



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 668/2021

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL
DESARROLLO SOSTENIBLE PERÚ
(IDLADS PERÚ), representado por
HENRY OLEFF CARHUATOCTO
SANDOVAL

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 25 de mayo de 2021, los magistrados Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto); y los magistrados Ferrero Costa y Ramos Núñez, quienes votaron en fecha posterior, han emitido la sentencia que resuelve:

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, debiendo la demandada proceder con arreglo a lo dispuesto en los fundamentos 41 y 42 *supra*.

Los magistrados Miranda Canales y Sardón de Taboada emitieron votos singulares declarando improcedente la demanda de amparo

Se deja constancia de que el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular declarando improcedente la demanda y que se entregará en fecha posterior.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de mayo de 2021, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; con los abocamientos de los magistrados Ramos Núñez y Ferrero Costa aprobados en las sesiones del Pleno de fechas 22 de agosto de 2017 y 3 de junio de 2021, respectivamente, y con la abstención denegada del magistrado Blume Fortini. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Miranda Canales, Blume Fortini y Sardón de Taboada. Se deja constancia de que los magistrados Ferrero Costa y Ramos Núñez votarán en fecha posterior.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS Perú) contra la resolución de fojas 110, de fecha 19 de agosto de 2014, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de octubre de 2013 (f. 31), don Henry Oleff Carhuatocto Sandoval, en representación del IDLADS Perú, presenta demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial del Callao y plantea el siguiente petitorio:

- (i) Que se incluya dentro de los requisitos para la aprobación de licencias de instalación de estaciones y antenas de telefonía, en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la demandada, la emisión de un certificado ambiental de la autoridad competente, un estudio predictivo de radiaciones no ionizantes que no superen los límites máximos permisibles, estudio de impacto ambiental, así como el derecho a la participación ciudadana de los habitantes de la zona afectada;
- (ii) Que se inaplique el procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecida en la Ordenanza Municipal 012-2012-Municipalidad del Callao, al haber incorporado únicamente como requisito —para evitar daño medioambiental y a la salud— una carta de compromiso de prevención, así también, al disponer el silencio administrativo positivo para el otorgamiento de licencias en la instalación de estaciones y antenas de telefonía; y,
- (iii) Que se ordene a la demandada que no autorice ninguna licencia de funcionamiento para la instalación de estaciones y antenas de telefonía, en tanto no se hayan incorporado los requisitos antes citados a su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

Alega que se están vulnerando los derechos a la salud, a la integridad moral y psíquica, al libre desarrollo de la personalidad, a la paz y tranquilidad, al disfrute del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

tiempo libre y al descanso, a la participación ciudadana, así como a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado de quienes residen en dicha provincia.

El Cuarto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao (f. 55), mediante Resolución 1, de fecha 6 de noviembre de 2013, declaró improcedente la demanda en aplicación del artículo 5, numeral 2, del Código Procesal Constitucional, pues, a su juicio, el proceso de amparo no es la vía idónea para resolver la controversia planteada, ya que existe una vía jurisdiccional ordinaria en la que puede hacer valer su derecho como es el proceso contencioso-administrativo.

La Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao, mediante resolución 6, de fecha 19 de agosto de 2014 (f. 110), confirmó la resolución apelada tras considerar que lo que pretende el demandante es un control abstracto de la disposición normativa cuestionada, con lo cual, lo que corresponde es una demanda de inconstitucionalidad.

Admitido en sede judicial el recurso de agravio constitucional y, posteriormente, analizado por el Tribunal Constitucional, mediante auto de fecha 7 de enero de 2021 dispuso correr traslado de la demanda de amparo y del escrito de agravio constitucional a la emplazada, a fin de garantizar su derecho de defensa. Así, la Municipalidad Provincial del Callao, a través del escrito de fecha 24 de marzo de 2021, se apersonó a esta instancia constitucional —en las instancias precedentes solicitó se le tenga por apersonada al proceso (f.85) y su pedido fue atendido (f. 100)— y contestó la demanda alegando, básicamente, que esta resulta improcedente dado que la norma cuestionada no es una de naturaleza autoaplicativa tal como exige el artículo 3 del Código Procesal Constitucional para la procedencia del amparo contra leyes.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De manera previa este Tribunal considera a bien pronunciarse sobre el rechazo liminar del cual fue objeto la presente demanda de amparo bajo el argumento de que existe una vía procedimental específica igualmente satisfactoria para la protección de los derechos constitucionales invocados (proceso contencioso-administrativo), por lo que resulta de aplicación lo dispuesto por el artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional. Argumento al que se añadió el de la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia del Callao, quien confirmó la resolución apelada considerando que la pretensión del demandante constituye un control abstracto de la disposición normativa cuestionada, por lo que su realización debe llevarse a cabo en un proceso de inconstitucionalidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC

CALLAO

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

2. Si bien es cierto, dicha causal de improcedencia referida a la residualidad del amparo (artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional) encuentra plena justificación en nuestro modelo procesal constitucional, el Tribunal Constitucional considera que en el presente caso ha sido aplicada de manera incorrecta. Así, al observar los alcances y contenido de los derechos involucrados reclamados y, tomando en cuenta que constituye una obligación para el juez constitucional prestar una atención preferente a la dilucidación de controversias de este tipo (cfr. STCs N° 4223-2006-AA, 2268-2007-AA, entre otras), es de la opinión que existe mérito para emitir un pronunciamiento de fondo.
3. En tal sentido, lo que correspondería es declarar el quebrantamiento de forma ya que la demanda ha sido erróneamente rechazada en forma liminar. Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional y en virtud de los principios de economía y celeridad procesal, el Tribunal opina que resulta innecesario hacer transitar nuevamente a los demandantes por la vía judicial, más aún, si de los actuados se evidencian suficientes elementos de juicio que permitan dilucidar la controversia constitucional, por ello, ha decidido emitir un pronunciamiento de fondo en el presente caso.

Petitorio y delimitación del asunto controvertido

4. Del escrito y análisis de la demanda, para este Tribunal queda establecido que el IDLADS Perú promueve el amparo con el objeto de buscar básicamente tutela para los derechos a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas, así como para la protección de la salud de los vecinos de la provincia constitucional del Callao, por lo que su petitorio está dirigido a:
 - (i) Que se incluya dentro de los requisitos para la aprobación de licencias de instalación de estaciones y antenas de telefonía, en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la demandada, la emisión de un certificado ambiental de la autoridad competente, un estudio predictivo de radiaciones no ionizantes que no superen los límites máximos permisibles, estudio de impacto ambiental, así como el derecho a la participación ciudadana de los habitantes de la zona afectada;
 - (ii) Que se inaplique el procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecida en la Ordenanza Municipal 012-2012-Municipalidad del Callao, al haber incorporado únicamente como requisito —para evitar daño medioambiental y a la salud— una carta de compromiso de prevención, así también, al disponer el silencio administrativo positivo para el otorgamiento de licencias en la instalación de estaciones y antenas de telefonía; y,
 - (iii) Que se ordene a la demandada que no autorice ninguna licencia de funcionamiento para la instalación de estaciones y antenas de telefonía, en tanto no se hayan incorporado los requisitos antes citados a su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
5. A juicio del Tribunal Constitucional, lo que la asociación demandante persigue, entonces, es que la Municipalidad Provincial del Callao implemente una serie de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

medidas que, según ella, son necesarias para la tutela del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas (artículo 2, inciso 22 de la Constitución) y para la protección de la salud (artículo 7) de los vecinos de dicha provincia constitucional —tal como lo han hecho otros municipios distritales como San Isidro, Magdalena del Mar y Chorrillos, ubicados en la misma ciudad de Lima y en la Municipalidad Provincial de Chiclayo— y cuya no implementación podría generar daños irreparables en los referidos derechos.

6. En tal sentido, el Tribunal Constitucional verificará en el presente caso si el procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecido en el TUPA regulado mediante Ordenanza Municipal 012-2012-Municipalidad del Callao cumple o no la exigencia constitucional de que las leyes y sus actos de aplicación —de acuerdo a lo establecido en los artículos 38 y 44 de la Constitución y en virtud al efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico— se realicen conforme a los derechos fundamentales e impongan sobre todos los organismos públicos el “deber especial de protección” de dichos derechos.

Sobre la dimensión objetiva del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado en un Estado constitucional

7. Los derechos fundamentales tienen una doble dimensión, en el sentido de poseer tanto una dimensión subjetiva o referida a los sujetos titulares de estos, así como una dimensión objetiva o referida a los bienes o institutos jurídicos constitucionales que constituyen su contenido con independencia de sujetos titulares. En ese sentido, “lo subjetivo hace referencia al “sujeto” titular, mientras que “lo objetivo” hace referencia al “objeto” de protección. Por tanto, los derechos fundamentales son, al mismo tiempo, garantías subjetivas y garantías institucionales (cfr. STCs N° 0976-2001-AA, 3330-2004-AA, 1470-2016-PHC, entre otras).
8. Como garantías subjetivas, los derechos fundamentales protegen posiciones jurídicas de derecho subjetivo, es decir, protegen al titular de determinadas situaciones jurídicas reconocidas por la Constitución; así, por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad conciencia, el derecho a la igualdad, etc. En su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales no solo protegen a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que también facultan al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales.
9. En tanto que, como garantías institucionales, los derechos fundamentales protegen determinados contenidos objetivos reconocidos en la Constitución, los que constituyen elementos básicos del modelo de Estado constitucional de Derecho,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

excluyéndolos del ámbito de disposición del legislador y de otros poderes públicos; así, por ejemplo, la libertad de cátedra, la libertad como instituto, etc. El carácter objetivo de los derechos fundamentales radica en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional.

10. En tal sentido, la 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 lado, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un “deber especial de protección” de dichos derechos. Esta vinculación de los derechos fundamentales en los organismos públicos no significa que tales derechos solo se puedan oponer a ellos y que las personas (naturales o jurídicas de derecho privado) se encuentren ajenas a su respeto. En nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan al Estado y también a los particulares (eficacia vertical y horizontal de los derechos fundamentales).
11. Ahora bien, en un Estado constitucional no solo se garantiza la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano y su dignidad le son reconocidos (artículo 1 de la Constitución), sino también se le otorga protección frente a los ataques al medio ambiente y a su salud ocurridos en el contexto en que su 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”.
12. El derecho al ambiente equilibrado y adecuado, como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Constitucional, comporta un deber *negativo* y *positivo* frente al Estado. Su dimensión *negativa* se traduce en la obligación estatal de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana. En su dimensión *positiva*, le impone al Estado deberes y obligaciones destinados a conservar el ambiente equilibrado, los cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que ello no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención (cfr. STC N° 4223-2006-AA).
13. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, tiene especial relevancia 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, estos sí pueden exigir del Estado que adopte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC

CALLAO

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, el Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.

14. De ahí que, el contenido del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona, tal como ha sido reconocido constitucionalmente (artículo 2, inciso 22), está determinado por dos elementos a saber: (i) el derecho a gozar de ese medio ambiente y (ii) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.
15. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, este derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido (cfr. STCs N° 2268-2007-PA, 5503-2014-PA, entre otras). Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares y, con mayor razón, a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente (cfr. STC N° 0048-2004-AI).
16. Y, en cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, recuerda el Tribunal que este se materializa en función a los siguientes principios (STC N° 0048-2004-AI):
 - a. Desarrollo sostenible o sustentable;
 - b. De conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales;
 - c. De prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia;
 - d. De restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados;
 - e. De mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano;
 - f. Precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

g. De compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables.

17. En el presente caso, se analizarán, pues, las cuestiones más relevantes respecto a los derechos fundamentales de la colectividad en juego, estos son, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la salud, los mismos cuya protección directa está a cargo de la municipalidad emplazada.

Análisis concreto del caso

18. El IDLADS Perú, conforme a lo establecido por el artículo 40 *in fine* del Código Procesal Constitucional, promueve demanda de amparo a favor de los ciudadanos habitantes de la provincia constitucional del Callao en contra de la Municipalidad Provincial del Callao, por considerar que su actuación normativa materializada en el ya referido procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecido en el TUPA regulado mediante Ordenanza Municipal 012-2012, constituye una amenaza para sus derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas y a la salud.

19. En tal sentido, alega que los requisitos exigidos para el otorgamiento de licencia municipal para la instalación de estaciones y antenas de telefonía celular, estaciones radioeléctricas y otros similares, tal como están regulados en el citado procedimiento 15, no contemplan lo dispuesto en leyes especiales de la materia como son la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y el Decreto Supremo 038-2003-MTC, que establece los límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes en telecomunicaciones.

20. Por ello, el IDLADS Perú pretende que la Municipalidad Provincial del Callao implemente una serie de requisitos más específicos (vgr. la presentación de un certificado ambiental de la autoridad competente, de un estudio predictivo de radiaciones no ionizantes que no superen los límites máximos permisibles, de un estudio de impacto ambiental, la participación de los ciudadanos de la zona afectada, entre otros), por ser necesarios para la tutela eficaz del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas y para la protección de la salud de los vecinos de dicha provincia —tal como lo han hecho otros municipios distritales como San Isidro, Magdalena del Mar y Chorrillos, ubicados en la misma ciudad de Lima y en la Municipalidad Provincial de Chiclayo— ya que su no implementación podría generar daños irreparables en los referidos derechos.

21. Por su parte, la municipalidad provincial emplazada al contestar la demanda ha señalado, básicamente, que esta resulta improcedente porque la norma cuestionada



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

no es una de naturaleza autoaplicativa, tal como exige el artículo 3 del Código Procesal Constitucional para la procedencia del amparo contra leyes.

22. En la jurisprudencia constitucional se tiene establecido que la improcedencia del amparo contra normas está circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquellas normas que carecen de eficacia directa frente a las personas o las entidades que se encuentran sometidas a su regulación, pues requieren contar necesariamente con reglamentación y/o actos de implementación o aplicación (cfr. STC N° 1547-2014-PA).
23. Dada la naturaleza de las normas heteroaplicativas no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2 del Código Procesal Constitucional, ni tampoco la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. Por ello, la demanda de amparo resulta improcedente.
24. Sin embargo, sucede lo contrario cuando el amparo se promueve contra normas autoaplicativas. La aplicabilidad de este tipo de normas, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En la práctica funcionan como actos, es decir, son normas creadoras de situaciones jurídicas inmediatas, sin la necesidad de actos concretos de aplicación, que afectan directamente derechos subjetivos constitucionales (cfr. STCs N° 1473-2009-PA, 1535-2006-PA y 1547-2014-PA, entre otras).
25. El Tribunal Constitucional, a propósito de la naturaleza de las normas autoaplicativas, ha distinguido dos supuestos en los que procede el amparo contra normas (cfr. STCs N° 4677-2004-AA y 1547-2014-PA):
 - (i) Cuando la norma *constituye en sí misma un acto (normativo) lesivo* de derechos fundamentales.
 - (ii) También cuando el contenido inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable representa una *amenaza cierta e inminente* a los derechos fundamentales.
26. A este respecto, cabe precisar que en el segundo supuesto mencionado no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; que el paso del tiempo o actos futuros concretarían.
27. Contrario a lo alegado por la municipalidad emplazada, el Tribunal Constitucional considera que el procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

en el TUPA regulado mediante Ordenanza Municipal 012-2012-Municipalidad del Callao es una norma autoaplicativa. Los requisitos o condiciones que establece dicha disposición legal son para el otorgamiento de un tipo de licencia municipal (licencia para la instalación de estaciones y antenas de telefonía celular, estaciones radioeléctricas y otros similares) y no para su eficacia como norma. En consecuencia, no cabe discutir la procedencia del amparo en el presente caso; por lo que corresponde ahora verificar si el contenido de la norma resulta inconstitucional y representa, por tanto, una amenaza para los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y para la salud de las personas que habitan en la provincia constitucional del Callao.

28. En tal sentido, al Tribunal Constitucional le corresponde verificar si el referido procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecido en el TUPA cumple o no la exigencia constitucional de que las leyes y sus actos de aplicación —de acuerdo a lo establecido en los artículos 38 y 44 de la Constitución y en virtud al efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico— se realicen conforme a los derechos fundamentales y de que impongan sobre todos los organismos públicos el “deber especial de protección” de dichos derechos.
29. El artículo 67 de la Constitución establece la obligación ineludible del Estado de instituir la *política nacional del ambiente*. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Tal política nacional —entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente— debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia (artículo 2, inciso 2) y el derecho a la protección de su salud (artículo 7).
30. Por ello, cuando la Constitución reconoce competencia en sus artículos 192, inciso 7 y 195, inciso 8 a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales, respectivamente, para promover, desarrollar y regular actividades en materia de salud y medio ambiente; dicha competencia constitucional no puede ser ejercida (i) al margen de las políticas nacionales establecidas con el propósito de garantizar el derecho que tienen todas las personas a poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica y, en el caso de que el hombre intervenga, no ocasione una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente; y, (ii) tampoco pueden desarrollarse sin mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, lo que implica, sin duda, adoptar medidas preventivas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

31. Conforme a lo establecido en la Ordenanza 012-2012-Municipalidad del Callao, el procedimiento 15 “Autorización de instalación de estaciones y/o antenas de base celular, radares o tros similares en propiedad privada” de la Subgerencia de Obras Privadas recogido en el TUPA fija los siguientes requisitos para la concesión de la correspondiente licencia:

1. Solicitud dirigida al Sr. Alcalde señalando dirección exacta de la ubicación de la(s) estacione(s), antena(s) de base celular, radare(s) u otros similares, debiendo consignar domicilio procesal dentro de la jurisdicción del Cercado del Callao o de la Región Callao.
2. Pago por derecho de trámite.
3. Copia de la Resolución emitida por el Ministerio mediante el cual se otorga concesión al Operador para prestar el servicio público de telecomunicaciones expedida por el Ministerio o en el caso de las empresas de valor añadido de la resolución a que se refiere el artículo 33 de la Ley de Telecomunicaciones.
4. Memoria descriptiva y planos de ubicación detallando características físicas y técnicas de las instalaciones materia de trámite, suscritos por un Ingeniero Civil y/o Electrónico o de Telecomunicaciones, según corresponda, ambos Colegiados y hábiles en el ejercicio.
5. El predio donde se instalarán las estructuras deberá contar con la licencia de construcción, conformidad de obra y/o declaratoria de edificación. Debiendo adjuntar la documentación sustentatoria.
6. En caso de estaciones radioeléctricas o para radares o similares, se presentará adicionalmente:
 - a) Declaración Jurada del Ingeniero Civil colegiado responsable de la ejecución de la obra, que indique expresamente que las estructuras, esto es, la edificación existente y torre sobre la cual se instalará la antena o antenas, reúna las condiciones que aseguren su adecuado comportamiento en condiciones extremas de riesgo tales como sismos, vientos, entre otros, teniendo en cuenta, de ser el caso, el sobrepeso de las instalaciones de la Estación Radioeléctrica sobre las edificaciones existentes. Se anexarán planos y cálculos de las instalaciones desde el punto de vista estructural y de anclaje a las edificaciones nuevas o existentes.
7. Carta de compromiso por la cual se obliga a tomar las medidas necesarias para la prevención del ruido, vibraciones u otro impacto ambiental comprometido que pudieran causar incomodidad a los vecinos por las instalaciones o funcionamiento de la estación radioeléctrica o radar así como a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar que las radiaciones que emite la estación radioeléctrica durante la operación, no excederá de los valores establecidos como límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes aprobado por DS N° 038-2003-MTC y su modificatoria.
8. Carta de compromiso por la cual se obliga a retirar las estructuras si, como consecuencia de una queja vecinal, se comprobara el no cumplimiento de lo señalado en el Art. 23 de la Ordenanza Municipal N° 00014.
9. Copia legalizada notarialmente del contrato suscrito entre el propietario del inmueble y el Operador.
10. Si se trata de un predio comprendido en el Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de propiedad común, los Operadores deberán presentar copia legalizada del acta de la Junta de propietarios autorizando la ejecución de la obra e instalación de las maquinarias, estructuras o elementos.
11. Si el operador es el propietario del inmueble presentará documentos probatorios.

32. El principio precautorio, como se ha señalado *supra*, coadyuva a la preservación del medio ambiente, por ello, se aplica ante la amenaza de un daño a la salud o



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

medio ambiente y ante la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Si bien el presupuesto esencial para la aplicación de este principio es precisamente la falta de certeza científica —aun cuando no sea imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo—, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables.

33. Pero no siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones.
34. En la actualidad no existe consenso científico en torno a si la radiación eletromagnética de la telefonía celular ocasiona daños en la salud de las personas y alteran el desarrollo equilibrado del medio ambiente en el que viven. No obstante ello, el Estado —a través de sus distintas autoridades entre las que están los gobiernos regionales y locales— no puede dejar de adoptar una conducta preventiva y precautoria al respecto y disponer medidas que regulen la prestación del servicio de telecomunicaciones tomando en consideración el posible daño que pueda generar la presencia de estaciones o antenas de telefonía celular y otros similares en espacios habitados por personas, a fin de garantizar eficazmente la preservación del medio ambiente y de la salud de dichos ciudadanos.
35. Más aún, si como ha quedado establecido en la jurisprudencia constitucional, tratándose de controversias cuya naturaleza es similar a la aquí planteada, las autoridades competentes, así como las municipalidades y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tienen el deber de cumplir de manera responsable su labor de fiscalización sobre la exposición a la radiación no ionizante que generan las estructuras de telefonía celular (cfr. STC N° 4893-2015-PA).
36. En el presente caso, el Tribunal Constitucional advierte que los requisitos para conceder la autorización de instalación de estaciones y/o antenas de base celular, radares u otros similares en propiedad privada establecidos en el cuestionado procedimiento 15 regulado por la Municipalidad Provincial del Callao, no resultan acordes al principio precautorio y tampoco al de prevención.
37. El requisito N° 7 consiste en presentar una “**carta de compromiso** por la cual se obliga a tomar las medidas necesarias para la prevención del ruido, vibraciones u otro impacto ambiental comprometido que pudieran causar incomodidad a los vecinos por las instalaciones o funcionamiento de la estación radioeléctrica o radar así como a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar que las radiaciones que emite la estación radioeléctrica durante la operación, no excederá de los valores establecidos como límites máximos permisibles”. En tanto que el requisito N° 8 exige presentar una “**carta de compromiso** por la cual se obliga a retirar las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

estructuras si, como consecuencia de una queja vecinal, se comprobara el no cumplimiento de lo señalado en el Art. 23 de la Ordenanza Municipal N° 00014”.

38. Como puede observarse, dichas disposiciones expresan requisitos generales que no constituyen controles rigurosos ni preventivos por parte de la Municipalidad emplazada. Se tratan de meros compromisos, acuerdos entre las partes, promesas de que no se producirán situaciones que puedan colocar en riesgo a los derechos fundamentales de los habitantes; y, de otro lado, tampoco expresan cómo es que se generaría certeza en la Municipalidad de que dicho riesgo no se produciría.
39. Las exigencias contenidas en los requisitos 7 y 8, tal como han sido establecidas, representan, por tanto, una amenaza a los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas (artículo 2, inciso 22 de la Constitución) y para la protección de la salud (artículo 7) de los vecinos de la provincia constitucional del Callao.
40. En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que la competencia reguladora ejercida por la Municipalidad Provincial del Callao a través de la citada Ordenanza 012-2012, incumple la exigencia constitucional de que las leyes y sus actos de aplicación —de acuerdo a lo establecido en los artículos 38 y 44 de la Constitución y en virtud al efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico— se realicen conforme a los derechos fundamentales e impongan sobre todos los organismos públicos el “deber especial de protección” de dichos derechos.

Efectos de la sentencia en el presente caso

41. La Municipalidad Provincial del Callao deberá revisar el procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecido en su TUPA (o el símil aplicable actualmente si aquel ya no se encuentra vigente) regulado mediante Ordenanza Municipal 012-2012; y, atendiendo a los principios de prevención y precautorio, así como al deber especial de protección de los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas, y a la protección de la salud, deberá modificar los requisitos 7 y 8 para el otorgamiento de licencias que autorizan la instalación de estaciones y/o antenas de base celular, radares o tros similares en propiedad privada, imponiendo requisitos técnicos más rigurosos y específicos.
42. Mientras dure el proceso de revisión, modificación e implementación normativa ordenado, el mismo que no deberá superar los seis (6) meses desde que es notificada la presente sentencia, el procedimiento para el otorgamiento de licencias para la instalación de estaciones y/o antenas de base celular, radares o tros similares en propiedad privada, **deberá quedar suspendido.**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, debiendo la demandada proceder con arreglo a lo dispuesto en los fundamentos 41 y 42 *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincidiendo con el contenido del proyecto, en la medida que allí se declara fundada la demanda de amparo, debo hacer algunas precisiones, que paso a explicar seguidamente:

1. En primer lugar, respecto a la procedencia de la demanda, considero que, si bien la demanda es procedente conforme al artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional, pues el proceso de amparo constituye la vía idónea para resolver la presente controversia, se ha realizado al respecto un análisis ajeno a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
2. Al respecto, como se sabe, analizar este artículo requiere tomar en cuenta lo establecido en el precedente establecido en el caso “Elgo Ríos”, el cual precisamente ha sido establecido para evitar análisis meramente subjetivos o arbitrarios. Sin embargo, encuentro que en el presente caso se ha resuelto únicamente con base en la siguiente justificación: “tomando en cuenta que constituye una obligación para el juez constitucional prestar una atención preferente a la dilucidación de controversias de este tipo (...) *es de la opinión* que existe mérito para emitir un pronunciamiento de fondo”.
3. Al respecto, conforme al precedente citado, lo que correspondería es esclarecer por qué la vía de amparo, y no otra, es la pertinente. Entonces, tomando en cuenta las reglas establecidas por el Tribunal, encontramos que, desde una perspectiva objetiva, si bien hay una vía regulada para proteger lo que se pretende, ella no es idónea (cfr. Resolución 01399-2011-AA y Auto N° 04940-2012-AA-Reposición), por lo que debe admitirse a trámite la demanda. Asimismo, y a mayor abundamiento, desde una *perspectiva subjetiva*, encontramos que transitarla puede tornar irreparable la afectación alegada y, además, que resulta necesaria una tutela urgente, atendiendo a la relevancia del derecho involucrado y la gravedad del daño que podría ocurrir (urgencia por la magnitud del bien involucrado o del daño).
4. Por otra parte, y aun en relación con la procedencia de la demanda, considero que para conocer si la norma es autoaplicativa debió haberse tenido en cuenta el análisis contenido en la Sentencia 00175-2017-PA, fundamento 19. Sin embargo, lo que se señala tan solo es que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

“[E]l procedimiento 15 (...) es una norma autoaplicativa. Los requisitos o condiciones que establece dicha disposición legal son para el otorgamiento de un tipo de licencia municipal (licencia para la instalación de estaciones y antenas de telefonía celular, estaciones radioeléctricas y otros similares) y no para su eficacia como norma. En consecuencia, no cabe discutir la procedencia del amparo en el presente caso; por lo que corresponde ahora verificar si el contenido de la norma resulta inconstitucional y representa, por tanto, una amenaza para los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y para la salud de las personas”.

5. Al respecto, respetuosamente, me aparto de dicha argumentación errada. En primer lugar, porque los mencionados requisitos para el otorgamiento de una licencia podrían indicar que, más bien, sería dicho otorgamiento, y no la ordenanza cuestionada, la que trasgrede los derechos invocados, y por tanto no sí estaríamos ante una norma autoaplicativa. En segundo lugar, porque la autoejecutividad no es un asunto relacionado con la “eficacia como norma” de las disposiciones impugnadas, en la medida que una norma heteroaplicativa también es eficaz. En su lugar, el análisis sobre la autoejecutividad o autoaplicación de las normas tiene que ver con la vigencia, la eficacia inmediata, la autosuficiencia y el carácter incondicional de la norma, características que en este caso cumple la regulación contenida en la ordenanza en relación con el derecho al ambiente.
6. En lo referido al objeto y el contenido de las pretensiones invocadas (el denominado “fondo” de la controversia), coincido con el análisis realizado en la ponencia. Solo quisiera agregar dos cuestiones adicionales. Primero, que nos encontramos ante un supuesto diferente al resuelto en la Sentencia 05503-2014-AA, pues allí la demanda fue dirigida contra una empresa, que había cumplido con presentar el estudio respectivo ante el Ministerio de Transportes y comunicaciones y, sin embargo, la Dirección pertinente del mencionado Ministerio “concluyó que, habiendo verificado el perfil técnico de la mencionada estación, entre otros, no se encontraba afecta a la presentación de estudios teóricos de radiaciones no ionizantes”. Es decir, fue el Ministerio quien le dijo a la empresa demandada que no le correspondía obtener el referido informe, pese a que esta lo intentó tramitar.
7. En segundo lugar, considero que es necesario esclarecer que el artículo 4 de la Ley 29022, no excluye que las municipalidades exijan que se presente las mediciones de “límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes”, desde luego, conforme a los estándares legales y autorizados por el ente rector. Además, considero que es necesario poner de relieve que el artículo 5, modificado por la Ley 30228, que limita las competencias de los gobiernos locales y que obliga a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

estos a autorizar automáticamente las licencias de funcionamiento, es contrario al derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida, contenido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución, en la medida que no lo protege de manera suficiente (esto, conforme al contenido protegido de este derecho, explicitado en copiosa jurisprudencia de este órgano colegiado, que ciertamente comprende el denominado “principio precautorio”). Al respecto, a pesar de que los “límites máximos permisibles” han sido establecidos por el propio gobierno, en aras de proteger el derecho a la salud y al ambiente, estos derechos han sido sacrificados, explícitamente, en aras de promover la inversión en este sector (modificación introducida por la Ley 30228 al artículo 1 de la Ley 29022). Desde luego, considero que es necesario promover la infraestructura en comunicaciones, así como en otros diversos sectores, pero no de cualquier forma o a cualquier costo.

8. En este mismo sentido, noto que en diversas resoluciones la Comisión de Barreras Burocráticas de Indecopi ha declarado a algunas ordenanzas como barreras burocráticas, precisamente debido a que exigen presentar mediciones de límites máximos permisibles de radiaciones no ionizantes. Entiendo que ello ha ocurrido debido a que no han interpretado, conforme con la Constitución, lo dispuesto en la Ley 29022.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

VOTO DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Emito el presente voto a fin de expresar que concuerdo con la ponencia que declara **FUNDADA** la demanda de amparo y ordena a la demandada proceder con arreglo a lo dispuesto en los fundamentos 41 y 42 de la sentencia.

Lima, 18 de junio de 2021.

S.

FERRERO COSTA

LPDERECHO.PE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto con fecha posterior a fin de expresar que me encuentro de acuerdo con la ponencia que declara **FUNDADA** la demanda de amparo y ordena a la parte demandada proceder con arreglo a lo dispuesto en los fundamentos 41 y 42 de la sentencia.

Lima, 27 de mayo de 2021.

S.

RAMOS NÚÑEZ

LPDERECHO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con mucho respeto a mis colegas magistrados, discrepo de la posición adoptada en la ponencia, ello en base a lo expuesto en el voto singular que suscribí respecto de la decisión contenida en el auto de fecha 7 de enero de 2021 —expedido en el presente expediente—, al que me remito.

Por tanto, mi voto es porque la demanda sea declarada **IMPROCEDENTE** en aplicación del artículo 5 inciso 1 del Código Procesal Constitucional, que señala que no proceden los procesos constitucionales cuando "*los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado*".

S.

MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por mis colegas, discrepo del fallo y de la fundamentación de la sentencia emitida en este caso. La asociación recurrente solicita la inaplicación del procedimiento de autorización de instalación de estaciones y/o antenas de base celular, radares u otros similares en propiedad privada, contenido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Provincial del Callao, aprobado mediante Ordenanza Municipal 12-2012. Manifiesta que dicho procedimiento es menos exigente que el establecido por otros gobiernos locales para la instalación de antenas, por lo que solicita que se incluya como requisitos adicionales una certificación ambiental expedida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un estudio predictivo de radiaciones no ionizantes y un estudio de impacto ambiental. Además, cuestiona la aplicación del silencio administrativo positivo invocando el artículo 34.1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Señala que, por esa razón, se vulneran, entre otros, los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado de los vecinos del Callao.

La sentencia en mayoría estima la demanda con el argumento de que los requisitos para conceder la aludida autorización son generales y no constituyen controles rigurosos ni preventivos, por lo que no resultan acordes al principio precautorio y tampoco al de prevención, que se aplican frente a amenazas de daños a la salud o al ambiente. Sin embargo, calificar la rigurosidad de los requisitos para la instalación de antenas es un ejercicio que no puede sostenerse en apreciaciones subjetivas. Se trata de un análisis de naturaleza técnica que requiere objetividad. Para tal fin, resulta útil acudir a los principios antes mencionados; empero, se hace necesaria una precisión: el deber de prevención hace referencia a las medidas que puedan tomarse frente a riesgos comprobados, en tanto que el deber de precaución corresponde a los inciertos. La sentencia asume que ambos deberes se estarían incumpliendo —y hasta los utiliza como términos equivalentes—, pero no acredita que nos encontramos frente a riesgos comprobados. Afirma que:

en la actualidad no existe consenso científico en torno a si la radiación electromagnética de la telefonía celular ocasiona daños en la salud de las personas y alteran el desarrollo equilibrado del medio ambiente en el que viven.

De ello se desprende, entonces, que la presente controversia estaría vinculada con el deber de precaución, mas no con el de prevención. Debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha sostenido en reiterada jurisprudencia que la aplicación del principio precautorio requiere de “indicios razonables y suficientes” del riesgo en cuestión, siendo necesario, además, que se “justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables” (Cfr. sentencia emitida en el Expediente 4223-2006-PA/TC). Por ello, las demandas de amparo presentadas contra la instalación de antenas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01272-2015-PA/TC
CALLAO
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS PERÚ),
representado por HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

han sido consistentemente declaradas infundadas por este Tribunal (Expedientes 2268-2007-PA/TC, 4223-2006-PA/TC y, en este Pleno, 5503-2014-PA/TC), ya que los indicios existentes sobre posibles daños ambientales y sanitarios no satisfacen el umbral exigido por el principio precautorio.

La situación no ha cambiado en este caso. No obra en autos documentación alguna que respalde indicios mínimos de riesgos sanitarios o ambientales generados por la instalación de antenas. Pese a ello, la sentencia ordena la modificación del procedimiento mediante la imposición de “requisitos técnicos más rigurosos y específicos”, y lo suspende en tanto ello no se cumpla. Semejante mandato no tiene ninguna justificación. Una controversia como la que aquí se plantea debe ser resuelta en un proceso que cuente con etapa probatoria. Así, a partir de la documentación técnica que las partes exhiban, podrá determinarse con rigurosidad si los requisitos exigidos para la instalación de una antena son adecuados o no para la reducción de los riesgos antes referidos.

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA