



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 112/2022

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
(OEFA)

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 27 de octubre de 2021, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por el magistrado Blume Fortini y con la participación de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, llamados sucesivamente para dirimir la discordia suscitada por los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada, ha dictado la sentencia en el Expediente 03701-2018-PC/TC, por el que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda por haberse acreditado la vulneración al derecho de eficacia de los mandatos legales.
2. **ORDENAR** a la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores de cumplimiento del numeral 3.1 del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
3. **ORDENAR** a la entidad emplazada el pago de costos procesales a favor del recurrente, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene.

Se deja constancia de que el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera ha emitido fundamento de voto, el cual se agrega.

La secretaria de la Sala Segunda deja constancia que el presente caso tuvo audiencia pública el 8 de febrero de 2021, con la participación de los magistrados Ledesma Narváez, Blume Fortini y Sardón de Taboada. Asimismo, hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Rubí Alcántara Torres
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 27 días del mes de octubre de 2021, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por el magistrado Blume Fortini y con la participación de los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, llamados sucesivamente para dirimir la discordia suscitada por los votos singulares de los magistrados Ledesma Narváez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia. Y con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA contra la resolución de fecha 18 de julio del 2018, expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Lima, que declaró improcedente la demanda.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 11 de febrero del 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA interpuso proceso de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, solicitando que cumpla lo dispuesto en los mandatos legales que establecen la obligación de la entidad demandada, de prestar el servicio de limpieza pública a los ciudadanos de su distrito. Los mencionados mandatos legales son los siguientes:

- Numeral 3.1 del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

“3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios”.

- Artículo 10 de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos

Las municipalidades provinciales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a éstos, en todo el ámbito de su jurisdicción, efectuando las coordinaciones con el gobierno regional al que corresponden, para promover la ejecución, revalorización, adecuación, de infraestructura



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

para el manejo de los residuos sólidos, así como para la erradicación de botaderos que pongan en riesgo la salud de las personas y del ambiente.

(...)

Las municipalidades distritales y provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado, son responsables por la prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos municipales y de la limpieza de vías, espacios, monumentos públicos en su jurisdicción. Los residuos sólidos en su totalidad deberán ser conducidos directamente a infraestructuras de residuos autorizadas por la municipalidad provincial, estando obligados los municipios distritales al pago de los derechos correspondientes (...).

La recurrente señala, que se encuentra legitimada de interponer el presente recurso en mérito al artículo 67 del Código Procesal Constitucional.

Contestación de la demanda

La Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, no contestó la demanda; por tal motivo, con resolución de fecha 10 de junio del 2016, el juzgado de primera instancia declaró la rebeldía de la entidad emplazada.

Resolución de primera instancia o grado

El Vigésimo Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 13 de julio del 2017, declaró fundada la demanda, por considerar que los mandatos legales son de conocimiento público, y claramente establecen a la Municipalidad emplazada el deber legal de proveer el servicio de limpieza.

Resolución de segunda instancia o grado

Con fecha 18 de julio del 2018, la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda, por considerar que el accionante es un Organismo Público Técnico Especializado, que al ser parte del Estado, no es titular del derecho fundamental alegado, por lo tanto, carece de legitimidad para promover la demanda, correspondiendo en todo caso a los vecinos titulares o a las entidades sin fines de lucro, cuya finalidad sea la defensa de los derechos relativos al medio ambiente u otros derechos difusos.

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional (vigente a la fecha de interposición de la demanda), la procedencia del proceso de cumplimiento se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro del plazo establecido. En el presente caso se aprecia que el cumplimiento del mencionado requisito de procedibilidad.

2. No obstante, la Sala Superior ha declarado la improcedencia de la demanda, pues considera que el accionante carece de legitimidad para exigir por vía de este proceso constitucional, el cumplimiento de los mandatos legales establecidos en la Ley 27972 y Ley 27314.
3. Al respecto, este Colegiado considera que el artículo 67 del Nuevo Código Procesal Constitucional no establece restricciones para ejercer la defensa de intereses difusos, como aquellos que corresponden a la defensa del medio ambiente, pues su titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, dentro de las cuales se encuentra también las personas jurídicas de derecho público; por lo tanto, no existe razón justificada para privarlas de legitimidad activa para obrar. Máxime, si el mandato legal cuyo cumplimiento se exige, es formulado por una entidad que conforme a la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se constituye como el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
4. El razonamiento de la Sala Superior, anula la dimensión objetiva del derecho constitucional a la salud y un medio ambiente equilibrado, pues impide “exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un "deber especial de protección" de dichos derechos". (Expediente 05270-2005-PA/TC, Fundamento Jurídico 15). Por las consideraciones expuestas, corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de este proceso.

Delimitación del asunto litigioso

5. En líneas generales, el accionante solicita que se ordene a la entidad emplazada el cumplimiento de los mandatos legales establecidos en el numeral 3.1 del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y el artículo 10 de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, que establece la obligación de las Municipalidades Distritales de prestar el servicio de limpieza pública, debiendo evaluar si corresponde o no, estimar las pretensiones señaladas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

Análisis del caso concreto

6. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de regularidad del sistema jurídico, que coadyuva al cumplimiento de los fines de la Constitución Política. No obstante, su implementación está sujeta a que el mandato legal o administrativo cumpla con las exigencias establecida por el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante contenido en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC; estos requisitos fueron desarrollados en el fundamento 14 de dicho precedente:

“Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:

- a) Ser un mandato vigente.
- b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo.
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- g) Permitir individualizar al beneficiario.”

7. En el presente caso, la recurrente solicita el cumplimiento de dos mandatos legales relacionados con la obligación de las municipalidades distritales de brindar el servicio de limpieza pública; al tratarse normas distintas corresponde analizar de forma independiente, la exigibilidad de los mandatos mencionados.
8. Con relación al mandato legal establecido en el numeral 3.1 del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, contiene un mandato vigente, pues a la fecha no ha sido derogado por otra norma legal; es cierto y claro, pues reconoce de manera precisa la obligación de proveer el servicio de limpieza pública; no está sujeto a controversias, pues el contenido del mandato no ha sometido a un proceso de inconstitucionalidad; no está sujeto a interpretaciones dispares, pues no obra en autos una interpretación diferente del mandato legal, a la realizada por la emplazada; reconoce un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

derecho incuestionable de la recurrente, al tratarse de un interés difuso está plenamente legitimada de solicitar el cumplimiento de los mandatos legales, no existiendo, además, una razón justificada para excluirla de los alcances del artículo 67 del Nuevo Código Procesal Constitucional, permite individualizar al beneficiario, que en el presente caso, dada la naturaleza indivisible del bien constitucional tutelado por el mandato legal, sería la comunidad en su conjunto, pues la satisfacción del derecho de uno de los integrantes de tal comunidad implica la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad (Exp. 05270-2005-PA/TC, Fundamento Jurídico 07); y finalmente es un mandato incondicional puesto que la “*norma que lo reconoce no establece excepciones a su contenido o alcances*” y su “*efectivización, no se encuentra sujeta a la presencia de unas circunstancias determinadas o a la observancia discrecional de quienes son sus destinatarios, sino que es plenamente incondicional en su cumplimiento*” (Expediente 02695-2006-PC/TC, f.j 10 y 11).

9. De otro lado, el accionante solicita también se ordene a la demandada el cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 10 de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, apreciándose que el citado mandato legal fue derogado por el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos; es decir, el mandato legal invocado carece de vigencia y no cumple con las condiciones establecidas en el Expediente 00168-2005-PC/TC; por lo tanto corresponde a este Colegiado estimar en parte la demanda.
10. Finalmente, en cuanto al pago de los costos procesales, estos deben ser abonados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda por haberse acreditado la vulneración al derecho de eficacia de los mandatos legales.
2. **ORDENAR** a la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores de cumplimiento del numeral 3.1 del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
3. **ORDENAR** a la entidad emplazada el pago de costos procesales a favor del recurrente, cuya liquidación se hará en ejecución de sentencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

4. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE BLUME FORTINI



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas. Sin embargo, considero necesario señalar lo siguiente:

1. Como he señalado en otros pronunciamientos, en líneas generales, cuando se hace referencia a los "precedentes" se alude generalmente a reglas establecidas por un organismo u órgano competente para resolver controversias puestas en su conocimiento, reglas que, por su naturaleza, no solamente serán utilizados para resolver una controversia en particular, sino que también buscarán constituirse en líneas de acción de obligatorio cumplimiento para aquellas situaciones sustancialmente iguales que pudiesen presentarse en el futuro. Así visto, aunque con matices, un precedente tiene como finalidad permitir que lo decidido para en el caso concreto sirva de pauta de referencia obligatoria para resolver futuros casos similares. Su vinculatoriedad (o por lo menos su vocación de vinculatoriedad) es, pues, a todas luces manifiesta.
2. En el caso peruano, el artículo VI del Nuevo Código Procesal Constitucional regula el "precedente constitucional" y establece cuáles son las pautas que deben tenerse en cuenta para su emisión. En efecto, esta disposición señala lo siguiente:

"Artículo VI. Precedente Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo, formulando la regla jurídica en la que consiste el precedente. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente (...)"
3. El Tribunal Constitucional establece entonces en qué caso existe un precedente constitucional y precisa sus alcances normativos, los cuales, reiteramos, son vinculantes. Así, el "precedente constitucional" constituye una regla o criterio obligatorio del que no pueden desvincularse los órganos judiciales, e incluso los poderes públicos y particulares cuando sea el caso. Esto ha sido señalado y explicado por el Tribunal Constitucional en abundante jurisprudencia (cfr. STC Exp. N° 1333- 2006-PA, f. j.24; STC Exp. N° 0024-2003-AI; STC Exp. N° 3741-2004- AA, f. j. 49).
4. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su condición de órgano de cierre de la interpretación vigente y vinculante de la Constitución, emitió el denominado precedente "Maximiliano Villanueva" (Sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC) que reguló, en esencia, los requisitos mínimos comunes que debe cumplir el mandato contenido en una norma legal y en un acto administrativo para que sea exigible mediante el proceso de cumplimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

5. En los fundamentos 14 a 16 de esta sentencia, que constituye precedente, este Tribunal estableció que para que el cumplimiento de una norma legal o la ejecución de un acto administrativo sean exigibles a través de este proceso que, como se sabe, carece de estación probatoria, es preciso que, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato previsto en la ley o en un acto administrativo reúna los siguientes requisitos: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y e) Ser incondicional excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante, y g) Permitir individualizar al beneficiario.

Así también, en los fundamentos 15 y 17 estableció que:

“15. Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.”

“17. De no ser así, el proceso de cumplimiento terminaría convirtiéndose en un proceso declarativo, o de conocimiento, con abundancia de medios probatorios y en cuyo seno se discutan controversias propias de este tipo de procesos. (...)”

6. La emisión de este precedente constitucional generó en los órganos encargados de impartir justicia, predictibilidad en sus decisiones y ordenamiento de la jurisprudencia.
7. En este contexto, el 23 de julio de 2021 se publicó el Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31367, que en su artículo 66, acerca del proceso de cumplimiento, dispone:

Artículo 66. Reglas aplicables para resolver la demanda

1. Cuando el mandato sea genérico o poco claro, el juez, previa interpretación de la norma legal o del acto administrativo firme, entra a resolver el fondo del asunto, debiendo observar las siguientes reglas:

1.1) Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución.

1.2) La interpretación del acto administrativo firme debe respetar los principios generales del Derecho Administrativo; la jurisprudencia de los órganos administrativos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

- correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.
2. Cuando el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, el juez, previo esclarecimiento de la controversia, entra a resolver el fondo del asunto. Para ello, deberá observar las siguientes reglas:
- 2.1) El juez aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico.
 - 2.2) Asimismo, y de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato.
3. Cuando, para determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato contenido en una norma legal o acto administrativo firme resulte necesario entrar al fondo del asunto, el juez admite a trámite la demanda, y esclarecerá la controversia.
(...)
8. Como puede verse, el legislador, en los incisos 1 a 3 del artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional, ha regulado en sentido contrario a lo establecido en precedente “Maximiliano Villanueva”, obligando al juez constitucional, según sea el caso, a ingresar al fondo de la controversia, en desmedro de su naturaleza sumaria, breve y urgente. Así, el inciso primero del artículo 66 de Nuevo Código Procesal Constitucional colisiona con la causal “b” del citado precedente (que el mandato sea cierto y claro). El inciso 2 contraviene lo estipulado en la causal “c” del precedente (no estar sujeta a controversia compleja ni a interpretaciones dispares); y el inciso 3 contradice lo estipulado en la causal “d” del precedente citado (ser de ineludible y obligatorio cumplimiento).
9. Como lo he señalado en otras ocasiones (mi voto en la sentencia recaída en el Expediente 00001-2018-PI/TC) el legislador, en este caso el Congreso de la República, es el intérprete ordinario vinculante de la Constitución (al corresponderle dictar las leyes, tiende a ser el primero que va a efectuar una interpretación vinculante del texto Constitucional), pero esa interpretación puede ser revisada por entidades de naturaleza jurisdiccional como el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional. Se repite entonces aquí también lo que mencioné al inicio de mi voto y que actualmente es una constante a nivel mundial: encomendar a los jueces ordinarios, y, sobre todo, a los jueces constitucionales de un Tribunal Constitucional el rol de intérpretes de cierre de la Constitución, pues es necesario dar un fin o término a ello.
10. Podemos concluir entonces que el legislador, al regular el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional (i) viola la primacía que tiene el precedente frente a la ley, pues como se dijo, es el Tribunal Constitucional el intérprete calificado, vinculante y de cierre de la Constitución; (ii) obliga al órgano encargado de impartir justicia a ingresar al análisis del fondo del asunto, para lo cual permite al juez realizar actividades o trámites que son impropios para un proceso de tutela urgente. Como recordamos el proceso de cumplimiento es un proceso de condena, de ejecución, breve y sumario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

11. Esta desnaturalización del proceso de cumplimiento, permitirá, no solo el incremento innecesario de la carga procesal, sino que terminará por conocerse controversias que, en rigor, debían verse en un proceso ordinario como es el proceso contencioso-administrativo, proceso declarativo en la que se actúan diversos medios probatorios.
12. Por otro lado, a pesar de coincidir con la ponencia que se nos alcanza, estoy obligado a señalar las siguientes consideraciones en relación a la expresión "precedente vinculante", contenida en el fundamento jurídico 6.
13. En efecto, en el presente proyecto, como en otros, se suele hacer referencia a las expresiones "precedente vinculante", "precedente constitucional vinculante" o "doctrina jurisprudencial vinculante", entre otras similares.
14. La labor del juez constitucional, que tiene por fin último el reconocimiento y la tutela de los derechos, debe, precisamente, superar cualquier dificultad, limitación o formalidad que dificulte ese quehacer. En ese sentido, debe dejarse de lado cualquier interpretación formalista de una norma o un concepto. Además, debe corregirse en sede de la interpretación constitucional cualquier lectura formalista y en puridad técnicamente incorrecta de la normatividad vigente, máxime si se trata de tutelar los derechos.
15. Es pues, en este contexto, que en aras a la precisión conceptual que le corresponde mantener a este órgano colegiado, y sobre la base de lo dispuesto por nuestra legislación y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la palabra "vinculante" en el escenario de las expresiones arriba señaladas es innecesaria por redundante. Incluso puede generar cierta indeseable confusión, en la medida que podría entenderse que algunas de dichas decisiones no tendrían dicho carácter.
16. Y es que, en líneas generales, cuando se hace referencia a los "precedentes" se alude generalmente a reglas establecidas por un organismo u órgano competente para resolver controversias puestas en su conocimiento, reglas que, por su naturaleza, no solamente serán utilizados para resolver una controversia en particular, sino que también buscarán constituirse en líneas de acción de obligatorio cumplimiento para aquellas situaciones sustancialmente iguales que pudiesen presentarse en el futuro. Así visto, aunque con matices, un precedente tiene como finalidad permitir que lo decidido para el caso concreto sirva de pauta de referencia obligatoria para resolver futuros casos similares. Su vinculatoriedad (o por lo menos su vocación de vinculatoriedad) es, pues, a todas luces manifiesta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

17. El Tribunal Constitucional establece entonces en qué caso existe un precedente constitucional y precisa sus alcances normativos, los cuales, reiteramos, son vinculantes. Así, el "precedente constitucional" constituye una regla o criterio obligatorio del que no pueden desvincularse los órganos judiciales, e incluso los poderes públicos y particulares cuando sea el caso. Esto ha sido señalado y explicado por el Tribunal Constitucional en abundante jurisprudencia (cfr. STC Exp. N° 1333-2006-PA, f. j.24; STC Exp. N° 0024-2003-AI; STC Exp. N° 3741-2004- AA, f. j. 49).
18. En este sentido, constituye en rigor un error el calificar adicionalmente a este "precedente constitucional" como uno "vinculante", pues es claro que no existe uno que no sea. Por el contrario, denominarlo de esa forma equivocada podría además hacer entender que un "precedente constitucional" puede, en algún caso, tener alcances no vinculantes (que se trate de un precedente constitucional solo "persuasivo" por ejemplo), situación inadmisibles en nuestro país en función de lo que hemos planteado.
19. Lo antes dicho, desde luego, no obsta la posibilidad para que, *mutatis mutandis*, en un determinado caso los jueces o las juezas puedan apartarse del criterio, regla o interpretación establecida por el Tribunal Constitucional. Aquello se materializa a través de la operación conocida como *distinguishing*. A mayor abundamiento, esto es posible siempre que exista una diferencia sustantiva entre lo establecido como precedente constitucional o como doctrina jurisprudencial y lo alegado o discutido en el nuevo caso. Empero, así visto, el *distinguishing* no resta entonces en absoluto eficacia al precedente constitucional o a la doctrina jurisprudencial, y menos aun cuestiona su obligatoriedad, sino que a través de dicha operación tan solo se determina que la regla o criterio que estas contienen no son aplicables al caso específico, por estar fuera de los alcances allí se regula.
20. Hechas estas salvedades, espero haber dejado en claro por qué, a pesar de estar de acuerdo con el proyecto de resolución que suscribo, considero que no debió agregarse la expresión "vinculante", conforme ha sido sustentado en este fundamento de voto.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la opinión vertida por mis colegas magistrados, emito el siguiente voto singular, el mismo que se sustenta en las consideraciones siguientes:

1. El recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores, a fin de que se cumpla con: i) El numeral 3.1. del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que dispone que las municipalidades distritales deben proveer del servicio de limpieza pública a su jurisdicción; y, ii) El artículo 10 de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, que establece que las municipalidades distritales deben prestar servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos municipales, limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción.
2. Refiere que mientras ejercía sus funciones de supervisión, se verificó: i) la existencia de diferentes puntos de inadecuada disposición de residuos sólidos en las principales avenidas y calles ubicadas cerca de restaurantes, mercados y viviendas; y, ii) la existencia de focos infecciosos que atraen vectores (moscas y roedores) capaces de transmitir enfermedades, poniendo en riesgo la salud de los vecinos de la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores. Como consecuencia de ello, el demandante exhortó mediante Oficio 2040-2014-OEFA/DS, de fecha 01 de diciembre de 2014 (f. 4), a la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores a realizar acciones inmediatas conforme a la normativa señalada en el fundamento 1 *supra*; sin embargo, la referida municipalidad distrital viene incumpliendo sus funciones.
3. Sobre el particular, se advierte que el recurrente solicita que la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores cumpla con normas que establecen determinadas competencias generales en materia de manejo de residuos sólidos, las cuales al no constituir mandatos ciertos y claros, contradicen los supuestos de procedencia establecidos en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PC/TC, máxime si a través del presente proceso no se puede dilucidar un conflicto de competencias, en el que precisamente se denuncia que la municipalidad demandada se rehúsa a ejercer sus atribuciones en materia de limpieza pública.
4. Es pertinente señalar que de autos se observa que en el caso traído a esta sede existe una controversia planteada, puesto que el ente municipal emplazado sostiene que, aun cuando lo denunciado por el OEFA es real, su gestión (actual) se encuentra realizando las funciones para remediar dicha situación. Al respecto, la demandada señala que el distrito se encontraba en estado de emergencia sanitaria, el cual culminó con fecha 10 de enero de 2015, pues conforme al Informe 3757-2014/DSB/DIGESA, de fecha 27 de noviembre de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

2014, se estimó que el riesgo sanitario promedio de 53.79% ha disminuido. De esta manera afirma que está cumpliendo sus funciones, lo que se acredita con los informes sobre recolección de residuos sólidos que se adjunta en autos (ff. 146-151). Como contraparte de ello, la entidad demandante presenta argumentos que expresan lo contrario, situación que pone al descubierto una controversia que no puede ser dilucidada vía el proceso de cumplimiento.

Por las razones expuestas, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

LEDESMA NARVÁEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03701-2018-PC/TC
LIMA
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por mis colegas magistrados, emito este voto singular, al no concordar con los argumentos ni con la decisión tomada en la presente sentencia de mayoría.

El organismo recurrente solicita que se ordene a la Municipalidad Distrital de San Juan de Miraflores que cumpla con: i) proveer el servicio de limpieza pública a su jurisdicción, de conformidad con el numeral 3.1 del inciso 3 del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, ii) prestar servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos municipales, limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción, de conformidad con el numeral 12 del artículo 10 de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos.

Al respecto, en la sentencia emitida en el Expediente 0168-2005-PC/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 7 de octubre de 2005, se estableció con carácter de precedente que para el cumplimiento de un mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo, se deberá reunir los requisitos siguientes: a) ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) ser incondicional, aunque excepcionalmente podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, se estableció que, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mencionados, se deberá: f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante; y g) permitir individualizar al beneficiario.

Ahora bien, con relación al numeral 3.1 del inciso 3 del artículo 80 de la Ley 27972, se aprecia que este establece determinadas competencias generales en materia de limpieza pública, lo que no constituye un mandato cierto ni claro. Por su parte, respecto del artículo 10 de la Ley 27314, se advierte que el citado mandato legal fue derogado por el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos; es decir, el mandato legal invocado no se encuentra vigente. Por tanto, no se presentan los supuestos de procedencia establecidos en la sentencia emitida en el Expediente 0168-2005-PC/TC.

En consecuencia, considero que corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

SARDÓN DE TABOADA