocar una antena, por lo que inmediatamente denunció este hecho ante la Municipalidad de Ate, la que constató que la emplazada no contaba con las autorizaciones del Ministerio de Transportes. Asimismo manifiesta que el Ministerio de Transportes le comunicó que los permisos para la instalación de antenas y otros equipos requerían de un informe técnico independiente de la licencia general, los cuales, hasta la fecha, no han emitido ni el Ministerio ni la empresa demandada. Agrega que el 1 de febrero de 2001 solicitó oficialmente, mediante la Junta de Vecinos de Mayorazgo, a la Municipalidad que paralice las obras y exija la presentación de las autorizaciones requeridas, y al Ministerio de Transportes la emisión de un informe respecto de las autorizaciones otorgadas a la empresa para efectuar dichos trabajos. Alega que Defensa Civil ha emitido un informe desfavorable a la instalación de la antena en dicho lugar, por cuanto no se respeta la distancia recomendada por los organismos internacionales entre la instalación y las viviendas, añadiendo que el domingo 4 de febrero de 2001, el personal de la empresa demandada, aprovechando que era día no laborable para la municipalidad, trabajó todo el día para

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

colocar la antena, lo que constituye una clara desobediencia a la autoridad municipal y al Ministerio de Transportes, así como un peligro inminente de consumir un hecho que resulta perjudicial para la paz, la tranquilidad y la salud, ya que dichos equipos causan interferencia en otros aparatos eléctricos, incluidos audífonos y marcapasos; además, el campo electromagnético generado con la instalación de la antena daña directamente las neuronas cerebrales deteriorándolas paulatinamente. Por otro lado, indica que la Municipalidad de Ate, con fecha 12 de febrero de 2001, expidió la Resolución Directoral N.º 0132, que declara procedente la reclamación presentada por los vecinos de la urbanización Mayorazgo, determinando la paralización y/o demolición de la construcción efectuada por la emplazada y que, asimismo, se le impone una multa por carecer de licencia de construcción; añade que mediante oficio N.º 0324-2001-MTC/15.03.UECT, del 19 de febrero de 2001, el Ministerio de Transportes pone en conocimiento de los vecinos de Mayorazgo que la Unidad Especializada de Concesiones ha comunicado a la demandada que su solicitud de permiso de instalación de la antena no podrá ser atendida en mérito de la mencionada resolución expedida por la Municipalidad de Ate.

La emplazada contesta la demanda señalando que dispone de una red de telecomunicaciones propia; que cuenta con la autorización respectiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y la Resolución Viceministerial N.º 365-98-MTC/15.03, que la autoriza a operar en el departamento de Lima y la provincia constitucional del Callao; precisa que todos sus equipos tienen los certificados de homologación que expide el Ministerio de Transporte, lo que determina que pueden ser utilizados en nuestro país sin atentar contra la seguridad de los usuarios. Por otro lado, manifiesta que los trabajos de instalación de la estación base (antena de comunicaciones) en la Av. Prolongación Javier Prado N.º 7069, manzana A, lotes 15 y 16, urbanización Mayorazgo, Ate, se encuentran suspendidos por encontrarse en trámite la obtención de los permisos y licencias correspondientes ante la Municipalidad de Ate y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); que, con fecha 13 de febrero de 2001, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N.º 0132 que ordenó la paralización y/o demolición de su estación base, solicitando que se le otorgara la licencia de construcción respectiva y que el 9 de marzo de 2001 presentó un recurso de reconsideración contra el oficio N.º 305-2001-MTC/15.03.UECT, señalando que el TUPA del MTC no exige la autorización como requisito para obtener el permiso de instalación de estaciones. Además, afirma que la alegada violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales invocados, a la fecha no es tal, dado que los trabajos de instalación de la estación base continúan suspendidos, y, por tanto, esta no funciona; y que la sola presencia de la antena e inclusive su puesta en funcionamiento no alteran en modo alguno la paz y tranquilidad de los vecinos, ni afecta a la salud humana. Agrega que la supuesta agresión no puede convertirse en irreparable, por lo que no se cumple uno de los supuestos de excepción del agotamiento de la vía administrativa, debido a que la estación base no se encuentra en funcionamiento, tal como lo reconoce la propia demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, con fecha 22 de junio de 2001, declaró fundada la demanda, por considerar que la alegada amenaza de violación constitucional se pone de manifiesto con la existencia del riesgo para la salud que implica la instalación de la referida antena, ya que hay incertidumbre científica sobre el daño que podría producir en las personas, agregando que si bien es cierto que los trabajos de instalación de la estación base están suspendidos y, que, por tanto, esta no funciona, también lo es que tales instalaciones representan un peligro inminente y evidente, con lo que se acredita la amenaza de violación de los derechos invocados.

La recurrida declaró improcedente la demanda, por considerar que la Resolución Directoral N.º 0132, expedida por la Municipalidad Distrital de Ate, que ordenó la paralización y/o demolición de la construcción efectuada por la empresa NEXTEL DEL PERÚ S.A. fue apelada por la recurrente y sus vecinos de Mayorazgo el 20 de febrero de 2001, así como por la empresa emplazada y que, sin embargo, la presente demanda fue interpuesta el 6 de febrero de 2001, es decir, con anterioridad a la presentación de dicho recurso; más aún, con fecha 23 de mayo de 2001, se expidió la Resolución Directoral N.º 404, que declaró fundado el mencionado recurso de apelación, de lo que se deduce que la demandante no agotó la vía administrativa.

FUNDAMENTOS

1. La demanda tiene por objeto que se ordene el inmediato desmantelamiento de la antena y los equipos instalados por la demandada en la Av. Prolongación Javier Prado Este N.º 7069, en el distrito de Ate, provincia y departamento de Lima, por violarse los derechos constitucionales a la paz, tranquilidad y a gozar de un medio ambiente sano y adecuado.
2. Antes de ingresar a evaluar el fondo de la controversia, este Tribunal considera necesario señalar que en el presente caso no es necesario que se exija el agotamiento de la vía administrativa, pues, como se ha expuesto en los antecedentes de esta sentencia, el acto reclamado no fue ejecutado por un órgano público, sino por una persona jurídica de derecho privado, con la que la recurrente no tenía (ni tiene) ninguna relación.

Por tanto, al ser de aplicación el inciso 3) del artículo 28º de la Ley N.º 23506, el Tribunal Constitucional es competente para conocer del fondo del recurso extraordinario.

3. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional debe volver a recordar su doctrina, según la cual los derechos fundamentales que la Constitución ha reconocido no sólo son derechos subjetivos, sino también constituyen el orden material de valores en los cuales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se sustenta todo el ordenamiento constitucional (cf. STC 0976-2001-AA/TC). 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, de otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un “deber especial de protección” de dichos derechos. Desde luego que esta vinculación de los derechos fundamentales en la que se encuentran los organismos públicos, no significa que tales derechos sólo se puedan oponer a ellos, en tanto que las personas (naturales o jurídicas de derecho privado) se encuentren ajenas a su respeto. El Tribunal ha manifestado en múltiples ocasiones (algunas veces de manera implícita, otras de manera expresa) que, en nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares.

4. En el caso de autos, a lo largo del proceso se ha acreditado que la instalación de antenas y equipos para explotar el servicio público de telefonía se encontraba autorizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pero no por la Municipalidad Distrital de Ate, la que, precisamente en mérito de tal anómala situación, a través de diversas resoluciones, dispuso que se paralizaran las obras y/o que se procediera a su demolición.

Por otro lado, con posterioridad, y ya cuando la causa se encontraba en el Tribunal, la demandada presentó a esta sede jurisdiccional una copia legalizada de la Resolución del Concejo Metropolitano de Lima N.º 108, de fecha 4 de abril de 2002, en virtud de la cual, al amparo de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, se declaraba la nulidad de la Resolución Directoral N.º 132 y de la Resolución Subdirectoral N.º 0554, ambas expedidas por entidades de la Municipalidad Distrital de Ate; con lo cual, en la práctica, las órdenes de paralización y/o demolición de lo instalado han quedado pendientes de resolución, nuevamente, por la Municipalidad distrital antes aludida.

- 
5. En cualquier caso, una cosa parece inobjetable a este Tribunal. Al haberse declarado la nulidad de las resoluciones administrativas mencionadas en el fundamento anterior, la demandada ha logrado, sobre la base de criterios estrictamente formales, suspender el mandato contenido en ellas –y, en particular, la orden de demolición–; pero definitivamente no ha acreditado que la construcción que inició la haya efectuado de conformidad con el ordenamiento municipal vigente en aquella fecha. Es decir, que si bien es cierto que no cabe que la Municipalidad Distrital de Ate ejecute la paralización y/o demolición de la obra, en tanto no vuelva a pronunciarse sobre el asunto, también lo es que la instalación de antenas y equipos efectuada por la demandada se encuentra en una virtual situación de ilegalidad, pues por mucho que se haya declarado la nulidad de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

aquellas resoluciones, es claro que, pese a requerirse de una autorización municipal para instalar tales antenas y equipos, no se actuó así.

¿La ilegalidad en la que se encuentra el acto reclamado permite que este Tribunal Constitucional expida una sentencia estimatoria de la pretensión?

6. La competencia del Tribunal Constitucional no abarca, para sustituirse o superponerse, a la que el ordenamiento le ha conferido a los jueces ordinarios. La Constitución le ha encargado a este Tribunal y, con él, a todos los jueces del amparo, una tarea en extremo delicada: proteger los derechos constitucionales.

Ciertamente, si todo el problema se redujese a un tema de mera legalidad, esto es, a determinar si la instalación de antenas y equipos se efectuó o no de acuerdo con la ley, y nada más que ello, este Tribunal usurparía una atribución que, en principio, la Constitución ha confiado al Poder Judicial. Cabe, entonces, plantear una nueva interrogante: ¿Con la instalación de tales antenas y equipos, para la prestación del servicio de telefonía, puede amenazarse o vulnerarse un derecho constitucional?

7. La demandante ha alegado que con la instalación de dichos equipos y antenas se amenazan sus derechos constitucionales a gozar de un medio ambiente sano y adecuado, a la paz y la tranquilidad. Sin embargo, no es la instalación de por sí, sino el eventual inicio de operaciones, lo que podría amenazar su derecho a un medio ambiente sano y adecuado.

8. El inciso 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce, en calidad de derecho fundamental, el atributo subjetivo de "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo" de la vida de la persona. Se trata, en principio, y como se desprende de la ubicación de su reconocimiento, de un derecho subjetivo de carácter constitucional, cuyo titular es el ser humano considerado en sí mismo, con independencia de su nacionalidad o, acaso, de ciudadanía. Sin embargo, no sólo es un derecho subjetivo, sino que se trata también de un derecho o interés de carácter difuso, puesto que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas.

En cuanto al interés difuso, cualquier persona natural está autorizada para iniciar las acciones judiciales que se hayan previsto en el ordenamiento con el objeto de dispensarle tutela, por lo que, para tales casos, no se requiere que exista una afectación directa al individuo que promueve la acción judicial. Además, también se ha previsto que gozan de legitimidad procesal para su defensa las personas jurídicas que tienen como objeto social la preservación del medio ambiente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Constitución no señala el contenido protegido del derecho en referencia. A diferencia de muchos derechos constitucionales cuyo contenido protegido puede extraerse de su formulación constitucional o de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en el caso del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, la determinación de ese contenido es más problemática, pues la expresión “medio ambiente” a la que implícitamente se hace referencia, como lo reconoce la doctrina y jurisprudencia comparada, tiene un contenido difícilmente delimitable, debido a que este concepto está compuesto de muchos elementos, distintos los unos de los otros.

No obstante esto, la Constitución vigente proporciona algunas características a partir de las cuales es posible determinar su contenido. En efecto, no solo se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que también subraya que ese “ambiente” debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Lo que significa que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar al medio ambiente, equilibrado y adecuado, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

A partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, este Tribunal considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, los componentes bióticos, como la flora y la fauna, y los abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo, los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, es decir, con referencia a cada uno de ellos considerados individualmente. Como destaca el inciso 22 del artículo 2° de la Constitución, se tiene el derecho a un medio ambiente “equilibrado”, lo que significa que la protección comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida.

9. Sin embargo, la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también alude a que ese ambiente debe ser “adecuado para el desarrollo de la vida humana”, lo que se traduce en la obligación del Estado, pero también de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente a fin de que el ser humano viva en condiciones ambientalmente dignas. En efecto, en el Estado democrático de derecho de nuestro tiempo ya no sólo se trata de garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ambiente en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables, pues, como se afirma en el artículo 13 de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, el “derecho a un medio ambiente seguro, sano [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo”.

10. Tal derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, éste se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana.

En su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Desde luego, no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no sólo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.

- 
11. Respecto de la posible afectación del derecho a la salud y a un medio ambiente sano y adecuado a consecuencia de la propagación de ondas electromagnéticas, este Tribunal debe destacar que se trata de un tema en el que, desde un punto de vista científico, no existe actualmente consenso. Sí existe consenso, sin embargo, en que a través de la legislación correspondiente se establezca una serie de precauciones destinadas a evitar que la carencia de resultados satisfactorios en la investigación sobre el tema, no termine generando problemas irreversibles en la salud y el medio ambiente, y, en ese sentido, que en la medida de lo posible tales equipos y antenas se instalen en lugares donde la gente no pase prolongados periodos de tiempo. Forma parte de ese denominado “principio de precaución”, que el Estado prevea a través de medidas de regulación en la prestación de ese servicio público o mediante la regulación de la materia urbanística, que la instalación de tales equipos y antenas no se efectúe cerca de hospitales, escuelas o zonas residenciales, y que se asegure que los que operan en el mercado en la prestación del servicio público en referencia, compartan torres para reducir su número.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lo anterior, desde luego, no excluye que se puedan considerar otras medidas y, entre ellas, a título meramente enunciativo, que con fines de prevención, las empresas que operan con tales servicios, tengan como obligación prestar, directa o indirectamente, servicios médicos, estrictamente relacionados con los riesgos propios de los servicios que prestan.

12. Precisamente, en ese deber de prevención que el derecho de contar con un medio ambiente sano y adecuado impone sobre los poderes públicos y dentro del cual hay que considerar al principio de precaución, es que el Tribunal estima que tales antenas y equipos, cuando no fuese posible su instalación en otras áreas que no sean las zonas residenciales, deben necesariamente colocarse distante de las viviendas. En el presente caso, la recurrente ha acreditado, mediante fotos, que la instalación cuestionada está extremadamente próxima a diversas viviendas y, además, pese a lo que se ha expuesto en el fundamento N.º 5 de esta sentencia, que la demandada no contaba con la autorización municipal para instalarlas.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional considera que debe estimarse la demanda y, como lo hizo en la sentencia recaída en el Caso Edelnor (Exp. N.º 1006-2002-AA/TC), disponer que se retiren las antenas y equipos, así como todo los bienes muebles relacionados con ellos, entre tanto no se cuente con la autorización municipal correspondiente. Y es que "Un Estado de derecho que proclama como valor primordial la defensa de la persona, no puede desatenderse de mecanismos con los que efectivamente se garantice su protección adecuada. Cualquiera que fuese el medio en el que se desenvuelva o se desarrolle la persona, no se le puede atropellar en sus derechos esenciales, exponiéndola a riesgos o perjuicios innecesariamente ocasionados por las propias personas, por las organizaciones colectivas o por el propio Estado, en cualquiera de sus corporaciones". El hecho de que exista una necesidad de mejorar la prestación de ciertos servicios públicos no significa que ésta se satisfaga afectando los intereses de esos mismos ciudadanos o de otros distintos, como parece ocurrir en el presente caso. De ahí que el Tribunal considere que al no haber obtenido la emplazada la autorización municipal para la ejecución de la obra, no se ha acreditado técnicamente que ésta no representa una amenaza para los derechos fundamentales invocados por la recurrente.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda; y, reformándola, la declara **FUNDADA** y, en consecuencia, ordena a NEXTEL DEL PERÚ S.A. retirar los equipos y antenas ubicadas en la avenida Prolongación Javier Prado N.º 7069, manzana A, lotes 15 y 16, de la urbanización Mayorazgo, distrito de Ate-Vitarte, y

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

que se abstenga, en el futuro, de ejecutar obras sin contar con la autorización municipal correspondiente. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
GONZALES OJEDA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR