



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 495/2020

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

Con fecha 20 de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, por mayoría, ha emitido la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de amparo.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló un fundamento de voto. Los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada formularon votos singulares.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que los votos mencionados se adjuntan a la sentencia y que los señores magistrados proceden a firmar digitalmente la presente en señal de conformidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de agosto de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ramos Núñez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos singulares de los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco contra la sentencia de fojas 1375, con fecha 21 de enero de 2015, expedida por la Sala Superior Transitoria Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, que declaró infundada la demanda de autos, y el recurso de agravio constitucional interpuesto por el Patronato de Huánuco contra la sentencia de fojas 1132, de fecha de 25 de febrero de 2015, expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, que declaró infundadas las excepciones de prescripción y de falta de legitimidad para obrar de la demandada e infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demandas

Expediente 01784-2015-PA/TC

Con fecha 5 de octubre de 2011, la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huánuco y Urbi Propiedades SA, a fin de que se abstenga de construir cualquier tipo de centro comercial en el parque Puelles, ubicado en la ciudad de Huánuco. Existe un riesgo inminente de que este hecho se concrete, pues circulan rumores, entre los medios de comunicación y la población, de que se construirá un centro comercial a cargo de la demandada en el mencionado parque. Esta amenaza se sostiene por la información proporcionada por la comuna demandada, consignada en el acta de sesión ordinaria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

del Concejo Municipal, de fecha 29 de diciembre de 2010, en la cual se contempla la declaración de interés de un proyecto de iniciativa privada llamado centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles, aunque no se especifica su ubicación exacta. Denuncia que la eventual construcción de este centro comercial vulnera sus derechos fundamentales al medioambiente sano y equilibrado, a la propiedad, y a la libre competencia; pues dicho parque es un bien de dominio público que se utiliza para recreación y, por lo tanto, no se debe transferir a terceros.

Expediente 03106-2015-PA/TC

Con fecha 19 de junio de 2012, el Patronato de Huánuco interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huánuco, Urbi Propiedades SA y Patrimonio en Fideicomiso DS 093-2002-EF Interproperties Perú, a fin de que se abstenga de ejecutar la obra civil del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles en las áreas verdes del parque Puelles. Denuncia la vulneración del derecho al medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, ya que el cambio de zonificación del parque, así como otros requisitos necesarios para la construcción del precitado proyecto, se han establecido sin atender el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, entre otra normativa específica.

Contestaciones de las demandas

Expediente 01784-2015-PA/TC

Con fecha 5 de junio de 2013, el alcalde de la Municipalidad Provincial de Huánuco deduce la excepción de prescripción. Respecto al fondo del asunto, señala que no existe ninguna vulneración ni amenaza del derecho al medioambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida, ya que el proyecto del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles se ha desarrollado en cumplimiento de la Ley Marco de Promoción de Inversión Descentralizada y su reglamento.

Con fecha 19 de junio de 2013, Urbi Propiedades SA contesta la demanda y solicita que se la declare improcedente. Alega que se ha producido la sustracción de la materia, toda vez que ya se inició la construcción del centro comercial y que, en todo caso, la controversia no se puede dilucidar en el proceso de amparo por ser necesaria la actuación de una serie de medios probatorios. Respecto al fondo del asunto, aduce que la demandante no ha acreditado la existencia de una amenaza cierta e inminente al derecho al medioambiente equilibrado y al desarrollo de la vida, y que el proyecto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

cuestionado contribuirá al desarrollo económico local, a la generación de empleo y a la modernidad, entre otros beneficios. Asimismo, sostiene que el procedimiento para la adjudicación del proyecto y la suscripción del contrato se han realizado conforme a la ley y que no existe afectación al derecho de propiedad, ya que solo se le ha otorgado el derecho de superficie, más no el de propiedad.

Con fecha 3 de julio de 2013, la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Huánuco contesta la demanda, y deduce las excepciones de prescripción y de falta de legitimidad para obrar de la demandante. Sobre el fondo del asunto, alega que no hay amenaza de vulneración del derecho a un medioambiente sano y equilibrado, pues recién con la construcción del centro comercial existe una amplia extensión de áreas verdes que garantizan el citado derecho, dado que antes era un lugar sin vegetación.

Con fecha 5 de noviembre de 2013, el Patrimonio en Fideicomiso DS 093-2002-EF Interproperties Perú, incorporado al proceso como tercero coadyuvante a través de la Resolución 27, de fecha 19 de agosto de 2013, emitida por el Primer Juzgado Mixto de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, contesta la demanda y solicita que se declare improcedente. Alega que se produjo la sustracción de la materia porque la ejecución del proyecto concluyó. Además, sostiene que, en todo caso, la controversia no se puede dilucidar en el proceso de amparo, pues se requiere la actuación de una serie de medios probatorios. Respecto al fondo del asunto, aduce que la construcción del centro comercial se llevó a cabo conforme a la normativa vigente, sin amenazar al medioambiente, puesto que se cuenta con un programa de acción preventivo y/o correctivo para evitar o mitigar los impactos ambientales en la zona de influencia del proyecto.

Expediente 03106-2015-PA/TC

Con fecha 11 de setiembre de 2012, la Procuraduría Pública de la Municipalidad Provincial de Huánuco deduce las excepciones de prescripción y de falta de legitimidad activa. Al contestar la demanda, alega que el parque Puelles no contribuía al derecho a un medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, ya que no tenía vegetación alguna y que, en cambio, el proyecto del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles incluye la plantación de árboles y jardines. De igual forma, aduce que Urbi Propiedades SA obtuvo de forma legítima el derecho de superficie sobre el área total del parque Puelles, pues se ha seguido el procedimiento correspondiente. Así, se aceptó la iniciativa privada del centro comercial y de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

esparcimiento Huánuco Puelles aplicando lo dispuesto en la Ley Marco de Promoción de Inversión Descentralizada, Ley 28059, y los Decretos Legislativos 1012 y 1016.

Con fecha 17 de setiembre de 2012, el Patrimonio en Fideicomiso DS 093-2002-EF Interproperties Perú deduce la excepción de prescripción extintiva. Asimismo, solicita que se declare improcedente la demanda por haber operado la sustracción de la materia. En el supuesto de que se haya producido una vulneración a un derecho fundamental, esta ha devenido irreparable, puesto que ya se ha iniciado la ejecución del proyecto. Por otro lado, señala que la vía del amparo no resulta idónea y que la adecuada es el proceso contencioso administrativo. Respecto al fondo del asunto, alega que la adjudicación y ejecución del proyecto no vulneran el derecho fundamental a la propiedad de la municipalidad demandada porque esta sigue siendo la propietaria. Tampoco viola su derecho a gozar de un ambiente equilibrado para el desarrollo de la vida; ya que, conforme a lo dispuesto por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, se determinó que la ejecución del proyecto no originaba impactos ambientales negativos de carácter significativo para el distrito.

Con fecha 17 de setiembre de 2012, Urbi Propiedades SA deduce la excepción de prescripción. Asimismo, solicita que la demanda se declare improcedente. Alega que se produjo la sustracción de la materia porque ya ha empezado la ejecución del proyecto y que no resulta idónea la vía del amparo, sino el proceso contencioso administrativo. Respecto al fondo del asunto, señaló que el proyecto garantiza el respeto al medioambiente.

Resoluciones de primera instancia o grado

Expediente 01784-2015-PA/TC

El Primer Juzgado Mixto de Huánuco, con fecha 4 de febrero de 2014, declara improcedentes las excepciones de prescripción y de falta de legitimidad para obrar de la demandante. Asimismo, mediante la sentencia de fecha 10 de julio de 2014, declara infundada la demanda porque la actora no ha acreditado la vulneración del derecho al medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. De esta manera, el cambio de la zonificación del parque Puelles de uso recreacional a mixto no afecta dicho derecho, máxime, si el estudio de impacto ambiental no ha sido cuestionado. Agrega que no ha existido vulneración al derecho de propiedad, ya que la Municipalidad Provincial de Huánuco no ha transferido la propiedad del parque Puelles y solo se ha constituido un derecho de superficie sobre este a favor de Urbi



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

Propiedades SA. Por último, considera que no se ha vulnerado el derecho a la libertad de competencia porque no se trata de una actividad monopólica. Por el contrario, la construcción del centro comercial ha generado oportunidades de empleo para la población.

Expediente 03106-2015-PA/TC

El Segundo Juzgado Mixto de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, mediante un auto de fecha 15 de febrero de 2013, declara infundadas las excepciones de prescripción extintiva y de falta de legitimidad para obrar activa. Asimismo, a través de la sentencia de fecha 14 de agosto de 2014, declara infundada la demanda porque, a su juicio, no se ha acreditado la afectación a los derechos en cuestión.

Sentencias de segunda instancia o grado

Expediente 01784-2015-PA/TC

La Sala Superior Transitoria Civil de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, con fecha 21 de enero de 2015, confirma la sentencia de primera instancia o grado con argumentos similares a los vertidos en primera instancia o grado.

Expediente 03106-2015-PA/TC

La Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, con fecha 25 de febrero de 2015, confirma la sentencia de primera instancia o grado. En virtud de ello, declara infundadas las excepciones deducidas e infundada la demanda por no haberse probado la vulneración de ningún derecho fundamental.

Auto de acumulación

Mediante el auto de fecha 9 de agosto de 2018, el Tribunal Constitucional dispone la acumulación de los Expedientes 01784-2015-PA/TC y 03106-2015-PA/TC.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que no se lleve a cabo la construcción de un centro comercial sobre el parque Puelles. Se invoca la protección del derecho a gozar



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, estipulado en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política.

§2. Consideraciones previas

2. En el presente caso, cabe mencionar lo manifestado por la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco en su recurso de agravio constitucional. Allí se alude expresamente a que los demandados “destruyeron el parque y edificaron un centro comercial” (fojas 1396 del Expediente 01784-2015-PA/TC). Además, el Patrimonio Fideicomiso DS 093-2002-EF Interproperties Perú, en su contestación de la demanda (fojas 1046 del Expediente 01784-2015-PA/TC), y Urbi Propiedades SA (fojas 831 y 117 del Expediente 03106-2015-PA/TC) sostienen que la ejecución de la obra ya concluyó. Cabe añadir que, conforme se aprecia en su portal electrónico (<https://realplaza.pe/huanuco/>), el centro comercial denominado Real Plaza Huánuco se encuentra operativo y en pleno funcionamiento.
3. En atención a ello, en las actuales circunstancias, es evidente que en la presente causa ha operado la sustracción de la materia, dado que la construcción del centro comercial ha concluido y, es más, actualmente, se encuentra en funcionamiento.
4. No obstante, este Tribunal, en aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, procederá a emitir pronunciamiento de fondo debido a la magnitud de los derechos involucrados, cuyo agravio implicaría la vulneración del derecho a la protección del medioambiente de las generaciones presentes y futuras, en conexión con los derechos a la salud, a la vida, al libre desarrollo de la personalidad, a la alimentación, entre otros.
5. En tal sentido, si bien la demanda de autos se inició denunciando la supuesta amenaza de vulneración del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, este Tribunal analizará si hubo violación del derecho invocado, dado que ya se construyó el centro comercial sobre el parque Puelles.

§3. Análisis de fondo

6. La parte demandante sostiene que la construcción del centro comercial y de espargimiento Huánuco Puelles sobre el parque Puelles vulnera sus derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

fundamentales al medioambiente sano y equilibrado, a la propiedad y a la libre competencia.

7. En consecuencia, se observa que el problema jurídico radica en determinar si la construcción del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles sobre el área que estaba destinada al parque Puelles vulneró el derecho al medioambiente sano y equilibrado.

8. A fin de dilucidar la cuestión, corresponde pronunciarse respecto de los siguientes puntos: (a) el desarrollo urbano sostenible, (b) el derecho al medioambiente adecuado y (c) el análisis del caso concreto.

a. El desarrollo urbano sostenible

9. En las últimas décadas, el crecimiento vertiginoso de la población en las ciudades ha generado el aumento de ciudades no planificadas, donde no hay espacios públicos de calidad. Por ejemplo, se cuentan con pocas áreas verdes o espacios de recreación, y pocas vías de tránsito, lo cual muchas veces causa tráfico. Asimismo, se presenta una ocupación hacinada y desordenada de la población, sin criterios preestablecidos; y, en algunos casos, dicha ocupación no tiene límites, pues habitan en zonas no aptas o de riesgo frente a desastres naturales. Existe contaminación ambiental; la cobertura a servicios básicos como el agua, el desagüe y la electricidad es insuficiente; la conectividad es escasa, etcétera.
10. En ese contexto, la actividad económica se desarrolla, y conlleva mayor empleo y modernización. Asimismo, crea mayores oportunidades como la influencia en la reducción de la pobreza, el incremento de los ingresos tributarios, entre otros factores positivos para el progreso del país. Sin embargo, también puede incidir de manera directa o indirecta en el medioambiente con la contaminación ambiental, la reducción de áreas verdes o recreativas, etcétera.
11. Por ello, el desarrollo de la actividad económica se debe realizar de manera armónica con el crecimiento de las ciudades, a fin de garantizar la calidad de vida de la población, y permitirle gozar del derecho a la salud, a la integridad, al libre desarrollo de la personalidad, al medioambiente adecuado, a la protección de la familia, entre otros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

12. Esto es, el desarrollo urbano sostenible, que implica la compatibilidad o armonía entre el desarrollo económico, la protección de un medioambiente adecuado y la calidad de vida.
13. El desarrollo económico de un Estado, que incida o pueda incidir en el medioambiente, debe usar de forma racional los recursos naturales y los bienes ambientales, de modo que exista equilibrio o armonía entre el bienestar económico del Estado o de la ciudad y el goce efectivo de los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentra el derecho a un medioambiente adecuado. Al respecto, el Estado debe adoptar medidas preventivas, precautorias, reactivas y de procedimiento que afronten daños o posibles daños al medioambiente a causa del desarrollo económico.
14. En cuanto a la protección del medioambiente adecuado, este Tribunal ya ha señalado en su jurisprudencia que el medioambiente es el lugar donde el hombre y los demás seres vivos se desenvuelven, e incluye tanto el entorno globalmente considerado, es decir, los espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza (aire, agua, suelo, flora y fauna), como el entorno urbano (cfr. Sentencia 0048-2004-AI/TC, fundamento 17). En ese sentido, la protección de un entorno urbano adecuado implica la adopción de medidas para garantizar un lugar especialmente idóneo para el desarrollo de la persona y de su dignidad. Así, las ciudades deben ser inclusivas con acceso a los servicios básicos, y con espacios públicos cercanos, seguros y de calidad, donde se mitigue la contaminación y se mantengan los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para el disfrute de los derechos de las generaciones presentes y futuras.
15. Finalmente, la protección al medioambiente se encuentra interrelacionada con otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad, la salud, la integridad personal, la vida, la alimentación (RTC 2682-2015-AA/TC, fundamento 10, STC 0011-2015-AI/TC, fundamento 152). Por ello, el desarrollo económico, en armonía con el medioambiente y la protección de un entorno adecuado, mediante ciudades inclusivas con bienes ambientales en condiciones adecuadas, coadyuva a lograr calidad de vida, con la cual se pueda gozar plenamente de los derechos fundamentales.
16. Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 03448-2005-AA/TC (fundamentos 5 y 6), señaló que el derecho de gozar de un ambiente sano y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

equilibrado para el desarrollo de la persona supone también el derecho de los individuos que viven en zonas urbanas a que estas reúnan estándares mínimos que posibiliten su desarrollo. De esta forma, se asegura a sus pobladores, entre otras cosas, un mínimo de áreas verdes. Cualquier modificación de los estándares mínimos requiere, necesariamente, una justificación técnica sustentada no en razones de oportunidad, sino de calidad de vida de la población de la zona.

17. Si se analiza la superficie de área verde urbana por habitante (m^2 por habitante) en el Perú, se observa lo siguiente:

Superficie de área verde urbana por habitante (metros cuadrados por habitante)					
Serie	2010	2011	2012	2013	2014
Amazonas	2,43	2,77	2,25	1,99	1,64
Áncash	2,45	2,83	2,37	2,34	1,61
Apurímac	2,49	2,51	3,50	3,45	2,21
Arequipa	3,67	2,87	3,56	3,75	2,10
Ayacucho	2,98	2,45	2,81	2,14	1,50
Cajamarca	2,83	2,38	2,66	2,79	1,70
Callao	3,04	2,70	2,95	2,47	2,18
Cusco	2,80	1,99	2,67	2,27	1,17
Huancavelica	6,34	3,50	5,91	4,43	3,07
Huánuco	2,30	1,81	2,20	1,02	0,76
Ica	1,40	0,82	1,36	1,80	1,06
Junín	1,83	1,35	1,78	1,53	1,16
La Libertad	2,10	2,36	2,01	1,96	3,56
Lambayeque	1,21	1,19	1,18	1,56	1,04
Lima	3,34	3,47	3,23	3,59	3,97
Loreto	1,97	2,14	1,89	1,42	1,12
Madre de Dios	2,75	2,37	2,53	2,51	2,06
Moquegua	12,91	14,05	12,52	4,84	4,18
Pasco	1,86	1,26	1,78	1,49	2,16
Piura	1,67	1,09	1,62	1,51	0,58
Puno	1,35	1,19	1,27	0,89	0,71
San Martín	2,37	1,66	2,24	2,60	1,54
Tacna	4,81	3,48	4,67	4,23	1,30
Tumbes	1,48	0,76	1,41	1,05	0,50
Ucayali	1,77	1,06	1,69	2,13	1,51



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

Fuente: Ministerio del Ambiente. Recuperado de
<<http://siar.minam.gob.pe/tumbes/indicador/998>>.

18. Estas cifras evidencian que, desde 2010 hasta 2014, la superficie de área verde urbana por habitante (m^2 por habitante) con el que contaban las ciudades se fue reduciendo.
19. Asimismo, se advierte que, en 2014, el máximo de superficie verde urbana por habitante con el que cuentan las ciudades del país era de $4,18 \text{ m}^2$ (en la ciudad de Moquegua), cuya cifra se encuentra por debajo del nivel propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual recomienda que el mínimo de áreas verdes por habitante sea de 9 m^2 .
20. En tal sentido, es necesario que el desarrollo de las ciudades del país sea sostenible, teniendo en cuenta los estándares mínimos en los centros urbanos. Solo de esa manera se logrará garantizar la calidad de vida de la población.

b. El derecho al medioambiente adecuado

21. El derecho a un medioambiente adecuado se encuentra reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución.
22. El Tribunal Constitucional ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a un medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está compuesto por los siguientes elementos: (a) el derecho a gozar de un medioambiente equilibrado y adecuado y (b) el derecho a que este se preserve. En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un entorno adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad; y, en la segunda, entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos y también para los particulares (Sentencias 0011-2015-PI/TC, fundamento 145; y 1757-2007-PA/TC, fundamento 6).
23. Así, los titulares del derecho a un medioambiente equilibrado y adecuado son todas y cada una de las personas, dado que, al ser un derecho de carácter difuso, “nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares” (Sentencia 1757-2007-PA/TC, fundamentos 15 y 16).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

24. Por otro lado, el derecho a un medioambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, en todas las dependencias (incluyendo Gobiernos locales y regionales), de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute; y para los particulares, en mayor medida de quienes sus actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medioambiente (Sentencia 1757-2007-PA/TC, fundamento 6). Tanto el Estado como los particulares tienen la obligación de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas (Sentencia 00018-2001-AI/TC, fundamento 8).
25. Asimismo, las obligaciones de este derecho tienen un doble carácter, por un lado, entraña obligaciones de abstención (faz reaccional), en la cual se encuentra el deber de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecte el medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. Por otro lado, comprende obligaciones positivas (faz prestacional), relacionadas con la realización de acciones fácticas o normativas a efectos de prevenir todo daño, así como conservar y promover un medioambiente adecuado.
26. En cuanto a las obligaciones positivas por parte del Estado, este Tribunal ha señalado que responden a tres tipos de derechos: el derecho a protección, el derecho a la organización y procedimiento, y el derecho a las acciones positivas en sentido estricto (Sentencia 01470-2016-PHC, fundamento 19).
27. El derecho a la protección, como obligación positiva del derecho a un medioambiente adecuado, involucra un haz de posibilidades destinadas a proteger la conservación del medioambiente por parte de particulares. Por ejemplo, el deber del Estado, a través de las autoridades competentes, de requerir el estudio de impacto ambiental correspondiente a los particulares para la ejecución de proyectos o actividades de servicios y comercio que puedan causar impactos ambientales significativos, plasmado en los artículos 2 y 3 de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental.
28. Por su parte, el derecho a la organización y procedimiento, como obligación positiva del derecho a un medioambiente adecuado, está relacionado con el deber de promover la participación de la ciudadanía en la organización y el procedimiento de elaboración de las políticas públicas destinadas a garantizar y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

respetar el derecho a un medioambiente adecuado. Así, en la Opinión Consultiva 23/2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que se garantiza la obligación del procedimiento mediante el acceso a la información sobre posibles afectaciones al medioambiente, la participación pública en la toma de decisiones, y políticas que pueden afectar el medioambiente y el acceso a la justicia (párrafo 241).

29. El derecho a las acciones positivas en sentido estricto, del derecho a un medioambiente adecuado, comprende todas las acciones destinadas a la prevención, conservación, y restauración del medioambiente adecuado. Entre ellas, se encuentran el deber de regular (como instituir la política nacional del ambiente, plasmado en el artículo 67 de la Constitución, o regular las sanciones frente a daños al medioambiente, etcétera); la obligación de supervisar el cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente; y las obligaciones de investigar, sancionar, reparar y mitigar los posibles daños al medioambiente, entre otras.
30. Ahora bien, como se indicó en la Sentencia 03448-2005-AA/TC (fundamentos 5 y 6), el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone que se reúnan estándares mínimos que posibiliten el desarrollo de las zonas urbanas. Consecuentemente, el deber de planificación urbana teniendo en cuenta un mínimo de áreas verdes forma parte del contenido del derecho a gozar de un medioambiente adecuado. Por ello, el Estado tiene las obligaciones de abstenerse de realizar cualquier tipo de acto que reduzca de manera arbitraria el mínimo de áreas verdes en las zonas urbanas y de adoptar medidas relacionadas con la prevención, conservación y promoción de dicho mínimo de áreas verdes.
31. Y es que las áreas verdes no solo proveen áreas de recreación a los habitantes del lugar, también contribuyen a captar el CO₂, producen oxígeno, regulan la humedad y contribuyen a la estabilidad del clima¹. Así, los beneficios no solo son estéticos o recreativos, sino también de mejoras en la sanidad básica, reduciendo la contaminación del aire y enriqueciendo la biodiversidad². En este sentido, el estándar mínimo de áreas verdes aporta de manera positiva en la calidad de vida

¹ Recuperado de Food and Agriculture Organization of the United Nations (13 de julio de 2020)
<http://www.fao.org/3/W1309S/w1309s07.htm>

² Recuperado de Ministerio del Ambiente (10 de julio de 2020),
<http://siar.minam.gob.pe/tumbes/indicador/998>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

de las personas, y permite el goce de sus derechos a la vida digna, al libre desarrollo de su personalidad, a la integridad física y mental, entre otros.

32. Así, el estándar mínimo de áreas verdes permite que el derecho al medioambiente adecuado en las ciudades garantice la igualdad de la población, en el sentido de que todas las personas de las ciudades, sin distinción de provincias o distritos, dispongan de espacios en los que puedan recrearse, desarrollarse libremente, gozar de un nivel de aire adecuado, etcétera. Todo ello contribuye a lograr la calidad de vida de la población.
33. En ese sentido, para asegurar los referidos estándares mínimos en los centros urbanos, el Estado debe realizar labores de planificación y técnicas de desarrollo infraconstitucional, siendo que cualquier modificación de los estándares mínimos requiere, necesariamente, una justificación técnica y adecuada, sustentada no en razones de oportunidad, sino de calidad de vida de la población de la zona. De ese modo, corresponde recordar que la planificación urbana supone una labor de interés público en favor de una comunidad determinada (Sentencia 03448-2005-AA/TC, fundamentos 5 y 6).

c. Análisis del caso concreto

34. En el presente caso, se observa que, para la construcción del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles sobre el parque Puelles (exparque Periodistas), primero, se cambió el uso de suelo, de zona de habilitación recreacional, donde se encontraba ubicado el parque Puelles (exparque Periodistas), a zona de uso mixto (zonas comercial y especial recreacional). Posteriormente, se construyó el centro comercial sobre dicha área.

Sobre el cambio de uso de suelo, de zona recreacional a zona de uso mixto

35. En cuanto al cambio de uso de suelo, de zona recreacional, donde se encontraba el parque Puelles, a zona de uso mixto, corresponde analizar la competencia de la Municipalidad Provincial de Huánuco para cambiar el uso del suelo destinado al parque Puelles y si es que al efectuarlo se cumplieron las obligaciones que impone el derecho al medioambiente adecuado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

36. Conforme el artículo 195, inciso 6, de la Constitución, los Gobiernos locales son competentes para “planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”.
37. El artículo 194 señala que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, de manera que resulta necesario remitirse a las leyes orgánicas para conocer las competencias de unos y otros.
38. Por ello, al remitirnos a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se observa que el artículo 79, en el numeral 1.2, señala, entre las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales, la de aprobar el Plan de Desarrollo Urbano y el esquema de zonificación de áreas urbanas. Además, el artículo 9.5 del mismo texto normativo indica que corresponde al Concejo Municipal aprobar, entre otros planes, el Plan de Desarrollo Urbano y el Esquema de Zonificación de áreas urbanas.
39. Así, por las normas expuestas, el cambio de uso del suelo les corresponde a las municipalidades provinciales, como parte del plan de desarrollo urbano y en el esquema de zonificación de las áreas urbanas.
40. No obstante, estas facultades se deben ejercer en conformidad con los estándares mínimos de los centros urbanos referidos por este Tribunal en la Sentencia 03448-2005-AA/TC, derivados del contenido del derecho a gozar de un medioambiente adecuado. Solo así las facultades otorgadas por la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades a los Gobiernos locales se realizarán de conformidad con los derechos fundamentales, principios y valores contenidos en la Constitución.
41. Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso de autos, queda claro que el cambio de uso de suelo del parque Puelles era competencia de la Municipalidad Provincial de Huánuco, con la aprobación del Concejo Municipal.
42. Ahora bien, corresponde analizar si dicha competencia se ejerció de conformidad con el deber de planificar teniendo cuenta el mínimo de áreas verdes en los centros urbanos, que forma parte del contenido del derecho a un medioambiente adecuado.
43. Al respecto, en el presente caso, se observa lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

- a. En autos, obra el Acuerdo de Consejo 089-2010-MPHCO, de fecha 15 de diciembre de 2010 (folio 53 del Expediente 1784-2015), a través del cual el Concejo Municipal acuerda: “APROBAR, el cambio de uso de suelo, de zona de habilitación recreacional a uso mixto, zona comercial y zona especial recreacional del Sector Parque Puelles – Ex Periodistas”.

En dicho acuerdo del Concejo, se observa que la decisión se basa en los siguientes documentos:

- a.1. El Memorándum 214-2010-MPHCO-GPDE, de fecha 10 de diciembre de 2010 (folio 56 del Expediente 1784-2015-PA/TC), que considera que “siendo parte de esta Gerencia promover la actividad Empresarial y Comercial, se hace necesario que áreas [de] recreación sean modificadas de uso al de comercial o mixto (comercial y recreacional), tal es el caso del Parque de Puelles – Ex Periodistas”.
- a.2. El Informe 242-2010-MPHCO-GDL/SSCCU, de fecha 10 de diciembre de 2010 (folio 56 vuelta del Expediente 1784-2015-PA/TC), en el cual solo se definen las características de los tipos de uso del suelo (zona recreacional, zona comercial y zona comercial recreacional) y las normas de edificación, y se establecen requisitos para las edificaciones y habilitaciones urbanas. Por último, sin otra consideración, se concluye que “las condiciones de ZONIFICACION COMERCIAL Y ZONA ESPECIAL RECREACIONAL (ZRE) para el parque puelles ex periodistas [sic] sea una zona de uso mixto de ambas condiciones”.
- a.3. El Informe Legal 193-2010-MPHCO-GAJ, de fecha 14 de diciembre de 2010 (folio 60 del Expediente 1784-2015-PA/TC), en el cual se señala que “de acuerdo a las nuevas Políticas Municipales, normas de modernización del Estado, las municipalidades deben generarse sus propias fuentes de ingreso, promoviendo la actividad empresarial, en beneficio de la propia localidad del gobierno municipal. [...] Estando a las facultades de cambiar el uso del suelo urbano, es potestad de la autoridad Municipal, en específico del Concejo Municipal, tal como lo establece, la Ley Orgánica de Municipalidades Ley 27972 [...]. En tal sentido esta Gerencia recomienda: SE REMITA LOS ACTUADOS AL CONCEJO MUNICIPAL, PARA QUE PREVIA DELIBERACIÓN



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

PROCEDA A CAMBIAR DE USO EL AREA TERRENO ANTES SOLICITADO”.

- a.4. El Dictamen S/N-2010-MPHCO-CDUYOP, de fecha 13 de diciembre de 2010 (folio 56 vuelta del Expediente 1784-2015-PA/TC), en el cual se recomienda “APROBAR, el cambio de uso del suelo, de zona de habilitación recreacional a uso mixto zona comercial y zona especial recreacional del Sector Parque Puelles - Ex Periodistas, en mérito al Memorándum N° 214-2010-MPHCO-GPDE [...]; al Informe N° 242-2010-MPHCO-GDL/SSCCU [...] y al Informe Legal N° 193-2010-MPHCO-GAJ”.
- b. Finalmente, el Acuerdo de Concejo 089-2010-MPHCO fue convalidado por la Ordenanza Municipal 22- 2011-MPHCO.
44. Por lo expuesto, este Tribunal observa que el cambio de uso de suelo, de zona de habilitación recreacional a uso mixto de zonas comercial y especial recreacional, se realizó en un inicio mediante el Acuerdo de Concejo 089-2010-MPHCO. Sin embargo, dado que el uso de suelo de zona de habilitación recreacional, en donde se encontraba el parque Puelles (exparque Periodistas), había sido determinado mediante la Ordenanza Municipal 031-1999-MPHCO, correspondía que su modificación sea por una norma del mismo rango legal, lo cual evidenciaría la invalidez formal del Acuerdo de Consejo 089-2010-MPHCO para realizar el cambio de uso de suelo.
45. No obstante, dado que con fecha posterior se emitió la Ordenanza Municipal 22-2011-MPHCO, que convalidó el referido Acuerdo de Consejo 089-2010-MPHCO, este Tribunal considera subsanado el acto viciado de forma.
46. Por otro lado, se advierte que el Concejo Municipal aprobó el cambio de uso del suelo de zona de habilitación recreacional a uso mixto de zonas comercial y especial recreacional del sector parque Puelles (exparque Periodistas) en base a criterios de oportunidad; ya que su objetivo fue promover la actividad empresarial y comercial, y generar, como municipalidad, sus propias fuentes de ingreso. Todo ello sin tomar en consideración el estándar mínimo de áreas verdes de las zonas urbanas requerido para asegurar un medioambiente sano y equilibrado de sus habitantes, con lo que no es posible determinar la razonabilidad de la medida. Lo que resulta preocupante si observamos que, al 2010 (fecha de la aprobación del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

cambio de uso del suelo), la superficie de área verde urbana por habitante en Huánuco era de 2,30 m², es decir, por debajo de lo recomendado por la OMS.

47. Todo esto viola el deber de planificación de las zonas urbanas teniendo en cuenta un mínimo de áreas verdes, que forma parte del contenido del derecho a gozar de un medioambiente adecuado; en la medida en que la municipalidad demandada no se abstuvo de reducir de manera arbitraria el mínimo de área verde urbano de la ciudad de Huánuco, y tampoco adoptó medidas relacionadas con su conservación y promoción.
48. Asimismo, no resulta razonable comparar una situación en la que existe incumplimiento de la obligación de garantizar el derecho a un medioambiente adecuado, como la falta de arborización o mantenimiento de una zona destinada a ser un área verde, para concluir que el cambio de uso resultará más beneficioso.
49. Por lo tanto, en el presente caso, se concluye que el cambio de uso del suelo de zona de habilitación recreacional a uso mixto de zonas comercial y especial recreacional del sector parque Puelles (exparque Periodistas) violó el derecho a un medioambiente adecuado de la población de la provincia de Huánuco, en conformidad con el artículo 2.22 de la Constitución.

En relación con la construcción del centro comercial sobre la zona de uso mixto

50. Como se indicó anteriormente, el derecho al medioambiente adecuado implica, entre sus obligaciones positivas, los deberes de regular los requisitos y el procedimiento para realizar los estudios de impacto ambiental, y de supervisar el cumplimiento de las normas de protección del medioambiente.
51. En el cumplimiento de las obligaciones positivas de regular, se aprobó la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001, cuyos artículos 2 y 3 prescriben que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio que puedan causar impactos ambientales significativos, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuenta previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución expedida por la autoridad competente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

52. Asimismo, la observancia de la certificación ambiental para el inicio de proyectos o actividades de servicios y comercio de los particulares forma parte de las obligaciones de proteger el medioambiente frente a terceros y de supervisar el cumplimiento de las normas de protección del medioambiente.
53. En plena vigencia de dicho texto normativo, la Municipalidad Provincial de Huánuco, mediante el Acuerdo de Concejo 033-2011-MPHCO-E, adoptado en la sesión de fecha 5 de mayo de 2011 (folio 282 del Expediente 1784-2015-PA/TC), resolvió aprobar la iniciativa privada y adjudicar directamente la ejecución y explotación del proyecto a la empresa Urbi Propiedades SA. En esa línea, la municipalidad, a través del alcalde Jesús Giles Alipazaga, el 23 de mayo de 2011, firmó el contrato de constitución de derecho real de superficie y compromiso de inversión con Urbi Propiedades SA por el proyecto denominado centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles (folio 182 del Expediente 3106-2015-PA/TC).
54. No obstante, en autos, no obra documentación que evidencie que el proyecto y la construcción del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles hayan contado con la correspondiente certificación ambiental contenida en la resolución y expedida por la autoridad competente al momento de su aprobación, autorización, concesión o habilitación por la municipalidad demandada. Por el contrario, en fojas 111 del Expediente 3106-2015-PA/TC, obra el Oficio 095-2012-GRH-GR.RR.NNYG.A., de fecha 14 de mayo de 2012, en el cual el gerente regional de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Gobierno regional de Huánuco indica lo siguiente: (a) en una visita *in situ* al lugar en donde se realizaba el proyecto de la construcción del Centro Comercial Real Plaza, en la ciudad de Huánuco (debido a las denuncias del desmonte que la ejecución del proyecto generaba), “se tuvo una reunión con el Supervisor de la Obra el Ing. Cesar Barrantes Ito en la cual afirmó **no contar con certificación ambiental** [...] y que ellos solo son responsables de la I etapa de la obra que consta en Demolición y nivelación de terreno”; y (b) luego de la referida visita *in situ*, “tres profesionales se acercaron a la municipalidad, presentándose como responsables de realizar el Estudio de Impacto Ambiental de la obra en mención reafirmando que **no cuentan con Certificación Ambiental** pero que estarían realizando su trámite ante su despacho antes de iniciar la obra” [negritas añadidas].
55. Consecuentemente, la Municipalidad Provincial de Huánuco vulneró el derecho al medioambiente adecuado, en lo referido a la obligación de proteger el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

medioambiente frente a particulares, al aprobar y autorizar la construcción del centro comercial sobre la zona de uso mixto sin exigir la certificación ambiental correspondiente, prescrita por la Ley 27446, para autorizar la construcción.

56. La empresa Urbi Propiedades SA violó el derecho al medioambiente adecuado, relacionado con la obligación de respetar la preservación del medioambiente, debido a que inició la ejecución del proyecto de construcción del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles (empezando con la demolición del parque) sin contar con la certificación ambiental dispuesta por la Ley 27446. Asimismo, la municipalidad demandada también violó el derecho al medioambiente adecuado al no supervisar el cumplimiento de las normas de protección del medioambiente.
57. Con base en todo lo expuesto, este Tribunal observa que la aprobación y autorización de la construcción del centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles sobre la zona de uso mixto se realizó sin la certificación ambiental correspondiente, razón por la cual se violó el derecho al medioambiente adecuado.
58. Finalmente, si bien se ha acreditado la vulneración del derecho al medioambiente adecuado de la parte demandante, esto ha devenido en irreparable, debido a que ya se construyó el centro comercial sobre el parque. En consecuencia, en virtud del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, corresponde estimar la demanda, y disponer que la municipalidad emplazada no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, bajo apercibimiento de aplicarse las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda al haberse acreditado la vulneración del derecho al medioambiente adecuado de la parte demandante.
2. Ordenar que los demandados asuman el pago de costos procesales a favor de la parte demandante, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

3. Disponer que la municipalidad demandada no vuelva a incurrir en los actos violatorios que motivaron la interposición de la presente demanda de amparo, bajo apercibimiento de aplicarse las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con lo resuelto por mis colegas en la presente causa; sin embargo, si bien estoy de acuerdo con declarar fundada la demanda, pese a la posible sustracción de la materia atendiendo a que los hechos lesivos ya se habrían configurado, considero necesario realizar algunas precisiones:

1. En primer lugar, indudablemente nos encontramos ante una cuestión de importancia iusfundamental, como es el caso de la conservación de las áreas verdes. No obstante lo anterior, discrepo en el uso del primero de los “umbrales de cumplimiento”, criterio utilizado previamente por este Tribunal Constitucional para hacer referencia a los estándares relacionados con la tutela de los derechos sociales fundamentales (asunto desarrollado en la STC n.º 01470-2016-HC, f. j. 27, sobre el cierre de un comedor en Arequipa). Con respecto al presente caso, me parece contraproducente brindar tutela con base al primer umbral, o umbral mínimo, el cual alude a una “obligación esencial mínima del Estado”, es decir, de exigencia urgente e incondicionada, cuya protección debe ser preferida por sobre los demás derechos.
2. En efecto, como se recordará, para dotar a los derechos sociales prestacionales de una real eficacia, en la STC n.º 01470-2016-HC se aludió al cumplimiento prioritario de, cuando menos, una “obligación mínima vinculante”, dirigida a asegurar “precondiciones necesarias para el desarrollo de los individuos en condiciones de igualdad”, y más allá de ello se encontrarían otros “umbrales de cumplimiento progresivo sujetos a las condiciones presupuestales del Estado”. Como desarrollo de ello, se plantea, asimismo, la existencia de tres “umbrales de realización o cumplimiento del mandato de deber ser de los derechos sociales fundamentales”: el primero que contiene la “obligación esencial mínima del Estado” cuyo cumplimiento es incondicional, el segundo referido a “políticas programáticas de desarrollo en materia social” y el tercer umbral referido a la “satisfacción de finalidades individuales”.
3. Al respecto, considero que el uso del primer umbral puede ser contraproducente si se usa para la tutela de las áreas verdes, debido a que dicho umbral está básicamente dirigido a la tutela de las necesidades humanas básicas, es decir, a cuestiones de vida o muerte, y si lo ampliamos a los diversos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

derechos prestacionales (es decir, si cada vez que nos enfrentamos a la tutela de un derecho social vamos a terminar diciendo que se trata de un asunto de sobrevivencia, esto es, relacionado con el primer umbral de protección) dicho instrumento de protección se desvirtúa y los umbrales de tutela se difuminan o banalizan (en especial con relación al primer umbral: si todo es urgente, nada es urgente).

4. En este caso es claro que no estamos ante un asunto del primer umbral: de hecho, la obra ya se terminó y esto no ha impactado en cuestiones vinculadas a la sobrevivencia de los ciudadanos alrededor. Ahora bien, esto no significa que la vulneración acreditada no tenga una gran importancia, si no tan solo que no es de la primera urgencia. Precisamente los umbrales de protección permiten distinguir lo urgente (relacionado con el primer umbral) dentro de lo importante (relacionado con el segundo umbral y quizá con el tercero).
5. El presente caso plantea la discusión en torno a la tutela adecuada de un derecho social prestacional, como es el caso del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida estipulado en su artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política. En especial, la discusión gira en torno al estándar mínimo de áreas verdes. Al respecto, es claro que existen cuestiones relacionadas con la contaminación ambiental que pueden estar relacionadas con el primer umbral, y en tal sentido deben ser entendidas de manera prioritaria e incondicionada: tal sería el caso, por ejemplo, de un derrame de mercurio en un determinado territorio, de derrames de petróleo en ríos respecto de personas que lo usan para el consumo humano y se benefician de sus riquezas naturales, de la contaminación de un río con diversos metales pesados, o de un accidente industrial que genere una gran contaminación por radioactividad. En estos casos se encuentra en peligro inminente la salud y la vida de las personas, y no se requeriría de esperar a que se cree o implemente una política pública.
6. Con respecto a segundo umbral, donde podría incluirse casos como el presente, la forma adecuada de entender si se está protegiendo realmente el derecho invocado implica hacer uso del test *deferente o mínimo para el control constitucional de las políticas públicas*, que el Tribunal Constitucional ha venido empleando en diferentes ocasiones (cfr. STC 00014-2014-PI y otros, STC 00025-2013-AI, STC 03228-2012-PA, STC 02566-2014-PA).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

7. Desde luego, el uso de dicho análisis requiere de un conjunto de información específica y técnica, a la cual debería accederse, por ejemplo, a través de modos dialógicos para resolver este tipo de conflictos, los cuales, además, coadyuvarían a que las sentencias complejas o estructurales puedan ser finalmente cumplidas por sus destinatarios.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el debido respeto a la posición de nuestros colegas magistrados, emitimos el presente voto singular porque no coincidimos con el fallo ni los fundamentos de la ponencia por las siguientes consideraciones:

La finalidad de las demandas de amparo es que no se lleve a cabo la construcción de un centro comercial sobre el parque Puelles, ubicado en la ciudad de Huánuco. Al respecto, cabe mencionar lo manifestado por la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco en su recurso de agravio constitucional, donde se alude expresamente a que los demandados “destruyeron el parque y edificaron un centro comercial” (fojas 1396 del Expediente 01784-2015-PA/TC). Además, el Patrimonio Fideicomiso D. S. 093-2002-EF Interproperties Perú, en su contestación de la demanda (fojas 1046 del Expediente 01784-2015-PA/TC), y Urbi Propiedades SA (fojas 831 y 117 del Expediente 03106-2015-PA/TC) sostienen que la ejecución de la obra ya concluyó.

Asimismo, conforme se aprecia en su portal electrónico (<https://realplaza.pe/huanuco/>), el centro comercial denominado Real Plaza Huánuco se encuentra operativo y en pleno funcionamiento. En atención a ello, a nuestro juicio, en las actuales circunstancias, es evidente que ha operado la sustracción de la materia, dado que la construcción del centro comercial ha concluido y, es más, actualmente, se encuentra en funcionamiento.

Por estas consideraciones, nuestro voto es por declarar **IMPROCEDENTES** las demandas.

S.

FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01784-2015-PA/TC
Y 03106-2015-PA/TC (ACUMULADOS)
HUÁNUCO
CÁMARA DE COMERCIO E
INDUSTRIAS DE HUÁNUCO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el mayor respeto por las opiniones de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular.

En el presente caso, las demandas de amparo tienen por objeto que no se lleve a cabo la construcción de un centro comercial sobre el parque Puelles, ubicado en la ciudad de Huánuco.

Al respecto, la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco, en su recurso de agravio constitucional, señala expresamente que los demandados “destruyeron el parque y edificaron un centro comercial” (fojas 1396 del Expediente 01784-2015-PA/TC).

Adicionalmente, el Patrimonio Fideicomiso D. S. 093-2002-EF Interproperties Perú en su contestación de la demanda (fojas 1046 del Expediente 01784-2015-PA/TC) y Urbi Propiedades SA (fojas 831 y 117 del Expediente 03106-2015-PA/TC) sostienen que la ejecución de la obra ya concluyó.

Finalmente, conforme se aprecia del portal electrónico (<https://realplaza.pe/huanuco/>), el centro comercial denominado Real Plaza Huánuco se encuentra operativo y en pleno funcionamiento.

En las actuales circunstancias, es evidente que ha operado la sustracción de la materia justiciable; por lo que, no advirtiéndose agravio a ningún derecho constitucional, las demandas de amparo deben ser declaradas **IMPROCEDENTES**.

S.

SARDÓN DE TABOADA