



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 05680-2008-PA/TC
PIURA
RUDECINDO JULCA RAMÍREZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de enero de 2010, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos y Eto Cruz, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Rudecindo Julca Ramírez contra la resolución de la Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, de fojas 426, su fecha 18 de setiembre de 2008, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 29 de mayo de 2008 el recurrente interpone demanda de amparo contra la empresa Telefónica del Perú y la Municipalidad Distrital de Sechura, provincia de Sechura, departamento de Piura, por considerar que se han vulnerado sus derechos a gozar a un medio ambiente equilibrado y adecuado, a la salud, a la propiedad y a transitar libremente. Alega que la empresa demandada ha construido irregularmente una antena de telefonía celular en el inmueble ubicado en la calle Huáscar N.º 699 del referido distrito, afectando tanto viviendas vecinas – derrumbe de paredes y la rajadura de tanques de agua – como instalaciones de agua y desagüe. Asimismo, sostiene que la referida antena tiene una altura de 72 metros, excediendo la altura de 60 metros autorizada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. También refiere que los moradores de la sexta cuadra de la calle Huáscar se ven impedidos de transitar normalmente por dicha calle debido a que yacen a la intemperie las tuberías de propiedad de la cuestionada empresa conteniendo cables de alta tensión. Por otra parte, señala que otro argumento para solicitar la reubicación de la referida antena de telefonía celular está vinculado con la salud de los moradores cercanos a la misma, quienes ven amenazado su derecho a la salud debido a que existe el riesgo de pérdida de la memoria, cambio de presión sanguínea, hipersensibilidad y cáncer, como efecto de las radiaciones no ionizantes, las mismas que, si bien pueden estar por debajo de los límites establecidos por la ley, ello no significa que no causen daño al organismo humano. Finalmente señala que frente a la negligencia de Telefónica del Perú, la municipalidad demandada ha incumplido con defender y cautelar el derecho de los vecinos.

Con fecha 13 de junio de 2008, don Santos Valentín Querevalu Periche, alcalde de la Municipalidad emplazada, contesta la demanda solicitando que se la declare infundada por considerar que no ha agraviado derecho alguno de la parte demandante.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sustenta su pedido en el hecho que, independientemente de la existencia de la polémica sobre la influencia nociva de las radiaciones electromagnéticas sobre las personas, su administración, tomando en consideración las preocupaciones y reclamos de la colectividad, ha dado inicio al procedimiento administrativo de oficio de desmontaje y desmantelamiento de la antena base celular materia del presente proceso constitucional, en el cual la empresa emplazada deberá acreditar si contaba con las autorizaciones municipales para la instalación de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio de telefonía celular otorgada en concesión por el Ministerio de Transportes y comunicaciones, según lo estipula el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones aprobado mediante Decreto Supremo N.º 020-2007-MTC. Sin perjuicio de lo antes señalado, estima que el proceso de amparo no es el idóneo para dirimir controversias como la planteada debido a que no cuenta con estación probatoria.

Telefónica del Perú S.A.A., con fecha 19 de junio de 2008, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada infundada. Al respecto, la mencionada emplazada considera que la demanda ha sido planteada sin sustento ni prueba alguna que pudiera acreditar que la cuestionada antena causa daños a los ciudadanos de Sechura. Asimismo, señala que dicha antena cuenta con todas las autorizaciones y licencias correspondientes para su correcta operación. También sostiene que diversas entidades nacionales e internacionales, como el Concytec y la Organización Mundial de la Salud, han concluido que la presencia de las antenas de telefonía móvil no son dañinas para la salud del ser humano. Con relación a la afectación a los inmuebles vecinos sostiene que los alegados derrumbes y rajaduras de paredes han acontecido supuestamente hace diez años, cuando se edificó la antena, motivo por el cual no pueden ser materia de cuestionamiento en el presente proceso constitucional. También afirma que los tubos con cables no han podido ser debidamente enterrados debido a que los propios vecinos han impedido el acceso de su personal para terminar dicha tarea.

El Juzgado Mixto de Sechura, con fecha 9 de julio de 2008, declara infundada la demanda argumentando que no se ha acreditado con prueba alguna de rigor científico que las radiaciones no ionizantes produzcan efectos negativos sobre las personas, y que tampoco ha probado el recurrente que se esté vulnerando o amenazando sus derechos constitucionales a la propiedad y al libre tránsito.

La Primera Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, con fecha 18 de setiembre de 2008, confirma la resolución apelada, básicamente por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

1. De autos se desprende que el demandante pretende que el Tribunal Constitucional ordene el retiro de la antena de telefonía celular ubicada en la calle Huáscar N.º 699



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



del distrito de Sechura de propiedad de la empresa emplazada, debido a que estaría vulnerando sus derechos constitucionales a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, a la salud, a la propiedad y a transitar libremente.

2. Tal como lo hizo en la STC N.º 02268-2007-PA/TC, este Colegiado considera conveniente recordar algunos postulados expuestos en anterior jurisprudencia respecto:
 - a) Los derechos fundamentales que la Constitución ha reconocido no sólo son derechos subjetivos, sino también constituyen el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento constitucional (STC 0976-2001-AA/TC). Esa última dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un “deber especial de protección” de dichos derechos. Desde luego que esta vinculación de los derechos fundamentales en la que se encuentran los organismos públicos no significa que tales derechos sólo se puedan oponer a ellos, y que las personas (naturales o jurídicas de derecho privado) se encuentren ajenas a su respeto. El Tribunal ha manifestado en múltiples ocasiones que, en nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares (STC 03510-2003-AA/TC).
 - b) Un Estado social y democrático de Derecho no solo debe garantizar 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 1º de la Constitución), sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente y a su salud (STC 04223-2006-AA/TC).
 - c) 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, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte 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 (STC 04223-2006-AA/TC).
 - d) El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho 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 en 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 (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

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 (STC 0048-2004-AI/TC).

3. Mediante Licencia de Operación expedida con fecha 26 de octubre de 1997 por la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (hoy Ministerio de Transportes y Comunicaciones), con vigencia hasta el 13 de febrero de 2012 (foja 228), queda acreditada la autorización, por parte de este organismo, de la prestación del servicio público de telefonía móvil y la puesta en operación de una estación de radiocomunicaciones base de conmutación celular de teleservicio público de telefonía móvil en la estación ubicada en la calle Restitución con Huáscar del distrito de Sechura (Huáscar N.º 699).
4. Sin embargo, con posterioridad y ya cuando la causa se encontraba en el Tribunal, el demandante presentó a este Colegiado una copia de la Resolución de Alcaldía N.º 1276-2008-MPS/A de fecha 23 de diciembre de 2008, en virtud de la cual se dispone que, en el plazo de quince días hábiles, se proceda al desmontaje y desmantelamiento de la antena base celular (torre) sito en la calle Huáscar N.º 699 y Restauración del distrito y provincia de Sechura de propiedad de Telefónica del Perú S.A.A., debido a que no se cuenta con autorización para la instalación y funcionamiento de una torre de 70 metros. Dicha Resolución ha sido confirmada mediante Resolución de Alcaldía N.º 0128-2009-MPS/A, de fecha 26 de febrero de 2009, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por Telefónica del Perú S.A.A., quien al no cumplir con lo dispuesto en la Resolución de Alcaldía N.º 1276-2008-MPS/A ha generado el inicio del procedimiento de ejecución coactiva, que se lleva a cabo en el expediente 085-2009-UEC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



5. De las pruebas aportadas en esta sede constitucional se evidencia que la autoridad municipal demandada ha procedido a atender el pedido de los recurrentes, ordenando el desmontaje y desmantelamiento de la antena, con lo cual se estaría brindando protección a los derechos constitucionales invocados a la salud y el medio ambiente adecuado y equilibrado; de lo que se colige que la demanda debería ser declarada improcedente por haber cesado la vulneración de los derechos alegados. Sin embargo, de lo actuado en el proceso y de los recaudos que obran en el expediente se observa que aún la entidad demandada Telefónica del Perú no ha procedido a cumplir lo ordenado por la Municipalidad Distrital de Sechura, por lo que este Tribunal debe asumir jurisdicción a efectos de dilucidar la controversia constitucional planteada, brindando protección efectiva a los derechos constitucionales en juego.
6. En primer lugar, es necesario recordar que, de acuerdo a la propia jurisprudencia de este Colegiado, y en consonancia con la interpretación efectuada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto al derecho a la salud, en conexión con el derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado, recogido en la Observación General N° 14, este derecho fundamental comprende, dentro de su ámbito constitucionalmente protegido, las siguientes obligaciones para el Estado, extensible también a los particulares:
- a) **Obligación de respeto**, que implica que los Estados y particulares se abstengan de injerir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud, esto es, que no lleven a cabo acciones que dañen o amenacen el ejercicio de este derecho (párrafo 34 de la OG N° 14).
 - b) **Obligación de protección**, que supone la obligación del Estado y de particulares de adoptar las medidas que impidan la vulneración del derecho por parte de terceros, es decir, es el establecimiento de toda suerte de medidas destinadas a evitar la producción de daños a la salud de las personas (párrafo 35 de la OG N° 14).
 - c) **Obligación de satisfacción**, que requiere de todas las medidas tendientes a dar plena efectividad al derecho, esto es, de la prestación efectiva de bienes y servicios destinados a cumplir con la protección efectiva de la salud de las personas (párrafo 36 de la OG N° 14).
 - d) **Obligación de facilitación**, que tiende al establecimiento de medidas para permitir a los particulares y comunidades disfrutar su derecho a la salud, cuando por alguna razón no puedan ejercerlo por sí mismos, y la **obligación de promoción**, que supone el compromiso activo del Estado para el disfrute del nivel más alto de salud por parte de la población, (párrafo 37 de la OG N° 14).



De acuerdo a este marco de obligaciones, que conforman a su vez el contenido del derecho a la salud, puede apreciarse que una de las dimensiones más importantes en el disfrute efectivo de este derecho lo constituye el *deber de protección*. Y es que, como lo ha sostenido con claridad el profesor Juan Arroyo, “en realidad, la definición clásica de la salud hecha por la OMS en 1948, conceptuándola como bienestar físico, espiritual e integral, desplaza al sistema de salud del terreno exclusivo de la atención de la enfermedad y lo adentra en el terreno de la calidad de vida, que es responsabilidad general del Estado y la sociedad. La mayoría de salubristas defendemos esta concepción amplia de la salud, lo que se expresa en el requerimiento de políticas de salud no sólo curativas sino **preventivas** y de promoción de la salud” (resaltado nuestro) [Cfr. ARROYO, Juan: “La salud inmóvil: Parálisis del sistema de salud en un ciclo expansivo de la economía”, en *Informe de los DESC a un año de gobierno. Del cambio responsable al continuismo irresponsable*, APRODEH, Lima, 2007, p. 90].

7. Es así que en el marco general de las obligaciones del Estado respecto a este derecho y al derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado, juega un rol trascendente las políticas y medidas adoptadas con el objeto de proteger la salud de posibles y potenciales daños, evitando su producción o minimizando sus efectos nocivos. Sucede que en el caso del derecho a la salud, la función específica que cumple la salud como bien primario que posibilita el ejercicio de los demás derechos y el libre desarrollo de la personalidad, obliga a adoptar todas las medidas tendientes no sólo a recuperar dicho estado cuando una persona lo pierde, sino primordialmente a evitar que dicha disminución de las capacidades vitales se produzca. Por ello es que este Colegiado ha atendido de modo especial, al abordar la problemática de las antenas de telefonía celular, esta dimensión del deber de protección del Estado respecto al derecho a la salud, asentado finalmente en la función de prevención.
8. En este contexto, este Tribunal ha establecido que dicha labor preventiva debe verificarse en la conjunción de dos requisitos básicos que debe observar el Estado, a través de sus autoridades competentes, a la hora de habilitar la instalación de las antenas de telefonía móvil: a) la autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que atienda a la cantidad de radiación ionizante que, como máximo, puede emitir una antena para no ser dañina a la salud; y b) la autorización de la municipalidad respectiva, a efectos de verificar si la construcción de la estación celular y de la antena respetan los estándares de seguridad establecidos y si la construcción se encuentra muy cercana a viviendas que pudieran ser afectadas por la misma.
9. De lo observado en autos se aprecia que, si bien Telefónica del Perú contaba con la autorización correspondiente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el cual ha establecido que la antena objeto de discusión emite radiaciones por debajo de los máximos establecidos, la empresa demandada no poseía la respectiva



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



autorización de la Municipalidad Distrital de Sechura, la cual garantice tanto la idoneidad de la construcción, como la no afectación a la población del distrito, merced a su ubicación cercana a viviendas del lugar.

10. En este punto es necesario enfatizar que, no obstante no existir aún certeza científica de los daños producidos por las antenas de telefonía celular, y en el caso concreto ser imposible determinar el aludido daño a la salud; como este Colegiado ha tenido también oportunidad precisar, el deber de protección que este derecho acarrea exige que, justamente, las autoridades estatales en el marco de sus competencias constitucionalmente asignadas, sean las que determinen la habilitación de estas antenas siempre que cumplan, según su criterio, las normas correspondientes de seguridad en la construcción y se ajusten al diseño habitacional que las mismas determinen de la ubicación física de las antenas, esto es, si deben quedar ubicadas o no dentro de zonas residenciales y bajo qué condiciones.
11. En el presente caso, como ya se dijo, la antena de telefonía celular, ubicada en la calle Huáscar N.º 699 del distrito de Sechura, no contaba con la autorización municipal de funcionamiento, y sólo poseía, en cambio, una autorización para la construcción del módulo que en dicha dirección posee. Aquí pues, además de la falta de garantía de la adecuada construcción de la antena, de su conveniente instalación de acuerdo a las características del terreno (abundante cantidad de médanos en la zona de Sechura), de su proximidad a viviendas residenciales –todo lo cual configura la vulneración de los derechos a la salud y el medio ambiente adecuado y equilibrado en su faz del deber de protección estatal-, es obvio que existe aquí una práctica perniciosa que, en modo alguno, puede ser avalada por este Colegiado Constitucional: la construcción de instalaciones sin la respectiva autorización, pretendiendo con posterioridad –como se aprecia de autos- una tardía regularización, desatendiendo no sólo la normativa nacional o municipal al respecto, sino obviando las medidas de seguridad que la misma contiene a favor de la ciudadanía.
12. No puede pretenderse, pues, bajo ninguna circunstancia, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, regido no sólo por el principio de sujeción estricta a los procedimientos preestablecidos en la ley, sino por la supremacía normativa de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, la convalidación de un accionar a todas luces contrario a la ley y al orden de valores que encarna nuestra Constitución; por lo que, en ningún caso, puede mantenerse dicha construcción, máxime si puede representar un riesgo para la salud, y la autoridad competente, en este caso, la Municipalidad emplazada ha ordenado el desmantelamiento de la antena materia de la presente controversia.
13. Finalmente, es preciso llamar la atención de las autoridades municipales que si bien están reparando la lesión de los derechos invocados y haciendo cumplir sus propias disposiciones y procedimientos, lo han hecho con un margen de tiempo bastante



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



grande desde la construcción de la mencionada antena, dando lugar a una serie de conflictos en la población que incluyó la creación de un comité ciudadano para el retiro de la referida antena y negociaciones directas con la empresa demandada que no arribaron a ningún resultado. Todo ello se hubiera podido evitar si las autoridades llamadas a cumplir con el deber de protección aquí reseñado hubieran cumplido su función en el momento oportuno.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo, por vulneración de los derechos a la salud y al medio ambiente equilibrado y adecuado.
2. **ORDENAR** a Telefónica del Perú S.A.A., que en el plazo de dos días de notificada la presente resolución, retire los equipos y antena de telefonía celular (torre) ubicada en la calle Huáscar N.º 699 del distrito de Sechura, bajo apercibimiento de aplicarse los apremios establecidos en el artículo 22 y 59 del Código Procesal Constitucional; y que se abstenga, en el futuro, de ejecutar obras sin contar con la autorización municipal correspondiente.
3. **ORDENAR** a la Municipalidad Distrital de Sechura que, con atención a la presente sentencia y a su propia Resolución de Alcaldía N.º 1276-2008-MPS/A, proceda a retirar los equipos y antena de telefonía celular (torre) ubicada en la calle Huáscar N.º 699 del distrito de Sechura, en caso de renuencia de la empresa demandada a cumplir el presente fallo en los términos dispuestos en el punto anterior.

Publíquese y notifíquese

SS.

MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
ETO CRUZ

Lo que certifico:

DR. VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR