



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
PRIMERA SALA CONSTITUCIONAL**

EXPEDIENTE : 04240-2024-0-1801-JR-DC-01
DEMANDANTE : [REDACTED]
DEMANDADO : DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A.
MUNICIPALIDAD DE [REDACTED]
MATERIA : ACCION DE AMPARO

RESOLUCIÓN NÚMERO: 03

Lima, once de agosto
Del año dos mil veinticinco.

VISTOS

Es materia de grado ante este Superior Colegiado la apelación formulada por las demandadas **Municipalidad Distrital de [REDACTED]** y **[REDACTED] S.A** contra la **Sentencia emitida por Resolución N.º 07** de fecha 29 de noviembre del año 2024¹, que declaró:

- a) **INFUNDADA** la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa deducida por **[REDACTED] S.A.** y la Municipalidad Distrital de **[REDACTED]**.
- b) **FUNDADA** la demanda de **AMPARO** interpuesta por **[REDACTED]** contra **DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A. Y MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE [REDACTED]**; en consecuencia, **NULO** todo lo actuado en el Expediente N° 023420- 2018 referido sobre el trámite de aprobación automática de instalación de una Antena de Telecomunicaciones denominado como proyecto Costa Verde 1 presentado por la empresa **[REDACTED] S.A.** ante la Municipalidad Distrital de **[REDACTED]**.

¹ Sentencia obra de páginas 604 a 616 (Tomo II).



- c) **ORDENO a DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A. Y MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORRILLO** que, en el plazo de cinco días de notificada la presente sentencia, retiren los equipos y antena de telefonía celular (torre) ubicado en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], y CUMPLAN con restaurar la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], bajo apercibimiento de aplicarse las medidas coercitivas contenidas en los artículos 22° y 59° del Código Procesal Constitucional; con costos.

Interviniendo como Ponente el Juez Superior Cueva Chauca.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN:

La entidad demandada **DESARROLLOS TERRESTRES DEL PERÚ S.A.**, señala como argumentos de su recurso de apelación, en síntesis, lo siguiente:

La apelación se organiza en cinco ejes principales:

- **Falta de agotamiento de la vía previa**
 - o El demandante había iniciado un procedimiento administrativo ante la Municipalidad de [REDACTED] para cuestionar la antena, que aún no concluía al momento de interponer el amparo.
 - o El juez aplicó indebidamente el principio *pro actione*, pese a que no había duda de la falta de agotamiento.
 - o Existe vicio de motivación externa porque el juez partió de premisas fácticamente erradas (ej. que el demandante no era parte del procedimiento administrativo).
- **Indebida aplicación del precedente *Elgo Ríos***
 - o El proceso de amparo es residual y solo procede ante violaciones graves a derechos constitucionales.
 - o El caso planteado era de naturaleza administrativa y correspondía al contencioso administrativo.
 - o El juez consideró tutela urgente sin acreditar riesgo de irreparabilidad ni daño grave a la salud o al ambiente.



- **Falta de incidencia en el contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados**
 - o Derecho a la salud: no se acreditó cómo la antenna impedía acceso a servicios de salud.
 - o Derecho al medio ambiente equilibrado: no se probó afectación ambiental ni incumplimiento del deber de conservación.
 - o El juzgado confundió requisitos administrativos con vulneración de derechos fundamentales.
- **Exigencia indebida de autorización del Ministerio de Cultura**
 - o El juez ordenó acreditar una autorización del Ministerio de Cultura que no es exigible en el caso, porque la antenna no está en zona declarada Patrimonio Cultural de la Nación sino en un área colindante.
 - o El propio Ministerio de Cultura aprobó el plan de monitoreo arqueológico y dio conformidad final, sin pedir licencia adicional.
 - o Se configuró un vicio de motivación externa: la conclusión del juez parte de una premisa fácticamente errada.
- **Desconocimiento de los daños ocasionados por el retiro de la antenna**
 - o Retirar la antenna perjudicaría a DT (inversiones y contratos con operadores), a las empresas de telecomunicaciones arrendatarias y, sobre todo, a los usuarios del servicio de internet.
 - o Se afecta el derecho constitucional de acceso a internet (art. 14-A de la Constitución).
 - o La sentencia no pondera el interés público ni el impacto general de la decisión.

La entidad demandada **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE** [REDACTED], señala como argumentos de su recurso de apelación, en síntesis, lo siguiente:

- **Vulneración del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva**
 - o Alegan que la sentencia fue emitida sin valorar adecuadamente las pruebas presentadas por la



Municipalidad, dándole prevalencia únicamente a lo expuesto por el demandante.

- o Señalan que ello afecta su derecho de defensa y genera un perjuicio económico al presupuesto municipal.
- **Improcedencia del amparo por falta de agotamiento de la vía previa**
 - o Sostienen que el demandante sí inició un procedimiento administrativo ante la Municipalidad (control posterior y pedido de retiro de la antena), por lo que debía agotar dicha vía conforme al art. 43 del Código Procesal Constitucional.
 - o Afirman que, existiendo un procedimiento administrativo pendiente, no correspondía admitir directamente la acción de amparo.
- **El amparo es una vía residual y excepcional**
 - o Invocan que el proceso de amparo no procede si existen vías ordinarias igualmente idóneas y satisfactorias para la protección del derecho, conforme al art. 7 del Código Procesal Constitucional.
 - o Alegan que no se acreditó la urgencia, ni un daño irreparable que justifique acudir a la vía constitucional.
- **Falta de prueba sobre afectación a la salud y medio ambiente**
 - o Afirman que no se probó que la antena de telecomunicaciones afecte derechos fundamentales como la salud o el medio ambiente.
 - o Señalan que la instalación contaba con autorización bajo el marco normativo aplicable (Ley 29022 y su reglamento, así como D.S. 003-2015-MTC).
- **Exoneración de costos procesales**
 - o Argumentan que, por ser un Gobierno Local, la Municipalidad está exonerada del pago de costas y costos procesales conforme al art. 413 del Código Procesal Civil.
- **Derecho a la prueba y motivación insuficiente de la sentencia**



- o Alegan que el juez no valoró las pruebas ofrecidas por la Municipalidad.
- o Señalan que existe “motivación aparente”, porque la sentencia no analizó ni respondió adecuadamente los argumentos de defensa de la entidad.

ANTECEDENTES DEL CASO:

Se pretende vía proceso de acción de amparo que:

I. PETITORIO:

Solicito de su despacho que por sentencia declare que las codemandadas amenazan y vulneran mis derechos constitucionales a la salud, protección de la comunidad y a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, consagrados en el artículo 7º y en el numeral 22 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú, en el artículo 21º de la Carta Magna que consagra al Patrimonio Cultural de la Nación como un derecho constitucional protegido; y en los numerales 25 y 27 del artículo 44º del Código Procesal Constitucional y en el art. 21º de la Constitución Política.

En consecuencia, solicito se repongan las cosas al estado anterior de la amenaza y violación de los derechos constitucionales mencionados, ordenándose lo siguiente:

1. Que la codemandada [REDACTED] S.A. retire dentro del plazo de 48 horas de notificada con la resolución firme la Antena de telefonía y Estación base de telecomunicaciones ubicado en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], Lima, bajo apercibimiento de aplicársele los apremios previstos en los artículos 27º del Código Procesal Constitucional.
2. Que la codemandada Municipalidad Distrital de [REDACTED], proceda a retirar la Antena de telefonía y Estación base de telecomunicaciones ubicado en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], Lima, en caso de renuencia de [REDACTED] S.A. a cumplir el presente fallo; bajo apercibimiento de aplicársele los



apremios previstos en los artículos 27° del Código Procesal Constitucional.

3. Que la Municipalidad Distrital de [REDACTED] y la empresa demandada [REDACTED] S.A., cumplan con restaurar la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], Lima con el objeto de recuperar la cobertura arbórea y áreas verdes.
4. Hago extensiva la presente acción al pago de las costas y costos del proceso en caso de oposición.

CONSIDERACIONES DE ESTA SALA SUPERIOR:

PRIMERO: Conforme lo señalado en el artículo 364² del Código Procesal Civil, la apelación tiene por objeto que el superior examine la apelada a solicitud de parte o tercero legitimado, con el propósito que sea anulada o revocada, total o parcialmente, siendo así el superior solamente puede conocer mediante apelación de los agravios que afectan al impugnante.

SEGUNDO: Que, el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución Política del Estado, modificado por el Artículo Único de la Ley N° 26470, dispone que la Acción de Amparo, procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, y tiene por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo, conforme a lo señalado por el artículo 1° del Código Procesal Constitucional.

TERCERO: El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que: *“uno de los contenidos esenciales del derecho al debido proceso es el derecho de obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en cualquier clase de procesos, lo que es acorde con el inciso 5 del artículo 139°*

²**Artículo 364.- Objeto.-**

El recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente.



de la Constitución. La necesidad de que las resoluciones judiciales sean motivadas es un principio que informa el ejercicio de la función jurisdiccional y, al mismo tiempo, un derecho constitucional de los justiciables. Mediante ella, por un lado, se garantiza que la administración de justicia se lleve a cabo de conformidad con la Constitución y las leyes (artículos 45° y 138° de la Constitución) y, por otro, que los justiciables puedan ejercer de manera efectiva su derecho de defensa” (Exp. N° 04729-2007-HC, fundamento 2).

CUARTO: El derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.3° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos.

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

QUINTO: Que, 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”.

SEXTO: 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 No 4223-2006-AA).

SÉPTIMO: Así también, una de las principales obligaciones del Estado en materia de protección ambiental es la **prevención**. Ello implica que, aunque el Estado no pueda garantizar de manera absoluta que todas las personas vivan en un entorno completamente sano, sí está obligado a adoptar medidas que eviten riesgos y aseguren condiciones adecuadas para la vida. Así, la protección del medio ambiente no se limita únicamente a reparar los daños ya producidos, sino que tiene como eje central impedir que estos ocurran. En consecuencia, el derecho fundamental a disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado, reconocido en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución, se expresa en dos dimensiones esenciales: (i) el derecho de toda persona a gozar de dicho ambiente, y (ii) el derecho a que el Estado y la sociedad adopten acciones destinadas a preservar su conservación. En buena cuenta, el Principio Precautorio obliga a los Estados a actuar preventivamente frente a una amenaza de daño al medio ambiente sin necesidad de incertidumbre científica.

OCTAVO: Por su parte, mediante Opinión Consultiva OC-23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el contenido de las obligaciones estatales frente a posibles daños al medio ambiente, a fin de garantizar el respeto de los derechos a la vida y a la integridad personal. Entre dichas obligaciones, se encuentra el deber de aplicar el principio de precaución o precautorio – invocado por la parte demandante – el cual exige la adopción de “medidas que deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener actividad en el medio ambiente. Al respecto, la Declaración de Río establece: **cuando haya peligro de daño grave o irreversible**, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”³ (Corte IDH, 2017, párr. 175, sección B.2).

NOVENO: Que, el Perú introduce la aplicación del principio de precaución en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental del Perú, Ley N°28245 de junio de 2004, artículo 5.K, en

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 15 de noviembre). *Opinión consultiva OC-23/17 sobre medio ambiente y derechos humanos: Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal* (Serie A, No. 23). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf



el mismo que se señala aplicación del criterio de precaución, de modo que cuando **haya peligro de daño grave o irreversible**, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

ABSOLUCIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE APELACIÓN:

DÉCIMO: Ahora bien, para efectos de este caso, el presunto acto lesivo consiste en que la empresa demandada [REDACTED] S.A., instaló y viene haciendo funcionar una Antena de Telecomunicaciones que destruyó y dejó inutilizable un área denominada “el triángulo”, afectando el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y directamente viene afectando el Patrimonio Cultural de la Nación. En consecuencia, se demanda que tanto la Municipalidad Distrital de [REDACTED] como la referida empresa cumplan con la obligación de restaurar la zona triangular de área verde ubicada en la intersección del Malecón [REDACTED] con la calle [REDACTED], en el distrito de [REDACTED], Lima, a fin de recuperar la cobertura arbórea y las áreas verdes afectadas.

DÉCIMO PRIMERO: Mediante Resolución N° 07 de fecha 29 de noviembre del año 2024, el juzgado señala que:

(...)

Decimo Segundo: Como ya se ha expuesto, el predio del que es copropietario el demandante, se encuentra próxima a la antena (sin autorización instalada y en pleno funcionamiento) se encuentra a una distancia muy cercana de la vivienda del demandante, lo que de por sí, amenaza el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado del demandante y su familia; pues conforme a lo establecido en el fundamento que antecede, tanto la Municipalidad como la empresa demandada han tenido y tienen la obligación de preservar el derecho a la salud y el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado de los residentes colindantes a la antena instalada.

Décimo Tercero: Corresponde ahora determinar si procede o no estimar cada una de las pretensiones planteadas en la demanda.



- a) Se declare la nulidad de todo lo actuado en el Expediente N° 023420- 2018 referido sobre el trámite de aprobación automática de instalación de una Antena de Telecomunicaciones denominado como proyecto Costa Verde 1 presentado por la empresa [REDACTED] S.A. ante la Municipalidad Distrital de [REDACTED].
- b) Se ordene a [REDACTED] S.A. retire dentro del plazo de 48 horas de notificada con la resolución firme, la Antena de telefonía y Estación base de telecomunicaciones ubicado en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], Lima.
- c) Se ordene a la codemandada Municipalidad Distrital de [REDACTED], proceda a retirar la Antena de telefonía y Estación base de telecomunicaciones ubicado en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], Lima, en caso de renuencia de [REDACTED] S.A. a cumplir el presente fallo.
- d) Se ordene a la Municipalidad Distrital de [REDACTED] y la empresa [REDACTED] S.A., cumplan con restaurar la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], Lima con el objeto de recuperar la cobertura arbórea y áreas verdes.

La primera, está dirigida a que se declare la nulidad de todo lo actuado en el procedimiento administrativo, la segunda, que el retiro del equipo y antena lo haga la empresa [REDACTED] S.A.; la tercera, está dirigida a que lo haga la Municipalidad Distrital de [REDACTED]; la cuarta, tiene como finalidad que ambas demandadas restauren la porción triangular verde entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED].

Es decir, las pretensiones así enunciadas las realiza el demandante como si se tratara de un derecho individual; sin embargo, el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado y equilibrado es un derecho supraindividual⁴, pues su

⁴ **Ley 28611, Ley General del Ambiente, Título Preliminar, Artículo I** "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida,



preservación es de incidencia colectiva; por lo tanto, puede interponerse la demanda por cualquier persona⁵. Es decir, estamos ante un derecho de incidencia colectiva a los que la doctrina conoce con el nombre de intereses difusos; por consiguiente, dichas pretensiones deben de estimarse.

(...)

DÉCIMO SEGUNDO: Ahora bien, en cuanto a la alegada falta de agotamiento de la vía previa, tanto la Municipalidad Distrital de [REDACTED] como [REDACTED] S.A, sostienen que la demanda de amparo era improcedente por no haber agotado la vía administrativa. Sin embargo, tal y como señala el A-quo, el demandante **sí inició el procedimiento administrativo solicitando el control posterior y retiro de la antena en noviembre del año 2019, sin obtener respuesta hasta la fecha**, lo cual encuadra en la excepción prevista en el art. 43 del Código Procesal Constitucional. Al respecto, el juzgado enfatizó que *“habiendo iniciado la vía administrativa, se configura el supuesto que describe el artículo 43º del Nuevo Código Procesal Constitucional (...) en caso de duda en cuanto al agotamiento de la vía previa, debe admitirse la demanda”*. De esta manera, se desvirtúa por completo la alegación de falta de agotamiento: el silencio municipal configura un supuesto que habilita la vía constitucional, de acuerdo con el principio **pro actione**.

DÉCIMO TERCERO: En cuanto a **la residualidad del amparo y la invocación del precedente Elgo Ríos**, se tiene que las apelaciones sostienen que el proceso debía ventilarse en sede contencioso-administrativa. Sin embargo, la demanda se dirige a tutelar derechos fundamentales —salud y medio ambiente equilibrado—, y que, dada la cercanía de la antena al domicilio del demandante, existía la necesidad de una tutela urgente para evitar consecuencias irreparables. En palabras del A-quo: *“en el caso específico de autos, la vía idónea para resolverse la controversia (...) es el proceso constitucional de amparo”*. Siendo que, la supuesta naturaleza administrativa del litigio se desvirtúa porque el

y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

⁵ **Código Procesal Constitucional, Artículo 40º** *“(...) Asimismo, puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de los referidos derechos”*.



fondo del caso no es la mera legalidad del acto municipal, sino la afectación directa a derechos de rango constitucional.

DÉCIMO CUARTO: Desarrollos Terrestres argumenta que no se acreditó la afectación a la salud o al ambiente. No obstante, de autos se tiene que la antena **funciona desde 2018 sin contar con la autorización exigida por el Ministerio de Cultura, a pesar de estar emplazada en una zona con protección especial**. Así, este superior colegiado comparte el argumento referido por el Aquo al destacar que la amenaza se configura no solo por los efectos directos de la radiación, sino por la falta de garantías de seguridad, prevención y preservación ambiental: *“el predio del demandante se encuentra a una distancia muy cercana de la antena instalada sin autorización, lo que de por sí, amenaza el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado del demandante y su familia”*. Con ello queda claro que sí existe una afectación constitucionalmente relevante.

DÉCIMO QUINTO: Así también, Desarrollos Terrestres S.A argumenta que la autorización cultural no era exigible; sin embargo, el Ministerio de Cultura precisó que el área denominada “El Triángulo” **se encuentra dentro de los límites de la Zona de Protección Circundante, con protección especial conforme a la Ley N° 28296**. Aunado a ello, la Resolución Directoral N° 900013-2018 solo autorizó un plan de monitoreo arqueológico, mas no la obra.

DÉCIMO SEXTO: En cuanto al alegado perjuicio por el retiro de la antena, DT sostiene que retirar la antena afectaría a sus inversiones, a las empresas operadoras y a los usuarios. Sin embargo, se debe ponderar el valor constitucional de la salud y del ambiente frente a intereses económicos. Así, tal y como señala el Aquo, **no puede convalidarse la instalación irregular de infraestructura sin autorización y en zona protegida**: *“no puede pretenderse, bajo ninguna circunstancia (...) la convalidación de un obrar a todas luces contrario a la ley y al orden de valores que encarna nuestra Constitución”*. La ponderación ya fue realizada en la sentencia, concluyendo que los derechos fundamentales deben primar sobre los intereses económicos de una empresa privada o incluso de la propia Municipalidad.

DÉCIMO SÉPTIMO: Finalmente, en cuanto a los alegatos municipales de falta de motivación y derecho a la prueba, la



Municipalidad alega que la sentencia no valoró sus pruebas ni respondió a sus argumentos. Sin embargo, la resolución apelada contiene un extenso análisis de los documentos obrantes en autos (constancia de compatibilidad, informes técnicos, resoluciones directorales y oficios del Ministerio de Cultura), de manera que se descarta toda “motivación aparente”. El juez explicó de forma razonada por qué dichos documentos no acreditaban la autorización exigida y cómo ello incide en los derechos fundamentales. En palabras del fallo: *“podemos concluir que la Municipalidad Distrital de [REDACTED] ha otorgado la licencia sin un debido análisis de los permisos del Ministerio de Cultura, hecho que se agrava debido a la ubicación del área del Triángulo”*.

Sobre la aplicación del Principio Precautorio:

DÉCIMO OCTAVO: Ahora bien, el Principio Precautorio, como se ha señalado, coadyuva a la preservación del medio ambiente, por ello, se aplica ante la amenaza de un daño a la salud o 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.

Sobre la evidencia científica en torno a antenas de telecomunicaciones y riesgo de cáncer:

DÉCIMO NOVENO: En aplicación del Principio Precautorio, corresponde atender la evidencia científica que, si bien no es concluyente, muestra señales razonables de riesgo en la exposición a radiaciones no ionizantes provenientes de antenas de telecomunicaciones. Así, la revisión de Balmori (2022)⁶, publicada en *Environmental Research*, sistematizó 38 estudios realizados en condiciones urbanas reales, es decir, en poblaciones que habitan próximas a estaciones base. Del total, el 73,6 % (28/38) de los trabajos revisados reportaron efectos adversos en la salud, destacando que, en el ámbito de cáncer, 10 de 13 estudios (76,9%) hallaron asociación positiva con mayor incidencia o mortalidad en

⁶ Balmori, A. (2022). Evidence for a health risk by RF on humans living around mobile phone base stations: From radiofrequency sickness to cancer. *Environmental Research*, 214, 113851. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935122011781?via%3Dihub>



residentes cercanos. Esta revisión también describe síntomas asociados a la llamada *radiofrequency sickness* y alteraciones en parámetros bioquímicos, evidenciando una señal consistente de riesgo en contextos de exposición ambiental.

VIGÉSIMO: Entre los estudios recogidos, destaca Wolf & Wolf (2004)⁷, en Israel, que analizó una cohorte de 622 personas que vivían a menos de 350 m de una antena, hallando una tasa 4,15 veces mayor de cáncer en comparación con la población de referencia, con especial incremento en mujeres, aun cuando los niveles de radiación se encontraban por debajo de los límites internacionales. Asimismo, el estudio de Eger et al. (2004)⁸ en Naila, Alemania, mostró una mayor proporción de cáncer en residentes a menos de 400 m de una estación base respecto de aquellos que habitaban más alejados. Del mismo modo, Dodê et al. (2011)⁹, en Belo Horizonte (Brasil), al evaluar más de 7,000 muertes por neoplasias, identificó una mayor mortalidad dentro de un radio de 500 m de conglomerados de antenas, confirmando un gradiente espacial entre densidad de estaciones base y riesgo de cáncer.

VIGÉSIMO PRIMERO: Estos hallazgos, aun reconociendo limitaciones metodológicas —diseños ecológicos, riesgo de confusión y necesidad de mediciones personales de exposición—, aportan **indicios razonables de un posible riesgo carcinogénico asociado a la exposición crónica a radiación de antenas de telecomunicaciones**. En el marco de un Estado constitucional de derecho, y bajo la vigencia del principio de precaución, tales evidencias científicas justifican la adopción de medidas urgentes, razonables y proporcionales para proteger los derechos fundamentales a la salud y a un ambiente equilibrado y adecuado, reconocidos en los artículos 2 inciso 22 y 7 de la Constitución.

VIGÉSIMO SEGUNDO: De lo mencionado anteriormente, se puede colegir que, “(...) aun cuando no exista certeza científica absoluta sobre los posibles efectos nocivos de la radiación electromagnética,

⁷ Wolf, R., & Wolf, D. (2004). Increased incidence of cancer near a cell-phone transmitter station. *International Journal of Cancer Prevention*, 1(2), 123–128.

⁸ Eger, H., Hagen, K. U., Lucas, B., Vogel, P., & Voit, H. (2004). Influence of the spatial proximity of mobile phone base stations on cancer rates. *Umwelt-Medizin-Gesellschaft*, 17(4), 273–356

⁹ Dode, A. C., Leao, M. M., Tejo, F. A., Gomes, A. C. R., Dode, M. C., Dode, M. C., Moreira, C. W., Condessa, V. A., Albinatti, C., & Caiaffa, W. T. (2011). Mortality by neoplasia and cellular telephone base stations in the Belo Horizonte municipality, Minas Gerais state, Brazil. *Science of the Total Environment*, 409(19), 3649–3665.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969711005754?via%3Dihub>



corresponde al Estado, en aplicación del principio de precaución, adoptar medidas regulatorias que eviten riesgos graves o irreversibles para la salud y el medio ambiente (...)" (cfr. STC No 01272-2015-AA/TC, fundamento 34).

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, 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 No 4893-2015-PA).

VIGÉSIMO TERCERO: En el presente caso, resulta evidente de los documentos obrantes en autos (fotografías de folios 398 al 401), que se ha instalado la antena de celular frente al departamento o vivienda del actor, mediando pocos metros entre ambos puntos, lo que le expone a la radiación no ionizante que razonablemente conforme a los estudios antes mencionados podrían generarle cáncer y que si bien no son estudios compartidos en su totalidad por el mundo científico, se evidencia que hay una base sólida en las investigaciones realizadas, por lo cual corresponde aplicar el Principio Precautorio que no exige certeza científica para prevenir daños que eventualmente pudieran tornarse en irreparables respecto a los derechos a la vida y la salud, como también a un medio ambiente sano para la vida, y que tienen sustento en los artículos 2.1 y 2.22 de la Constitución.

VIGÉSIMO CUARTO: De esta manera, se puede concluir que el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado implica que las personas puedan disfrutar de un entorno en el que sus componentes se desarrollen e interactúen de manera natural y armónica. Si bien la intervención humana es posible, esta no debe generar una alteración sustancial de esa relación entre los elementos ambientales. En consecuencia, lo que se protege no es cualquier entorno, sino aquel que resulta apropiado para garantizar el desarrollo integral de la persona y el respeto de su dignidad. De lo contrario, el derecho perdería su esencia y quedaría vacío de contenido (cfr. STC N.º 2268-2007-PA, 5503-2014-PA, entre otras). Asimismo, este derecho se manifiesta también en la exigencia de que el medio ambiente sea preservado. La preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los poderes públicos la obligación ineludible de conservar los bienes ambientales en



condiciones óptimas para su disfrute. Tal deber, como ha señalado el Tribunal Constitucional, alcanza igualmente a los particulares, especialmente a quienes desarrollan actividades económicas que afectan de manera directa o indirecta al medio ambiente (cfr. STC N.º 0048-2004-AI).

En esa línea de razonamiento, en aplicación del Principio Precautorio y sobre la base de las investigaciones médicas mencionadas en los fundamentos Décimo Primero y Décimo Segundo, resulta razonable tomar medidas urgentes para evitar perjuicios a la salud pública.

Por estas razones, los Jueces de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima

RESUELVEN:

CONFIRMAR la Sentencia expedida por **Resolución N° 07** de fecha 29 de noviembre del año 2024, que declara:

- a) **INFUNDADA** la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa deducida por [REDACTED] S.A. y la Municipalidad Distrital de [REDACTED].
- b) **FUNDADA** la demanda de **AMPARO** interpuesta por [REDACTED] contra **DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A. Y MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE [REDACTED]**; en consecuencia, **NULO** todo lo actuado en el Expediente N° 023420- 2018 referido sobre el trámite de aprobación automática de instalación de una Antena de Telecomunicaciones denominado como proyecto Costa Verde 1 presentado por la empresa [REDACTED] S.A. ante la Municipalidad Distrital de [REDACTED]. Por amenaza al derecho a la salud, protección de la comunidad y a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.
- c) **ORDENO** a **DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A. Y MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORRILLO** que, en el plazo de cinco días de notificada la presente sentencia, retiren



los equipos y antena de telefonía celular (torre) ubicado en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], y CUMPLAN con restaurar la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], bajo apercibimiento de aplicarse las medidas coercitivas contenidas en los artículos 22° y 59° del Código Procesal Constitucional; con costos.

En los seguidos por [REDACTED], contra **DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A. y MUNICIPALIDAD DE [REDACTED]** sobre **Proceso de Amparo. Notifíquese.**

TAPIA GONZALES

CUEVA CHAUCA

SUAREZ BURGOS

LA SECRETARIA DE SALA CERTIFICA QUE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO SINGULAR DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR TAPIA GONZALES ES COMO SIGUE:

EL VOTO SINGULAR DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR TAPIA GONZALES, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 146° DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, ES COMO SIGUE:

Primero: Convengo con la ponencia totalidad debiendo agregar algunas consideraciones respecto al fondo.

Segundo.- Sobre el derecho a un medio ambiente sano. Jurisprudencia nacional, supranacional y comparada.- En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, **el derecho a un medio ambiente sano** está consagrado expresamente en el artículo 11° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador:



“1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

Es así que, el derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual, un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

El **inciso 22 de artículo 2° de la Constitución** reconoce como derecho fundamental el atributo subjetivo de "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo" de la vida de la persona.

El Tribunal Constitucional en la **STC N° 2775-2015-PA/TC** de fecha 11 de noviembre de 2017, estableció que [...] *el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana, no solo constituye un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser "equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida".* Ello supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, con las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos por la Norma Suprema y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Asimismo, ha dejado sentado 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 todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible. En ese sentido, este Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente no es solo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de*



prevención para evitar que aquellos no sucedan. De este modo la protección del medio ambiente puede hacerse efectiva desde la previsión de medidas reactivas que hagan frente a los daños que ya se han producido, pasando por medidas que hagan frente a riesgos conocidos antes de que se produzcan (prevención), hasta medidas que prevean y eviten amenazas de daños desconocidos o inciertos (precaución).” (Subrayado es nuestro).

De otro lado en la sentencia recaída en el expediente N° 03816-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

“4. El derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida se encuentra reconocido en el artículo 2, inciso 22) de la Constitución. Según su enunciado toda persona tiene la facultad de poder disfrutar o gozar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica. 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. En ese sentido, el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado se encuentra ligado a los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas, pues por intermedio de él las personas humanas desarrollan su vida en condiciones dignas.

5. De otra parte este derecho también se concretiza en el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado, que entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, y para los particulares de proceder de modo similar cuando sus actividades económicas incidan, directa o indirectamente, en el medio ambiente”.

Resulta relevante invocar referencialmente el reciente caso de la justicia norteamericana *Held vs. el Estado de Montana*, en que un grupo de jóvenes demandantes alegó que las políticas energéticas estatales violaban el derecho constitucional de aquellos a “un medio ambiente limpio y saludable”, un derecho consagrado en la Constitución de Montana desde la década de 1970. Los demandantes alegaron que las leyes estatales que promueven la extracción de combustibles fósiles y prohíben tener en cuenta el impacto climático violan su derecho constitucional al medio



ambiente. Esta demanda, que se conoció en un tribunal de distrito de Montana, fue la primera en Estados Unidos en que se amparó el derecho a un medio ambiente limpio y saludable para impugnar las políticas estatales que alimentan el cambio climático¹⁰.

Una sentencia especialmente relevante es la expedida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pueblo Saramaka vs. Surinam conforme a la cual, se ordenó al Estado infractor a adoptar o modificar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y asegurar el derecho del pueblo Saramaka a otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento libre, previo e informado para aquellas actividades que afecten sus tierras, terrenos y recursos.

El caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua cuya sentencia se dictó el primero de febrero del año 2000 es especialmente relevante pues alude también a la protección del derecho a un medio ambiente sano al indicarse que el Estado de Nicaragua no había cumplido con sus obligaciones bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos en tanto no había demarcado las tierras comunales de la Comunidad Awas Tingni, ni de otras comunidades indígenas. Tampoco había tomado medidas efectivas que aseguraran los derechos de propiedad de la Comunidad en sus tierras, todo ello en relación a un medio ambiente sano¹¹.

Se debe anotar que el 15 de noviembre de 2017 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a los fines de dar cumplimiento a la solicitud efectuada por la República de Colombia, emitió la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre medioambiente y derechos humanos, en la cual el tribunal reconoce este derecho como un derecho en sí mismo, además de admitir la relación indisoluble que existe entre la tutela jurídica ambiental y la efectiva realización de los derechos humanos. En este sentido, la Corte IDH ha determinado en el precitado documento consultivo, el carácter indivisible e interdependiente que rige el vínculo entre el medioambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos¹².

¹⁰ <https://theconversation.com/un-grupo-de-jovenes-de-montana-gana-un-juicio-historico-sobre-el-clima-por-que-podria-sentar-un-poderoso-precedente-211714>

¹¹ <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24270.pdf>

¹² <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/2148/2612>



Tercero.- Sobre el derecho a la salud.- El Tribunal Constitucional ha sostenido también que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la salud:

“(...) comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental; y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones que el Estado debe proteger tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida, para lo cual debe invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo adoptar políticas, planes y programas en ese sentido”.^[8]

17. De ello se desprende que, la protección del derecho a la salud se relaciona con la obligación por parte del Estado de realizar todas aquellas acciones tendentes a prevenir los daños a la salud de las personas, conservar las condiciones necesarias que aseguren el efectivo ejercicio de este derecho, y atender, con la urgencia y eficacia que el caso lo exija, las situaciones de afectación a la salud de toda persona, prioritariamente aquellas vinculadas con la salud de los niños, adolescentes, madres y ancianos, entre otras”, como lo ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 2002-2006-PC/TC.

Cuarto.- Prevenir ex ante y no ex post.- Repárese en que en materia ambiental existen principios a tomar en cuenta como son los funcionales que nos orientan acerca de cuáles deben ser los instrumentos más idóneos para lograr el fin de la protección ambiental, destacando el de prevención, el causal y el prevención de costes ambientales. El principio de Acción Preventiva permite adoptar medidas de protección del medio ambiente aún antes de que se haya producido una lesión y en este orden de ideas la actuación de los jueces no solo debe ser *ex post* sino por el contrario *ex ante*.¹³

El principio precautorio tiene esta connotación: cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para

¹³ DELGADO NEYRA, Paulo César (2020), *El daño ambiental en el Perú*, Lima, Motivensa, pp.40-41



impedir la degradación del medio ambiente. Podemos señalar como sustento convencional que la Declaración de Río de Janeiro, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en junio de 1992, consagró el Principio Precautorio, bajo el siguiente texto: *“Principio 15: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*.

Este es el principio que precisamente la demandada pretende desconocer. Pretende aplicar el principio Precautorio al revés: *“ante investigaciones médicas divergentes, mientras no se acredite fehacientemente que las antenas celulares hagan daño a la salud, **se pueden** seguir instalando aquellas cerca a los seres humanos”*, cuando dicho principio opera y se aplica en sentido contrario: *“ante investigaciones médicas divergentes, mientras **no** se acredite fehacientemente la inocuidad de las antenas celulares para la salud, **no se pueden** instalar dichas antenas cerca a los seres humanos”*. Sólo así se puede entender el principio Precautorio que busca tutelar preventivamente o *ex ante* el derecho a un medio ambiente sano, de modo que el Estado evite reaccionar sólo ante hechos consumados, situación que vaciaría de sentido el referido principio. Obviamente este principio no corresponderá aplicarse ante la mera y simple sospecha sin mayor sustento, sino ante estudios con sustento técnico y científico que aunque no sean concluyentes para la comunidad científica en general, razonablemente obliguen a tomar precauciones para evitar resultados funestos. A continuación abordaremos estos estudios que establecen una relación entre la exposición a las antenas celulares y la profusión de cánceres.

Quinto.- El estudio Balmori y el efecto cancerígeno de las antenas celulares.- En el presente estudio, se acreditó razonablemente la existencia de riesgo en la exposición a radiaciones no ionizantes provenientes de una antena de celular dada la cercanía de la misma a lugares habitados por humanos. Este riesgo se desprende de los trabajos del biólogo Alfonso Balmori, quien estudió los posibles efectos de la contaminación electromagnética de las antenas de telefonía móvil en la fauna y



flora. Sus investigaciones sugieren que las radiaciones de radiofrecuencia podrían tener efectos negativos en aves, insectos y árboles. Su trabajo fue publicado en *Environmental Research*, y tuvo como base 38 estudios en población urbana, tomando en cuenta a personas que residían cerca a antenas celulares. Se determinó tres tipos de efectos de las antenas de estaciones base sobre la salud de las personas: enfermedad por radiofrecuencia (RS), cáncer (C) y cambios en los parámetros bioquímicos (CBP)¹⁴. El 73.6% de los trabajos reportaron problemas de salud y dentro de este porcentaje se determinó que el 76.9% incidió en problemas de cáncer. ¿Se requiere actuar *ex post* y sólo cuando la población infantil y adulta enferme de leucemia u otras afecciones neoplásicas?. Por supuesto que no. La actuación preventiva de la justicia debe ser pronta y eficaz.

Sexto.- El estudio de correlación entre mediciones in situ y en tiempo real e indicadores epidemiológicos en Vallecas, Madrid.-

Frente a la exposición de la población general a la radiación electromagnética emitida por las estaciones base de telefonía móvil por la proximidad a estas estructuras debido a la posible relación entre los niveles de radiación y los indicadores de salud, se hizo un estudio masivo en la localidad de Vallecas, Madrid¹⁵, que tuvo como objetivo encontrar una posible relación entre algunos indicadores de salud y las mediciones de radiación electromagnética. Dicho estudio se hizo sobre residentes que vivían rodeados por nueve antenas telefónicas, tomándose tomaron 105 mediciones de radiación electromagnética con un analizador de espectro y una antena isotrópica, in situ y en tiempo real, tanto fuera como dentro de las casas. Se observaron valores p estadísticamente significativos en la presencia de cefaleas ($p = 0,010$), pesadillas ($p = 0,001$), intensidad de la cefalea ($p < 0,001$), frecuencia de mareos ($p = 0,011$), frecuencia de episodios de inestabilidad ($p = 0,026$), número de horas de sueño diarias ($p < 0,001$). **En cuanto al cáncer, se registró un 5,6 % de casos en la población estudiada, un porcentaje diez veces superior al de la población española total.** ¿Se requiere actuar *ex post* y sólo cuando la población infantil y adulta enferme de cáncer tiroideo u otras afecciones neoplásicas?. Por supuesto que no. La actuación

¹⁴ <https://www.avaate.org/?Evidencia-de-un-riesgo-para-la-salud-por-RF-s-en-personas-que-viven-alrededor>

¹⁵ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935121000281>



preventiva de la justicia debe ser pronta y eficaz en aplicación del principio Precautorio.

Séptimo.- Los estudios Wolf & Wolf, Eger y Dodê y el efecto cancerígeno de las antenas celulares.- Estos estudios determinaron que cuando los seres humanos habitan: **1)** a menos de 350 metros de una antena de celular, tenían una tasa de 4.15 veces más de padecer cáncer (Wolf & Wolf realizado en Israel); **2)** a 400 metros de una antena celular, tenían mayor proporción de enfermedades cancerígenas (Eger realizado en Naila, Alemania); **3)** en un radio de 500 metros, tenían mayor mortalidad cancerígena, conclusión a la que se arribó luego de analizar más de 7,000 muertes por neoplasias (Dodê, realizado en Brasil). ¿Entonces, se requiere actuar *ex post* y sólo cuando la población infantil y adulta enferme de melanomas u otras afecciones neoplásicas?. Por supuesto que no. La actuación preventiva de la justicia debe ser pronta y eficaz en aplicación del principio Precautorio.

Octavo.- El informe de la Defensoría Autónoma de Buenos Aires y el efecto cancerígeno de las antenas celulares.- Este ente estatal argentino adscrito a la Defensoría del Pueblo de dicho país, señaló en su informe intitulado **“Las antenas de telefonía celular y los posibles riesgos que sus radiaciones conllevan para la salud humana: Informe de Defensoría”**¹⁶, publicado el 03 de febrero de 2016, lo siguiente: *“Numerosos estudios científicos demuestran que la exposición de los seres vivos a las radiaciones no ionizantes puede ser nociva, particularmente si se prolonga a lo largo del tiempo. Como referencia, en 2011 la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) -un departamento de la Organización Mundial de Salud (OMS)- declaró a los campos electromagnéticos de radiofrecuencia como un Carcinógeno Clase B, es decir, un posible agente causante de cáncer”*. ¿Se requiere actuar *ex post* y sólo cuando la población infantil y adulta enferme de afecciones neoplásicas cerebrales u otras?. Por supuesto que no. La actuación preventiva de la justicia debe ser pronta y eficaz en aplicación del principio Precautorio.

Como se puede apreciar, no se requiere que los estudios sean concluyentes para la comunidad científica en general, sino que

¹⁶ https://defensoria.org.ar/archivo_noticias/las-antenas-de-telefonía-celular-y-los-posibles-riesgos-que-sus-radiaciones-conllevan-para-la-salud-humana-informe-de-la-defensoria/



razonablemente se deprenan de investigaciones serias como las glosadas, para aplicar el principio Precautorio, razón por la cual la demanda de la parte actora debe estimarse.

Noveno.- El aumento del cáncer en el mundo.- Es importante tomar en cuenta el aumento de la incidencia del cáncer en el mundo, entre otras causas, por la contaminación ambiental que comprende la polución electromagnética. Ello se puede apreciar de los siguientes cuadros¹⁷:

INFORMACIÓN SOBRE LA INCIDENCIA DEL CÁNCER EN EL PERÚ

Incidencia de cáncer. Año 2022. Población femenina a nivel mundial
Según los principales tipos de cáncer

TIPO DE CÁNCER	TASA DE CASOS NUEVOS POR CADA 100,000 HAB.	CANTIDAD DE CASOS
Labio, cavidad bucal	3.09	120,847
Glándulas salivales	0.62	24,120
orofaringe	0.51	20,061
nasofaringe	0.87	34,145
hipofaringe	0.36	14,180
Esófago	3.73	145,829
Estómago	8.72	341,326
colorrectal	21.9	856,979
Hígado y conductos biliares intrahepáticos	6.79	265,460
Vesícula biliar	2.02	78,953
Páncreas	6.17	241,283
Laringe	0.6	23,397
Tráquea, bronquios y pulmón	23.22	908,630
Melanoma de piel	3.88	151,769
mesotelioma	0.24	9,223
sarcoma de Kaposi	0.29	11,193
Mama	58.71	2,296,840
Vulva	1.21	47,336
Vagina	0.48	18,819
cuello uterino	16.93	662,301
cuerpo del útero	10.74	420,368
Ovario	8.3	324,603
Riñón	4.01	157,040
Vejiga	3.66	143,005
Cerebro, sistema nervioso central	3.78	148,032
Tiroides	15.71	614,729
linfoma de Hodgkin	0.86	33,695
Linfoma no Hodgkin	6.19	242,014
Mieloma múltiple	2.15	84,147
Leucemia	5.35	209,174
Otros cánceres especificados	8.03	314,204
Sitios no especificados	5.4	211,439

Fuente: OMS. Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer. Observatorio Global del Cáncer
Elaboración: ASISP

¹⁷ Fuente: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/nir_2024-2025/nir-58-incidencia-del-c%C3%A1ncer.pdf



Índice de mortalidad por cáncer a nivel mundial. Año 2022
Según tipo de cáncer

TIPO DE CÁNCER	TASA ANUAL POR CADA 100,000 HAB.	TOTAL
Labio, cavidad bucal	2.39	188,438
Glándulas salivales	0.3	23,942
Orofaringe	0.66	52,305
Nasofaringe	0.93	73,482
Hipofaringe	0.52	40,902
Esófago	5.65	445,391
Estómago	8.37	660,175
Colorrectal	11.46	904,019
Hígado y conductos biliares intrahepáticos.	9.62	758,725
Vesícula biliar	1.13	89,055
Páncreas	5.93	467,409
Laringe	1.31	103,359
Tráquea, bronquios y pulmón.	23.05	1,817,469
Melanoma de piel	0.74	58,667
Mesotelioma	0.32	25,371
Sarcoma de Kaposi	0.21	16,169
Mama	17.03	666,103
Vulva	0.47	18,579
Vagina	0.21	8,240
Cuello uterino	8.92	348,874
Cuerpo del útero	2.5	97,723
Ovario	5.29	206,956
Pene	0.35	13,738
Próstata	10	397,430
Testículo	0.23	9,068
Riñón	1.98	155,953
Vejiga	2.8	220,596
Cerebro, sistema nervioso central.	3.15	248,500
Tiroides	0.6	47,507
Linfoma de Hodgkin	0.29	22,733
Linfoma no Hodgkin	3.18	250,679
Mieloma múltiple	1.54	121,388
Leucemia	3.87	305,405
Otros cánceres especificados	5.09	401,598

Como se puede apreciar, los índices de cáncer han aumentado considerablemente a 2022, siendo los de mayor incidencia en la tasa anual por cada 100,00 habitantes: el cáncer de tráquea, bronquios y pulmón (23.05), el de mama (17.03) y el colorrectal (11.46).

Décimo.- El aumento del cáncer en el Perú.- Según la periodista Analí Espinoza del medio informativo Infobae¹⁸ que recoge las estadísticas del Sistema Nacional de Defunciones (**Sinadef**), en los últimos cinco años la mortalidad por esta enfermedad incrementó en un alarmante 26% y se estima que para este 2025 la cifra aumente hasta alcanzar el 30%. Datos difundidos por el Observatorio Global del Cáncer (Globocan) muestran que durante el 2022 se registraron 72,827 casos nuevos de cáncer y 35,934 muertes en el país. Lamentablemente, debido a la deficiencia en la atención del sistema de salud y a la falta de educación en prevención, se prevé que estas cifras podrían superar los 72,827 casos nuevos y las 35,934 muertes, exacerbando aún más la crisis oncológica en el país. De la data mencionada, se extrae cinco tipos de cáncer que han tenido mayor incidencia en el año 2024 en el Perú:

¹⁸ <https://www.infobae.com/peru/2024/12/18/alarma-en-peru-por-aumento-de-casos-y-muertes-por-cancer-los-cinco-tipos-con-mayor-incidencia-en-2024/>



a.- Cáncer de mama: Este tipo de cáncer sumó más de **2,369 diagnósticos confirmados** y sigue siendo el más común entre mujeres mayores de 40 años. Las limitaciones en el acceso a mamografías y tratamientos en las regiones más alejadas del país son un desafío constante.

b.- Cáncer de cuello uterino: Con más de **1,612 casos confirmados**, esta enfermedad afecta mayormente a mujeres en edad reproductiva y es, en muchos casos, prevenible mediante la vacunación contra el VPH y los chequeos ginecológicos regulares.

c.- Cáncer de estómago: Se registraron **853 casos confirmados**, relacionados con factores como infecciones por *Helicobacter pylori*, consumo excesivo de alimentos procesados y hábitos alimenticios inadecuados.

d.- Cáncer de próstata: Con **781 casos confirmados**, afecta principalmente a hombres mayores de 50 años. La detección temprana mediante exámenes como el PSA sigue siendo clave para mejorar el pronóstico de los pacientes.

e.- Cáncer de piel: Con más de **627 casos confirmados**, este cáncer está en aumento, especialmente en zonas con alta exposición solar.

Décimo primero.- El aumento del cáncer infantil en el Perú.- En el Perú, anualmente se registran al menos 1800 casos de cáncer infantil conforme lo señala la Organización Panamericana de la Salud¹⁹. Corrobora esta información lo señalado por la Gerencia Regional de Salud de Lambayeque²⁰, conforme a la cual cada año se diagnostican en el Perú aproximadamente 1930 casos de cáncer infantil en menores de 18 años; información brindada por la directora ejecutiva de la prevención y control del cáncer del Ministerio de Salud (MINSA), doctora Essy Maradiegue Chirinos, siendo que la Leucemia es la forma más común de esta enfermedad en niños, pues representa el 40 % de los casos, seguida por los tumores cerebrales y los linfomas.

Conforme a los estudios científicos mencionados en los fundamentos quinto al octavo, las radiaciones no ionizantes

¹⁹ <https://www.paho.org/es/noticias/14-2-2025-peru-se-levanta-lucha-contra-cancer-infantil>

²⁰ <https://www.gob.pe/institucion/regionlambayeque-geresa/noticias/1108361-la-leucemia-representa-el-40-de-cancer-infantil-en-el-peru>



emitidas por las antenas de celulares causan afecciones oncológicas de modo que podrían razonablemente estar contribuyendo al incremento de los diferentes tipos de cánceres en el Perú, incluido el cáncer infantil.

Décimo segundo.- La responsabilidad del Estado por respuesta tardía en los cánceres por contaminación medioambiental. El caso Cannavacciuolo y otros vs Italia.-

Según informa el proyecto Bridge Watch²¹, el 30 de enero de 2025 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), emitió una sentencia histórica contra Italia en el caso Cannavacciuolo y otros vs Italia, en la que se estableció que el Estado italiano violó el Artículo 2 (Derecho a la vida) del Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a su inacción frente a la grave crisis medioambiental en la Terra dei Fuochi, escenario del vertido, quema y enterramiento ilegal de residuos peligrosos que impactó sobre la salud pública de forma alarmante, pues hubo un aumento significativo de los casos de cáncer. La Corte declaró por unanimidad que la respuesta del Estado fue inadecuada y tardía, resultando en un grave riesgo para la vida y la salud de los ciudadanos afectados, subrayándose la necesidad de una respuesta estructural frente a violaciones medioambientales sistemáticas.

Siendo así, y siguiendo esta línea jurisprudencial corresponde asumir con claridad nuestro deber como integrantes de un Poder que forma parte del Estado peruano en la prevención de las afecciones oncológicas por efecto de las radiaciones no ionizantes y la polución electromagnética que agreden el medio ambiente, en aplicación del principio Precautorio.

Décimo tercero.- Aplicación del test de proporcionalidad.-

Resulta pertinente la aplicación del test de proporcionalidad que constituye un protocolo para determinar si una conducta presuntamente infractora resulta ser razonable o no, partiendo de la idea de que no toda intervención en el ejercicio de un derecho fundamental resulta *per se* injustificable o reprimible, pues solo lo será en la medida que se acreditara que no es útil, necesaria y proporcional *strictu sensu*. Este test está conformado por tres subjuicios. El primero es el de idoneidad, que establece que toda injerencia en el ejercicio de los derechos fundamentales debe ser idónea o útil para procurar la realización de un objetivo

²¹ <https://eurolatinstudies.com/es/jean-monnet-network-bridge-project/>



constitucionalmente legítimo, es decir, que exista una relación de medio a fin entre la medida restrictiva y el objetivo constitucionalmente legítimo que se pretende alcanzar. Respecto al subjuicio de necesidad, importa adoptar, entre varias alternativas existentes para lograr el fin perseguido, aquella que resulte menos gravosa para el derecho que se restringe o interviene. Siendo así, presupone la existencia de alternativas diversas (una relación de medio a medio) para lograr el mismo fin, debiendo ser escogida aquella que genera menos sacrificio sobre el ejercicio de otro derecho fundamental. Una medida será innecesaria o no satisfará este segundo subjuicio cuando su adopción importa un sacrificio desmesurado o manifiestamente innecesario del derecho restringido. Finalmente, en cuando al subjuicio de proporcionalidad en sentido estricto, rige la ley de la ponderación, conforme a la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro”, tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 00316-2011-PA/TC. La aplicación de la fórmula del peso en esta tercera etapa comprende dos tríadas: a) el grado de intensidad de la optimización de un derecho y el sacrificio del otro (que se mide en intenso, medio o leve correspondiéndoles los valores numéricos de 4, 2 y 1 respectivamente) y b) el grado de certeza o seguridad de las premisas fácticas (que se mide en seguro, plausible o no evidentemente falso correspondiéndoles los valores numéricos de 1, 1/2 y 1/4 respectivamente). Aplicando un criterio aritmético se obtendrá el peso concreto de cada uno de los derechos para el caso específico y de resultar equiparados los pesos se aplicará la carga de la argumentación pertinente optándose entre el indubio pro libertate o el indubio pro legislatore (o democrático). Con este análisis sólo determinaremos qué derecho prevalecería en el caso concreto pues “la ley de la colisión expresa el hecho de que entre los principios de un sistema, no existe una relación de prevalencia absoluta sino condicionada. La tarea de la optimización consiste en determinar correctamente esa relación de prevalencia” como señala Robert Alexy²².

13.1.- Análisis de Idoneidad: En el caso bajo análisis, la parte demandante afirma que se agravia su derecho a la salud (entre otros) por la instalación de una antena celular frente a su domicilio.

²² 1 ALEXY, Robert (2019), *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, Lima Palestra Editores, p.94.



La parte demandada [REDACTED] S.A. señala que dicha instalación pretende que se “beneficie a la sociedad y al mercado” (folios 518) garantizando “un mejor acceso al servicio”. Efectivamente, si hubieran más antenas celulares, habría una mayor y mejor conectividad por este medio, demostrándose que la medida cuestionada ha superado este subjuicio.

13.2.- Análisis de necesidad.- Sí existe una medida alternativa, eficaz y menos gravosa.- Sin embargo, advertimos que existe una medida menos gravosa e igualmente eficaz cual es que dicha antena se instale en un área alejada de los lugares residenciales de los pobladores, como efectivamente se puede determinar con un estudio técnico. La solución que se propone no es la eliminación de las antenas celulares pues está demostrada su utilidad social sino un replanteamiento de los criterios de ubicación de éstas privilegiando y ponderando la salud pública y la vida para instalarlas en espacios lo más alejados posibles de las zonas de residencia humana, tomando en cuenta los estudios científicos mencionados desde los fundamentos quinto a octavo.

Lo que no puede hacer la demandada, es que en función de razones estrictamente de mercado como ella señaló, pretenda aminorar sus costos con el riesgo que podría eventualmente significar para la salud de la parte demandante dicha instalación, sugeridos razonablemente por los estudios científicos antes glosados y que no necesitan ser concluyentes en aplicación del principio Precautorio, bastando que impliquen una razonable probabilidad de que puedan generar afecciones neoplásicas, situación que debe prevenirse para que ese efecto nefasto no ocurra. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido sentencias clave, como la del caso Comunidad de La Oroya vs. Perú, donde condenó a Perú por violar el derecho a un medio ambiente sano, la salud y otros derechos humanos debido a la contaminación medioambiental y si bien es cierto no versa sobre contaminación electromagnética, guarda relación por estar comprometido el mismo derecho, siendo importante que éste sea concebido como autónomo con dimensiones individuales y colectivas, el cual está tutelado en el artículo 11 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). En el fundamento 127 de esta esta sentencia, aludiendo al principio Precautorio en materia ambiental ha señalado que “**se refiere a las medidas que se deben adoptar en casos donde no**

existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad respecto del medio ambiente. La Corte ha entendido que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, en casos donde haya indicadores plausibles que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica. Por lo tanto, los Estados deben actuar con la debida cautela para prevenir el posible daño²⁰⁰. En efecto, la Corte considera que, en el contexto de la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, y del derecho a la salud, los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, por lo cual, aún en ausencia de certeza científica, deben adoptar las medidas que sean “eficaces” para prevenir un daño grave o irreversible”²³.

Nótese de las fotos adjuntadas al expediente (folio 400) que la antena de celular (denominada “infraestructura de telecomunicaciones” en la Resolución N° 0049-2018-M ML-APCV-GG de folios 488) se encuentra extremadamente cerca a la vivienda del actor como se puede apreciar de las tomas fotográficas que hizo desde su departamento, y esa instalación a cortísima distancia (frente a su ventana) separada de su vivienda sólo por la vía vehicular, lo expone de manera permanente a las **radiaciones no ionizantes**.



Al no superarse este segundo subjuicio del test de proporcionalidad, no resulta necesario agotar el correspondiente al de

²³ El subrayado es nuestro.



proporcionalidad *strictu sensu*, concluyéndose que la instalación de la antena cuestionada – por su cercanía al domicilio de la parte actora- es una medida irrazonable e inconstitucional por amenazar el derecho a su salud tutelado por el artículo 2.1 de la Constitución así como a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida tutelado por el inciso 22 de artículo 2° de la Carta Magna, debiéndose ordenar su desmontaje de inmediato, en aplicación del principio Precautorio y la sentencia de la CIDH en el caso Comunidad de La Oroya vs. El Perú conforme al cual, para proteger la vida y la salud no se requiere de “certeza científica” frente a los indicios de su lesión, debiéndose adoptar las medidas eficaces para prevenir daños graves o irreversibles. Como señala Andrea Camacho coincidiendo con la posición de la CIDH, ***“la regulación ambiental de las telecomunicaciones, o más específicamente de las infraestructuras de telecomunicaciones, debe regirse por el principio de precaución o cautela, definido en el tratado de Maastricht, en virtud el cual se busca prevenir futuros daños al medio ambiente, en aquellos casos en los que existe cierto grado de incertidumbre científica y que en materia de radiaciones electromagnéticas se traduce en que mientras no se determinen de manera clara los efectos de los campos electromagnéticos sobre el hombre, la exposición debe reducirse al mínimo posible, protegiendo especialmente a los sectores más vulnerables de la población”***²⁴.

Décimo cuarto.- Los jueces no debemos abdicar de nuestra función de tutelar la vida, la salud y el medioambiente sano.- Si el Poder Judicial renuncia a adoptar decisiones sensatas y prudentes hoy, asumiremos una responsabilidad histórica frente a una posible afectación a la salud de los ciudadanos que residen cerca de antenas de telecomunicaciones, cuya potencial nocividad —incluido un eventual efecto carcinógeno— ha sido sugerida por varios estudios científicos ya analizados en los fundamentos precedentes. Tales estudios, bastan para activar el Principio Precautorio, que obliga a evitar daños irreversibles incluso en contextos de duda o incertidumbre.

¿Acaso no basta para movilizar nuestra actuación preventiva que la población infantil exhiba en el Perú un incremento de leucemia a razón de 1930 casos nuevos por año? ¿Es razonable exigir un aumento adicional de la incidencia de cáncer —cuando ya sabemos

²⁴ CAMACHO GUTIÉRREZ, Andrea (2007) *Medioambiente y telecomunicaciones: un problema de contaminación electromagnética*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p.222



que los de tráquea, bronquios y pulmón crecen aproximadamente en 23.05, los de mama en 17.03 y los colorrectales en 11.46 al año por cada 100,000 habitantes— para recién conmovernos? Si tales datos no interpelan nuestro sentido de justicia, entonces sí habremos renunciado a nuestro augusto papel de ser el último reducto de razonabilidad dentro de la sociedad. Porque una sociedad que se rige únicamente por el vaivén de la codicia y del mercado, sin un contrapeso ético-jurídico, es una sociedad inviable, donde las cifras de morbilidad y mortalidad se vuelven simples números despojados de humanidad.

Si no tutelamos de manera adecuada el derecho a la salud y no preservamos el medio ambiente —entendido como el espacio vital que hace posible desarrollar la existencia con respeto por los derechos de todos los seres vivos— seremos responsables, por omisión, de heredar a las nuevas generaciones enfermedad y muerte. La premisa es sencilla y profunda: ni el desarrollo tecnológico ni el afán de lucro pueden anteponerse al derecho a vivir.

Esta sentencia pretende ser, en esa línea, un alegato a favor de la dignidad y la vida.

Mi voto es por:

CONFIRMAR la sentencia expedida por **Resolución N°07** de fecha 29 de noviembre del año 2024, y en consecuencia:

I.- Declarar INFUNDADA la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa deducida por [REDACTED] S.A. y la Municipalidad Distrital de [REDACTED].

II.- FUNDADA la demanda de amparo interpuesta por [REDACTED], contra **DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A.** y la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORILLOS**; en consecuencia **NULO** todo lo actuado en el expediente N° 023420-2018 referido al trámite de aprobación automática e instalación de una antena de telecomunicaciones cuyo proyecto se denomina Proyecto Costa Verde 1, presentado por la empresa Desarrollos Terrestres S.A. ante la Municipalidad Distrital de [REDACTED], por amenazar los derechos a la salud, a la protección de la comunidad y a vivir en un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.



III.- SE ORDENA: a **DESARROLLOS TERRESTRES PERÚ S.A.** y a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHORILLOS**, que en el plazo de **cinco días** de notificadas con la presente sentencia retiren los equipos y antena de telefonía celular (torre) ubicada en la porción triangular de área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED], esquina con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED] y **CUMPLAN:** con restaurar la porción triangular del área verde, entre las intersecciones de Malecón [REDACTED] con calle [REDACTED] en el distrito de [REDACTED], bajo apercibimiento de aplicarse las medidas coercitivas contenidas en el artículo 27º del Código Procesal Constitucional, con costos.

TAPIA GONZALES