



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 3591-2014-PA/TC

LIMA

ELENA BENAVIDES

FERREYROS Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de diciembre de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en el Pleno del día 30 de mayo de 2017, y del magistrado Ferrero Costa, aprobado en la sesión de Pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agrega el voto singular del magistrado Blume Fortini y se deja constancia de que la solicitud de abstención presentada por la magistrada Ledesma Narváez fue rechazada en la sesión de Pleno de fecha 23 de mayo de 2017.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Diego Bedoya Mey en representación de doña Elena Benavides Ferreyros y otros, contra la sentencia emitida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 11 de marzo del 2014, que, confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de amparo interpuesta.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de junio del 2011, doña Elena Benavides Ferreyros y otros ciudadanos interpusieron demanda constitucional de amparo contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuestionando la Ordenanza 1318, publicada con fecha 12 de diciembre del 2009, así como la Ordenanza 1507, publicada el 19 de marzo del 2011, mediante las cuales se asignó la zonificación a título de zona de reglamentación especial para el predio ubicado en el distrito de santiago de surco de propiedad de la asociación country club el bosque (lotes 6 y 7) y se aprobaron los parámetros normativos de dicha zona, respectivamente. De acuerdo con lo que señalan los demandantes, dichas normas vulneran sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y de petición así como amenazan su derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, motivos por los que solicitan su inaplicabilidad.

Especifican los recurrentes que la municipalidad emplazada dispuso, a través de la Ordenanza 1318, asignar la calificación de Zona de Reglamentación Especial (ZRE) sin emitir un solo considerando o explicación de los motivos por los cuales considera que dicha zona, en la que se ubica la Asociación Country Club El Bosque, ameritaría un tratamiento de reglamentación especial, situación que solo se justifica en los casos en los que tal zona y su entorno tengan una característica especial de orden físico, ambiental, social o económico que así lo justifique (como ocurre en la zona de los pantanos de Villa o el bosque del Olivar). Agregan, asimismo, que sin seguirse el procedimiento respectivo e ignorando la propuesta formulada por la Municipalidad Distrital de Surco y lo que pudieran decir los vecinos residentes, la demandada aprobó



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

la Ordenanza 1507, que dio luz verde a la reglamentación especial y los parámetros urbanísticos de la zona en mención a fin de que sea una de las sedes del Club El Bosque, situaciones que evidencian que se habría legislado en función de la diferencia de las personas y no en razón a la naturaleza de las cosas, en manifiesta contravención de lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Política. Todas estas situaciones, en último término, terminarían afectando su derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Finalmente, y por considerarlo necesario, la demandante solicita que se notifique con el texto de la demanda tanto a la Asociación Country Club El Bosque como a la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

Admitida a trámite la demanda, la Asociación Country Club del Bosque, solicitó su incorporación al proceso en condición de litisconsorte necesario, por las implicancias que pueda tener el proceso respecto de sus derechos, en particular, de su derecho a la propiedad privada. Por otra parte, en cuanto a la demanda, solicitó que la misma sea declarada improcedente habida cuenta de que se pretendía promover un amparo contra normas que no resultan autoaplicativas, que la demanda ha sido promovida fuera del plazo de prescripción previsto por el Código Procesal Constitucional y que la vía procesal que correspondía era la del proceso de acción popular. Por lo demás, sostuvo que tampoco se había acreditado que se hubiese legislado en función de la distinción de las personas, pues la situación de la zona sobre la que se asienta su propiedad era diferente a la del resto de predios, y que tampoco se había acreditado la vulneración del derecho de petición pues este había sido ejercido a total destiempo y, en todo caso, no implica que se accediera a lo solicitado. Por último, afirma que tampoco se apreciaba amenaza alguna sobre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, ya que lo que afirmaban sobre un supuesto incremento del tránsito vehicular, sobre explotación de los servicios públicos e incremento de los ruidos molestos se basaba en simples especulaciones carentes de todo sustento.

La Municipalidad Metropolitana de Lima se apersonó al proceso a través de su Procurador Público. Solicitan que la demanda sea declarada improcedente y subordinadamente infundada. En cuanto a lo primero, señaló que las normas materia de impugnación no tienen la característica de autoaplicativas, siendo impertinente el amparo a fin de cuestionarlas en abstracto. Por otra parte, y en cuanto al fondo, resulta claro que la supuesta amenaza no es tal, pues los actores han deslizado hipótesis inconsistentes sobre hechos en ningún momento acreditados.

La Municipalidad Distrital de Surco se apersonó también al presente proceso, solicitando que le sean notificadas las resoluciones que se expidan dentro del mismo.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 10 de Julio del 2013, declaró improcedente la demanda por considerar, fundamentalmente que las ordenanzas municipales materia de cuestionamiento no tienen el carácter de autoaplicativas,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

requiriendo estas de desarrollos posteriores. Por otra parte, y en cuanto a las observaciones realizadas en torno a su expedición, las mismas plantearían un tema de competencias municipales y no de vulneración de derechos.

A su turno, la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada esencialmente por sus mismos argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación de petitorio

1. Conforme se aprecia del petitorio de la demanda, esta consiste en cuestionar tanto la Ordenanza 1318, de fecha 9 de diciembre de 2009, publicada el 12 de diciembre del año 2009 (mediante la cual asignó la zonificación a título de zona, de reglamentación especial para el predio ubicado en el Distrito de Santiago de Surco de propiedad de la Asociación Country Club El Bosque (lotes 6 y 7)), como la Ordenanza 1507, del 10 de marzo de 2011, publicada el 19 de marzo del año 2011 (mediante la cual se aprobaron los parámetros normativos de la citada zona, expedidas ambas por la Municipalidad Metropolitana de Lima).

A juicio de los demandantes, dichas normas vulneran sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y de petición, así como amenazan su derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. En mérito a lo expuesto, solicitan la inaplicabilidad de esas dos normas por su por incompatibilidad con el parámetro constitucional.

Consideraciones del Tribunal Constitucional

2. En el presente caso, los demandantes solicitan que se declare la inaplicabilidad de las Ordenanzas 1318 y 1507 expedidas por la Municipalidad Metropolitana de Lima, pues, a su juicio, violan sus derechos a la igualdad ante la ley y a formular peticiones, así como amenazan su derecho al disfrute de un medio sano y equilibrado. Al respecto, el Tribunal Constitucional considera que, a efectos de evaluar si la pretensión debe ser dilucidada por la vía del amparo, corresponde analizar si dichas normas de rango legal son autoaplicativas conforme a lo estipulado en el artículo 3 del Código Procesal Constitucional.
3. En ese sentido, se aprecia que la Ordenanza 1308 solo restituye la calificación de zona de reglamentación especial (ZRE) a los lotes 6 y 7 de la urbanización Club Golf Los Incas, sin contar con reglamentación alguna. Por ende, no puede ser reputada como norma autoaplicativa. Asimismo, si bien la Ordenanza 1507 aprueba el Reglamento de Parámetros Urbanísticos Edificatorios e Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas de las Zonas de Reglamentación Especial de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 3591-2014-PA/TC

LIMA

ELENA BENAVIDES

FERREYROS Y OTROS

lotes 6 y 7 del Sector I de la Urbanización Club Golf Los Incas, también establece ciertos criterios y actos posteriores que deben cumplirse para que las disposiciones de dicho reglamento resulten eficaces (Anexo 2), por lo que tampoco es una norma autoaplicativa. Esto mismo ha sido reconocido por los recurrentes quienes señalan que para construir u operar la sede social de Asociación Country Club El Bosque se requieren licencias de edificación o funcionamiento (a fojas 570 del expediente).

4. Queda entonces claro, luego de la lectura de los sucesivos escritos de los demandantes que lo que denuncian, antes que la vulneración de derechos fundamentales, es una supuesta irregularidad en el tratamiento de la zonificación de los Lores 6 y 7. Si es este el principal alegato de los demandantes resulta evidente que no se está buscando propiamente la tutela de derechos fundamentales sino la corrección de un acto que se considera irregular. Esta última tarea de corrección no corresponde a este Tribunal, sin que ello signifique, desde luego, descartar eventual responsabilidad de los funcionarios involucrados,

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo interpuesta por doña Elena Benavides Ferreyros y otros, contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Publíquese y notifíquese

SS.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

SARDÓN DE TABOADA

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

PONENTE
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Flavio Reategui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[Firma]
Lo que certifico:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI EN EL QUE OPINA QUE DEBE DECLARARSE FUNDADA LA DEMANDA POR HABERSE ACREDITADO LA VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A GOZAR DE UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO PARA EL DESARROLLO A LA VIDA.

Con el debido respeto por mis ilustres colegas Magistrados, discrepo, muy respetuosamente, de la resolución de mayoría que declara improcedente la demanda. Considero que, en el presente caso, debe declararse fundada la demanda y, en consecuencia, dejarse sin efecto todos los actos que han motivado la instalación y el funcionamiento de la sede de la Asociación Country Club El Bosque, ubicada en el predio referido en la demanda, situado en el Distrito de Santiago de Surco. Expongo mis razones a continuación:

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de junio del 2011, doña Elena Benavides Ferreyros y otros ciudadanos interpusieron demanda constitucional de amparo contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuestionando la Ordenanza 1318, publicada con fecha 12 de diciembre del 2009, así como la Ordenanza 1507, publicada el 19 de marzo del 2011, mediante las cuales se asignó la zonificación a título de zona de reglamentación especial para el predio ubicado en el distrito de santiago de surco de propiedad de la asociación country club el bosque (lotes 6 y 7) y se aprobaron los parámetros normativos de dicha zona, respectivamente. De acuerdo con lo que señalan los demandantes, dichas normas vulneran sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y de petición así como amenazan su derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, motivos por los que solicitan su inaplicabilidad.

Especifican los recurrentes que la municipalidad emplazada dispuso, a través de la Ordenanza 1318, asignar la calificación de Zona de Reglamentación Especial (ZRE) sin emitir un solo considerando o explicación de los motivos por los cuales considera que dicha zona, en la que se ubica la Asociación Country Club El Bosque, ameritaría un tratamiento de reglamentación especial, situación que solo se justifica en los casos en los que tal zona y su entorno tengan una característica especial de orden físico, ambiental, social o económico que así lo justifique (como ocurre en la zona de los pantanos de Villa o el bosque del Olivar). Agregan, asimismo, que sin seguirse el procedimiento respectivo e ignorando la propuesta formulada por la Municipalidad Distrital de Surco y lo que pudieran decir los vecinos residentes, la demandada aprobó la Ordenanza 1507, que dio luz verde a la reglamentación especial y los parámetros urbanísticos de la zona en mención a fin de que sea una de las sedes del Club El Bosque, situaciones que evidencian que se habría legislado en función de la diferencia de las personas y no en razón a la naturaleza de las cosas, en manifiesta contravención



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC

LIMA

ELENA BENAVIDES

FERREYROS Y OTROS

de lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución Política. Todas estas situaciones, en último término, terminarían afectando su derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Finalmente, y por considerarlo necesario, la demandante solicita que se notifique con el texto de la demanda tanto a la Asociación Country Club El Bosque como a la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

Admitida a trámite la demanda, la Asociación Country Club del Bosque, solicitó su incorporación al proceso en condición de litisconsorte necesario, por las implicancias que pueda tener el proceso respecto de sus derechos, en particular, de su derecho a la propiedad privada. Por otra parte, en cuanto a la demanda, solicitó que la misma sea declarada improcedente habida cuenta de que se pretendía promover un amparo contra normas que no resultan autoaplicativas, que la demanda ha sido promovida fuera del plazo de prescripción previsto por el Código Procesal Constitucional y que la vía procesal que correspondía era la del proceso de acción popular. Por lo demás, sostuvo que tampoco se había acreditado que se hubiese legislado en función de la distinción de las personas, pues la situación de la zona sobre la que se asienta su propiedad era diferente a la del resto de predios, y que tampoco se había acreditado la vulneración del derecho de petición pues este había sido ejercido a total destiempo y, en todo caso, no implica que se accediera a lo solicitado. Por último, afirma que tampoco se apreciaba amenaza alguna sobre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, ya que lo que afirmaban sobre un supuesto incremento del tránsito vehicular, sobre explotación de los servicios públicos e incremento de los ruidos molestos se basaba en simples especulaciones carentes de todo sustento.

La Municipalidad Metropolitana de Lima se apersonó al proceso a través de su Procurador Público, solicitando que la demanda sea declarada improcedente y subordinadamente infundada. En cuanto a lo primero, señaló que las normas materia de impugnación no tienen la característica de autoaplicativas, siendo impertinente el amparo a fin de cuestionarlas en abstracto. Por otra parte, y en cuanto al fondo, resulta claro que la supuesta amenaza no es tal, pues los actores han deslizado hipótesis inconsistentes sobre hechos en ningún momento acreditados.

La Municipalidad Distrital de Surco se apersonó también al presente proceso, solicitando que le sean notificadas las resoluciones que se expidan dentro del mismo.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 10 de Julio del 2013, declaró improcedente la demanda por considerar, fundamentalmente que las ordenanzas municipales materia de cuestionamiento no tienen el carácter de autoaplicativas, requiriendo estas de desarrollos posteriores. Por otra parte, y en cuanto a las observaciones realizadas en torno a su expedición, las mismas plantearían un tema de competencias municipales y no de vulneración de derechos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

A su turno, la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la apelada esencialmente por sus mismos argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación de petitorio

1. Conforme se aprecia del petitorio de la demanda, esta consiste en cuestionar tanto la Ordenanza 1318, de fecha 9 de diciembre del 2009, publicada el 12 de diciembre del 2009, mediante la cual asignó la zonificación a título de zona de reglamentación especial para el predio ubicado en el Distrito de Santiago de Surco de propiedad de la Asociación Country Club El Bosque (lotes 6 y 7), como la Ordenanza 1507, del 10 de marzo del 2011, publicada el 19 de marzo del 2011, mediante la cual se aprobaron los parámetros normativos de la citada zona, expedidas ambas por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

A juicio de los demandantes, dichas normas vulneran sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y de petición, así como amenazan su derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, por lo que solicitan su inaplicabilidad por incompatibilidad constitucional.

La verdadera naturaleza del reclamo planteado

2. De acuerdo con las resoluciones emitidas en sede judicial, el debate se ha centrado en determinar si las normas objeto de cuestionamiento ostentan o no el carácter de autoaplicativas. Al respecto, aunque los demandantes han dirigido su demanda específicamente contra dos ordenanzas municipales y ello haría presumir que efectivamente se trata de un típico amparo contra normas, del contenido de esta se aprecia que el tema central que se plantea, y por el que en último término se reclama, es el estado de cosas que dichas normas generarían sobre los derechos de los recurrentes y de los vecinos de la Urbanización Club Golf Los Incas, hechos que han sido calificados por las demandantes como una amenaza a su derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, por lo que el análisis del presente caso solo se centrará en determinar si ha existido amenaza de tal derecho.
3. Siguiendo la perspectiva descrita, se hace innecesario delimitar si nos encontramos o no ante un supuesto de amparo contra normas autoaplicativas o heteroaplicativas, pues lo fundamental es establecer si la implementación de las mismas constituye o no un factor generador de amenaza cierta y, además, inminente sobre el derecho invocado por los recurrentes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

4. En el contexto descrito no está demás recordar, por resultar especialmente gravitante, que la naturaleza de un derecho como el principalmente invocado no se mide desde una perspectiva estrictamente subjetiva, pues sabido es que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, al que se refiere el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, es de aquellos donde predomina el interés objetivo, siendo parte integrante de lo que ha venido a entenderse como típica variante de interés difuso o de todos los individuos.
5. Así las cosas en lo que sigue, el análisis que habrá de realizarse se circunscribirá a determinar si se evidencia o no en el presente caso una amenaza constitucional en los términos denunciados y si esta amenaza se ha concretizado.

El estado de cosas generado por las Ordenanzas 1318 y 1507

6. Como antes se ha precisado, mientras la Ordenanza 1318, de fecha 9 de diciembre del 2009, asignó la zonificación a título de zona de reglamentación especial para el predio ubicado en el Distrito de Santiago de Surco de propiedad de la Asociación Country Club El Bosque (Lotes 6 y 7), y la Ordenanza 1507, del 10 de marzo del 2011, aprobó los parámetros normativos de la citada zona.
7. Independientemente de que la municipalidad demandada ostente competencias para establecer los parámetros dentro de los que corresponde catalogar a los predios ubicados dentro de su ámbito territorial y, por lo mismo, capacidad para delimitar el tipo de zonificación que les corresponde, no deja de ser menos cierto que el ejercicio de tales competencias no puede desarrollarse de forma contraria a los derechos fundamentales y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución.
8. En otras palabras, más allá de la evidente sujeción a los procedimientos que para cada caso han de seguirse y que aquí no vamos a desarrollar, por no tratarse de un impugnatorio contra normas en abstracto, es un hecho que ninguna potestad normativa puede materializar contenidos que riñan con el programa de derechos y valores promovidos por nuestra Constitución.

El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida

9. En este contexto, conviene recordar algunos aspectos que el Tribunal Constitucional ha venido señalando a través de diversas ejecutorias en relación con el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

En el Estado democrático de derecho de nuestro tiempo ya no solo se trata de garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente en el que esa 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” [fundamento 2, a, Sentencia 3510-2003-AA/TC].

Sin embargo

[...] en el caso del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, la determinación de ese contenido es más problemática, pues la expresión “medio ambiente” a la que implícitamente se hace referencia, como lo reconoce la doctrina y jurisprudencia comparada, tiene un contenido difícilmente delimitable, debido a que este concepto está compuesto de muchos elementos, distintos los unos de los otros [fundamento 8, tercer párrafo, Sentencia 0964-2002-AA/TC].

Pero a pesar de todo

[...] la Constitución vigente proporciona algunas orientaciones a partir de las cuales es posible concretizarlo. En efecto, el citado derecho no se limita a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente (lo que desde luego no significaría gran cosa, pues todos vivimos en uno), sino que ese ambiente debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Lo que supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, bajo 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 [fundamento 7, segundo párrafo, Sentencia 0018-2001-AI/TC].

Además:

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 [Fundamento 6, último párrafo, Sentencia 0018-2001-AI/TC].

Por consiguiente:

[el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado] “comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido” [fundamento 17, quinto párrafo, Sentencia 0048-2004-AI/TC].

Pero además:

[...] el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute [fundamento 17, sexto párrafo, STC 0048-2004-AI/TC].

10. De lo señalado es, pues evidente que el ambiente equilibrado y adecuado al que se refiere nuestra Constitución presupone todo un entorno de condiciones óptimas o favorables, no solo para la existencia del ser humano, sino también para la consolidación de su proyecto vital, las que, para ser consideradas como tales, necesariamente deben propender a la plena realización y garantía de buena parte de sus derechos esenciales como persona (el bienestar, la paz, la tranquilidad, la vivienda, la propiedad, la naturaleza, etc.), objetivos indudablemente visibles tanto desde la perspectiva de la búsqueda de las citadas condiciones allí donde estas existen, como desde la de su mantenimiento o necesaria preservación. El medio ambiente equilibrado y adecuado es, pues, un derecho sustantivo, pero también un derecho instrumental y desde ambas perspectivas debe ser entendido a la par que garantizado.

Consideraciones sobre la amenaza en el caso de autos al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida

11. De acuerdo con lo establecido por el artículo 2 del Código Procesal Constitucional y lo desarrollado por nuestra jurisprudencia, la procedencia de un proceso constitucional sustentado en la presunta existencia de una amenaza inconstitucional debe evidenciar necesariamente la existencia de dos requisitos, la probabilidad o certeza, por un lado, y la inminencia, por el otro. Ambos requisitos (y no solo uno) deben configurarse de manera simultánea.

12. Mientras que la probabilidad o certeza se verifica tras la presencia de circunstancias de peligro evidente u objetivo, esto es, carentes de todo de sesgo meramente presuntivo o especulativo, la llamada inminencia presupone cercanía o proximidad en el acontecimiento violatorio. La respuesta de la justicia constitucional, no debe pues sustentarse en reclamos que carezcan de verosimilitud o de una elemental base objetiva.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

13. En lo que respecta al caso materia de análisis, este Tribunal se encuentra persuadido de que las situaciones denunciadas por los recurrentes generan presunción objetiva en torno de la existencia de una evidente amenaza inconstitucional, dado que cumplen con los requisitos de probabilidad o certeza e inminencia anteriormente señalados.
14. En efecto, la probabilidad o certeza respecto de una eventual afectación sobre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, se ha visto evidenciada en el Informe 113-2010-MLLC-APU, de fecha 14 de mayo de 2010, evacuado el Arquitecto Miguel Llanos Cubillas y cursado a la Subgerencia de Planeamiento Urbano y Catastro perteneciente a su vez a la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco. De acuerdo con dicho informe, la aprobación de una zonificación especial así como su posterior validación por vía de reglamentación con el objeto de permitir la existencia de un Club Recreacional tiene una inevitable “incidencia e impactos negativos en la zona debido al incremento considerable de personas y/o usuarios de las instalaciones y sus desplazamientos fuera del local incrementando la capacidad de vehículos en la Av. Circunvalación del Club Los Incas, la cual a la fecha se encuentra saturada con la demanda actual existente”. A lo que cabe añadir que “las propuestas de normatividad urbana se basan en la evaluación y análisis de una realidad urbanística de una zona con características propias y no por el contrario que, de un proyecto arquitectónico se proponga una normatividad urbana” (fojas 100 a 106)
15. Por otra parte, de acuerdo con el Oficio N° 271-2010-GDU-MSS, emitido con fecha 13 de agosto del 2010 por la Gerencia de Desarrollo Urbano de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco y cursado a la Secretaría General del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se deja claramente establecido que, conforme al Oficio N° 151-2010-GDU-MSS, de fecha 2 de junio del 2010, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco no encuentra conforme el cambio de zonificación y reglamentación especial de los lotes 6 y 7 de la Urbanización Club Golf Los Incas; y que, conforme al Oficio N° 174-2010-GDU-MSS, de fecha 17 de junio del 2010, el resultado final de la evaluación del estudio de impacto vial realizado por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco concluye lo siguiente:

no resulta viable la asignación de zonificación de Reglamentación Especial (Uso de Club Recreacional) dado que de ejecutarse dicho proyecto, la situación vial empeoraría como consecuencia de un exceso en el volumen vehicular, lo cual sucedería también en las demás intersecciones y con la Av. Javier Prado Este, que duraría el día y a toda hora, presentando un tránsito lento producto de un alto grado de congestionamiento vehicular y que influye negativamente en la calidad de vida de la población, motivo por el cual



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC
LIMA
ELENA BENAVIDES
FERREYROS Y OTROS

resulta inviable el uso de Club Recreacional, propuesto por la Municipalidad Metropolitana de Lima [fojas 110 a 111].

16. De los documentos anteriormente transcritos y que, por lo demás, no son los únicos, queda fehacientemente acreditado que, de proseguirse materializando o, en su caso, ratificando los mandatos y reglamentaciones que confieren un tratamiento especial sobre los lotes 6 y 7 pertenecientes a la Urbanización Club Golf Los Incas y a donde pretende ubicar su sede la Asociación Country Club El Bosque, el daño sobre el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida de todos quienes residen en el entorno de la referida zona se volverá cada vez más acentuado e irreversible, por, entre otros, el congestionamiento vehicular como consecuencia del aumento poblacional de dicha zona.
17. Por último, en lo que respecta al requisito de inminencia, queda claro que la verificación del mismo resulta totalmente acreditado, pues el proyecto cuestionado en los autos ya se ha materializado, como se puede apreciar del proyecto y tomas fotográficas adjuntadas de fojas 597 a 600 del expediente (en las que se observa el desarrollo de las construcciones), siendo de público conocimiento que la sede de la Asociación Country Club El Bosque en el Distrito de Santiago de Surco se inauguró el 11 de marzo de 2015, lo cual se puede corroborar de una revisión de su página web oficial, visitada el 18 de abril de 2017 (Ver enlace web: <http://www.elbosque.org.pe/sede_surco_informacion.php?sede_id=3>), lo que por lo demás hace totalmente innecesario seguir debatiendo sobre la existencia de un riesgo lejano cuando los hechos resultan plenamente tangibles.
18. En las circunstancias descritas, habiéndose evidenciado la existencia de una amenaza, inconstitucional, cierta e inminente sobre el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de los residentes que forman parte del entorno ubicado en la Urbanización Club Golf Los Incas, la presente demanda debe ser amparada otorgándose al efecto la tutela constitucional correspondiente.
19. Finalmente, de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, la entidad emplazada debe asumir los costos del proceso.

El sentido de mi voto

Por las razones expuestas, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por doña Elena Benavides Ferreyros y otros, contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, al haberse acreditado la vulneración del derecho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 03591-2014-PA/TC

LIMA

ELENA BENAVIDES

FERREYROS Y OTROS

fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. **DISPONER** que se dejen sin efecto todos los actos que han motivado la instalación y el funcionamiento de la sede de la Asociación Country Club El Bosque, ubicada en el predio referido en la demanda, situado en el Distrito de Santiago de Surco, así como el abono de los costos procesales. Declarar **IMPROCEDENTES** los demás extremos de la demanda.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL