



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal
• Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia. Asimismo, se agrega el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Asentamiento Humano Uliachin contra la sentencia de fojas 540, de fecha 4 de marzo de 2015, expedida por la Sala Mixta Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Pasco, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 5 de junio de 2012, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Pasco. Solicita la inmediata suspensión de la ejecución del relleno sanitario de la ciudad de Cerro de Pasco, en los terrenos de propiedad de la recurrente. Aduce que la precitada obra, cuya ejecución se inició en el 2005, está siendo construida en parte de su terreno, muy cerca de algunas viviendas y de la laguna río San Juan, así como de un manantial, lo cual perturba las captaciones de agua que utiliza. Asimismo, alega que la ejecución de la obra genera focos de infecciosos, ya que incumple con la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos. Alega la vulneración de su derecho al medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida, ya que, si bien la obra en cuestión va a beneficiar a la ciudad, pone en peligro la salud de los pobladores de Uliachín e, incluso, de los otros sectores, debido a que igualmente se verán perjudicados por el constante tránsito de vehículos recolectores de residuos sólidos.

La emplazada contestó la demanda, solicitando que sea declarada infundada, debido a que desde el estudio del Proyecto de Relleno Sanitario de Cerro de Pasco, que data del año 2000, se tiene el sumo cuidado de seguir con prácticas sanitarias que eviten en forma progresiva el deterioro del medio ambiente y se proteja la salud de la población. Aduce que el relleno sanitario construido en el año 2005, entregado por Volcán Compañía Minera el 5 de abril de 2006, nunca entró en actividad. Por ello, no es cierto que se haya convertido en un foco infeccioso. No obstante, alega que ha sido necesario retomar dicho proyecto, ya que el botadero de Rumillana ha colapsado. Asimismo, expresa que la construcción del relleno sanitario no vulnera el derecho al medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida porque, si bien existen



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

lotes formales ubicados a 600 metros lineales del perímetro del relleno sanitario, no se advierte riesgo para la salud, pues la existencia de una barrera natural y las condiciones del clima encajan dentro de las excepciones contempladas por el reglamento de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, que autoriza distancias menores

El Segundo Juzgado Civil de la Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Pasco, con fecha 23 de diciembre de 2014, declaró infundada la demanda porque no se ha acreditado la amenaza de vulneración del derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; máxime si el proyecto en cuestión cuenta con respaldo técnico.

La Sala Superior revisora, con fecha 4 de marzo de 2015, confirmaron la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto la suspensión de la construcción del relleno sanitario de la ciudad de Cerro de Pasco, pues vulneraría el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
2. El inciso 22 de artículo 2 de la Constitución Política del Estado reconoce, como derecho fundamental, el atributo subjetivo de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona.

El ambiente se entiende como un sistema; es decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales (vivos o inanimados) sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos. El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia.

3. El ambiente, entendido sistemáticamente como el conjunto de fenómenos naturales en que existen y se desarrollan los organismos humanos, encuentra en el comportamiento humano una forma de acción y de creación que condiciona el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

presente y el futuro de la comunidad humana. Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia. Desde una perspectiva práctica, y sin ánimo taxativo, un ambiente puede ser afectado por alguna de estas cuatro actividades:

- a) *Actividades molestas*: Son las que generan incomodidad por los ruidos o vibraciones, así como por emanaciones de humos, gases, olores, nieblas o partículas en suspensión y otras sustancias.
- b) *Actividades insalubres*: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que pueden resultar perjudiciales para la salud humana.
- c) *Actividades nocivas*: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que afectan y ocasionan daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.
- d) *Actividades peligrosas*: Son las que ocasionan riesgos graves a las personas o sus bienes debido a explosiones, combustiones o radiaciones.

4. Según 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.

5. Existe la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado social y democrático de derecho no solo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelve esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables.

6. El Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

humana. Asimismo, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir normas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Así, el papel del Estado no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin.

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).

8. El Estado puede afectar el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado si es que, como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuye a su deterioro o reducción y, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación. En buena cuenta el Estado está obligado a velar por la conservación y debida protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales y el medio ambiente de la Nación. Por ello, en el artículo 67 de la Constitución se reconoce que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Señala también la Constitución en su artículo 68, como deberes del Estado, entre otros, el de conservar la diversidad biológica y las áreas naturales.

9. En este orden de ideas, la protección del medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, el desarrollo sostenible y la calidad de vida del hombre en condiciones dignas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

Análisis del caso concreto

10. A través de la Resolución de la Jefatura de la Oficina de Jurisdicción Ampliada de la Sede Central Lima, Ciudad Cerro de Pasco 0017-99-COFOPRI/JCP, de fecha 27 de julio de 1999 (fojas 50 a 53), se determinó que el plano perimétrico inscrito se superpone con el área inscrita en la Ficha 02414, a favor de la Cooperativa Agraria de Producción Yanamate; por lo que se aprobó la delimitación del área inscrita del Asentamiento Humano Uliachin con la creación del Sector A y del Sector B (este último constituye área libre superpuesta con terrenos de propiedad de la Cooperativa Agraria de Producción Yanamate).
11. Mediante la Resolución de la Jefatura de la Oficina de Jurisdicción Ampliada de la Sede Central Lima, Ciudad Cerro de Pasco 0018-99-COFOPRI/JCP, de fecha 6 de agosto de 1999 (fojas 36 a 39), se aprobó para su inscripción, en el Registro Predial Urbano, el plano definitivo de trazado y lotización correspondiente al "Sector A" del Asentamiento Humano Uliachin distribuido en seis sectores (I, II, III, IV, V y VI).
12. Con Oficio 0249-2014-COFOPRI/OZPAS, de fecha 8 de abril de 2014 (fojas 200 a 202), Cofopri expresa que el plano perimétrico del Pueblo Joven Uliachin fue delimitado en los sectores A (área lotizada) y B (área libre superpuesta con propiedad de la Cooperativa Yanamate); por lo que, solo se formalizó los lotes ubicados en el Asentamiento Humano Uliachin-Sector A. En lo que respecta al Sector B, no se realizaron trabajos de formalización debido a que, al momento del saneamiento en el año 1999, no existía posesión efectiva en dicha área y se encontraba superpuesta con propiedad privada.
13. Mediante Resolución de la Oficina de Defensa Civil 14-2011-HMPP/J-ODC-PASCO, de fecha 19 de agosto de 2011 (fojas 186 a 187), la Municipalidad Provincial de Pasco declara de inminente y alto riesgo el *área libre* del cerro Uliachin, es decir, el área no formalizada por Cofopri, por considerar que cuenta con una pendiente mayor a 30, la plantación forestal para dar estabilidad al suelo de la ladera ha sido talada por los pobladores, presencia de roca fragmentada que genera inestabilidad, riesgo de derrumbes ante posibles lluvias y sismos, etc.
14. En el fundamento de hecho quinto de la contestación de demanda (fojas 225), la Municipalidad Provincial de Pasco expresa que "con respecto a que el relleno sanitario se pueda encontrar en terreno dentro del plan de expansión urbana, nuestra ciudad cuenta con el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cerro de Pasco



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

2006-2016, que es el instrumento que regula la planificación y el uso de suelo, aprobado mediante Ordenanza Municipal N.º 0015-2008-CM-HMPP, del 3 de octubre de 2008 [fojas 171 a 183], en el plano de zonificación urbana PDU-P-04 [foja 182], contempla al terreno del relleno sanitario fuera de toda área urbana (residencial, comercial o recreacional)”.

15. En el fundamento sexto de la contestación de demanda (foja 226), la Municipalidad Provincial de Pasco expresa que “el Asentamiento Humano Uliachin dejó de ser asentamiento informal en mérito a la titulación efectuada por COFOPRI el año 1999, inscribiendo el asentamiento ante SUNARP con el Plano N.º 044-COFOPRI-99-CERRO DE PASCO. Esta acción desarrollada por COFOPRI debió detener todo proceso informal de crecimiento; sin embargo, la junta directiva del Asentamiento Humano, desconociendo todo proceso de formalidad y con estatutos desfasados, procedió a otorgar irregularmente áreas públicas como vías, parques y otros equipamientos en perjuicio del orden urbano, ocasionando *posesiones informales* que si bien existen, vienen ocupando áreas declarados intangibles”.

16. De lo expuesto hasta el momento, se concluye:

- El pueblo joven Uliachin fue delimitado en los sectores A (área lotizada) y B (área libre superpuesta con propiedad de la Cooperativa Yanamate); por lo que solo se formalizaron los lotes ubicados en el Asentamiento Humano Uliachin Sector A (distribuido en los sectores I, II, III, IV, V y VI).
- Pese a la formalización realizada, se han venido ocupando áreas de manera informal, llegando incluso, en enero de 2011, a invadirse las instalaciones del relleno sanitario, con fines de lucro y tráfico de terrenos (foja 162).
- El área libre del Asentamiento Humano Uliachin ha sido declarada de inminente y alto riesgo, con el fin de evitar pérdidas de vidas, daños a los bienes materiales y a la economía. De allí que sobre dicha área no pueden asentarse población alguna.
- El relleno sanitario no se encuentra dentro del plan de expansión urbana de la ciudad de Cerro de Pasco.

17. En la Opinión Técnica a Pedido de Estudio de Estimación de Riesgos en la Ciudad de Cerro de Pasco (fojas 458 a 460), emitida por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres Naturales (Cenepred), se expresa que las laderas en el Asentamiento Humano Uliachin Sector VI no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC

PASCO

ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

constituyen un peligro inminente por derrumbes, procesos detonados por precipitaciones pluviales excepcionales, cortes de talud, así como por movimientos sísmicos, ya que estos derrumbes se pueden mitigar con la construcción de muros de contención y sistemas de drenaje para aguas pluviales en la zona. Si bien estamos frente a una opinión favorable, esta es solo respecto al Sector VI del Sector A formalizado por Cofopri; pues, para la referida opinión se ha contado con la información proporcionada por este organismo. Sector donde, además, no se encuentra ubicado el relleno sanitario.

18. El relleno sanitario se encuentra en el Sector B (área libre superpuesta con terrenos de propiedad de la Cooperativa Agraria de Producción Yanamate). Para ello, la Municipalidad Provincial de Pasco celebró con la referida cooperativa el Convenio 024-2012-HMPP-COOP.YANAMATE (foja 203), donde esta última amplía la cesión en uso del terreno donde se encuentra construido el relleno sanitario. En este sentido, conviene precisar que el relleno sanitario no se encuentra dentro del área formalizada por Cofopri del Asentamiento Humano Uliachin (Sector A); por lo que no resulta ajustado a la verdad lo expresado por el recurrente en el sentido de que el terreno que se ejecuta en el relleno sanitario es comprensión del Asentamiento Humano Uliachin, Sector VI.

19. Lo alegado por el recurrente respecto a que cerca del relleno sanitario existen lagunas cabeza del río San Juan, e incluso un manantial y fuentes de agua captadas por el asentamiento humano, tampoco se ajusta a la verdad, pues, mediante el Informe Técnico 123 -2015-ANA-ALA PASCO, de fecha 30 de julio de 2015 (cuadernillo del Tribunal Constitucional), la Autoridad Nacional del Agua aduce que “podemos señalar que al haber existido un cuerpo de agua en el pasado, que en su momento ocupaba un cauce que (actualmente no ocupa) el área correspondiente a ese cauce se considera como cauce inactivo, producto de obras artificiales (la construcción del canal de coronación), (...). De igual forma, al tratarse de un cauce inactivo, es de aplicación el Art. 109 del Reglamento de la Ley 29338, que indica que “Los cauces que han quedado inactivos por variación del curso de las aguas, continúan siendo de dominio del Estado, y no podrán ser usados para fines de asentamientos humanos o agrícolas (...)”. Expresa además que “la Autoridad Nacional del Agua no es competente para autorizar las acciones de confinamiento de residuos sólidos ni la aprobación de los instrumentos ambientales vinculados a estas actividades ”.

20. Si bien el artículo 69 del derogado Decreto Supremo 0057-2004-PCM, Reglamento de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, estableció que los rellenos sanitarios deberán ubicarse a una distancia no menor de mil (1000) metros de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC
PASCO
ASENTAMIENTO HUMANO ULIACHIN

poblaciones así como de granjas porcinas, avícolas, entre otras; en el mismo artículo se establece que por “excepción y de acuerdo a lo que establezca el respectivo Estudio de Impacto Ambiental, la DIGESA podrá autorizar distancias menores o exigir distancias mayores, sobre la base de los potenciales riesgos para la salud (...) de la población (...)”. Dicha situación ha sido evaluada por la Digesa al momento de evaluar el proyecto de relleno sanitario de la ciudad de Cerro de Pasco, el cual ha recibido opinión técnica favorable, conforme se observa del Oficio 885-2012/DSB/DIGESA (fojas 188).

- 21. El Informe 656-2016-DSB/DIGESA, de fecha 4 de febrero de 2016 (cuadernillo del Tribunal Constitucional), expresa que la Resolución Directoral 0105-2010/DIGESA/SA, que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental (ETA) del proyecto “Relleno sanitario de la ciudad de Cerro de Pasco” no ha sido declarada nula sino que solo ha perdido vigencia porque no se ha iniciado la construcción dentro del plazo de 3 años de aprobado el referido estudio. En este sentido, no es que el proyecto de relleno sanitario sea contrario a la normativa ambiental, sino que su respectivo estudio de impacto ambiental ha perdido vigencia por el transcurrir del tiempo. Dicha demora, justamente, se debe a la controversia generada con la interposición de la presente demanda de amparo, la que, en atención a lo expuesto, debe ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02775-2015-PA/TC
PASCO
ASOCIACIÓN DE JUNTAS DE
POBLADORES DEL ASENTAMIENTO
HUMANO ULIACHIN

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Coincido con el fallo y con la fundamentación de la sentencia emitida en este caso.

Sin embargo, suscribo el presente fundamento de voto para precisar que no me encuentro de acuerdo con los *obiter dicta* contenidos en los fundamentos 2 a 9 de dicha sentencia.

Particularmente, considero necesario expresar mi discrepancia con su fundamento 3 en la medida en que señala lo siguiente:

Nuestra Constitución apunta a que la persona pueda disfrutar de un entorno en simétrica producción, proporción y armonía acondicionada al correcto desarrollo de la existencia y convivencia.

A mi criterio, dicha afirmación no solo es ambigua e imprecisa sino además incompatible con el texto y el espíritu de la Constitución.

En efecto, nada de lo señalado en nuestra Constitución, permite sostener que la magnitud de la producción tenga que ser *simétrica* o *proporcional* a algo. Por el contrario, ésta señala que la iniciativa privada es libre (artículo 58), que el Estado garantiza las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria (artículo 59) y que éste facilita y vigila la libre competencia (artículo 61).

De lo anterior se deduce que, en nuestro ordenamiento constitucional, la magnitud de la producción debe ser determinada libremente por los agentes económicos en un régimen de competencia, no planificarse como insinúa equivocada y hasta inconstitucionalmente la presente sentencia

Sin perjuicio de ello, considero necesario precisar, en este caso, no existe una amenaza cierta e inminente al derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado pues, como se señala en el Informe 656-2016/DSB/DIGESA de 4 de febrero de 2016 (fojas 95 del cuaderno del TC), el proyecto de instalación del relleno sanitario cuestionado por la actora, no podrá llevarse a cabo sin que se obtenga previamente una certificación ambiental conforme a las normas que resulten aplicables.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL