



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 85/2022

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

RAZÓN DE RELATORÍA

Con fecha 26 de julio de 2021, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y con la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) llamado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Blume Fortini, ha dictado la sentencia en el Expediente 00353-2019-PC/TC, por el que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

La secretaria de la Sala Segunda deja constancia que el presente caso tuvo audiencia pública el 1 de marzo de 2021, con la participación de los magistrados Ferrero Costa, 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.

FERRERO COSTA
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Rubí Alcántara Torres
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de julio de 2021, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Ferrero Costa, Sardón de Taboada y con la participación del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera llamado para dirimir la discordia suscitada por el voto singular del magistrado Blume Fortini, 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 20 de abril de 2018, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Loreto, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 26 de enero de 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de Punchana. Solicita que la emplazada cumpla con los siguientes mandatos legales (folio 47) :

- 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, modificada por el Decreto Legislativo 1065:

(...).

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

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.

Apersonamiento de la emplazada

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, mediante la resolución 9 de fecha 13 de abril de 2016, resolvió tener por no absuelto el traslado de la demanda pese a que la emplazada fue válidamente notificada y requirió la remisión de las copias certificadas del expediente administrativo correspondiente a la parte demandante (folio 156). Luego, con fecha 8 de marzo de 2017, el procurador público de la Municipalidad Provincial de Punchana se apersonó al proceso y adjuntó el expediente administrativo solicitado (folio 188).

Resoluciones de primera y segunda instancia o grado

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, mediante resolución 13 con fecha 31 de julio de 2017 declaró fundada la demanda por estimar que las normas materia del proceso son de ineludible y obligatorio cumplimiento (folios 210). A su turno, la Sala Civil de la Corte Superior de Loreto, mediante resolución 18 con fecha 20 de abril de 2018, revocando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos por considerar que no existe mandato cierto y claro, es decir, no existe un acto administrativo que reconozca de manera cierta, indubitable e incondicional el derecho que se solicita. Además, porque luego de una serie de actividades realizadas por la parte demandada se ha acreditado que no existe renuencia de la autoridad administrativa de dar cumplimiento a sus atribuciones (folio 284).

FUNDAMENTOS

Cuestión procesal previa

1. De acuerdo con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, la procedencia de la demanda de cumplimiento se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho, y que el demandado se haya ratificado en su



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

incumplimiento o no lo haya contestado dentro del plazo establecido. Tal documento obra en autos a folios 5, por lo que se tiene por satisfecho dicho requisito procesal.

Delimitación del asunto litigioso

2. En líneas generales, la 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, modificada por el Decreto Legislativo 1065 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.

Análisis del caso concreto

3. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de la 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 establecidas por el Tribunal Constitucional en el precedente 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 indubitadamente 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”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

4. El Tribunal Constitucional, con relación al numeral 3.1 del inciso 3 del artículo 80 de la Ley 27972, 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, 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, *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.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE FERRERO COSTA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido del voto por el cual se declara **IMPROCEDENTE** la demanda, en virtud de los argumentos que allí se encuentran expresados. Sin embargo, al respecto, considero pertinente realizar las siguientes observaciones:

1. Debo hacer notar que el precedente “Villanueva Valverde” (STC N° 0168-2005-AC/TC) estableció una serie de reglas que permitieron diferenciar al proceso de cumplimiento de un proceso contencioso administrativo. Así, las reglas allí establecidas permitieron que el *mandamus* debiera tener una serie de características mínimas que lo hicieran por sí mismo ejecutable inmediatamente en un proceso constitucional de tutela urgente.
2. Estas reglas establecidas por el Tribunal Constitucional peruano han sido contravenidas por las disposiciones introducidas por el denominado “Nuevo Código Procesal Constitucional”, lo cual a mi juicio vulnera la separación de funciones y todo criterio de corrección funcional. Y es que, en un Estado Constitucional, el Congreso de la República, así como los demás poderes del Estado, se ciñen en lo referido a interpretación conforme a la Constitución y control de constitucionalidad a la interpretación y reglas establecidas por un Tribunal o Corte Constitucional.
3. En ese sentido, es oportuno recordar que los precedentes del Tribunal Constitucional gozan de una eficacia vertical y horizontal, de obligatorio cumplimiento a todos los poderes públicos e incluso los privados. Y es que en rigor con un precedente no se busca el posicionamiento de quien lo emita sobre el resto, sino (cumpliendo así con una exigencia para quien es autoridad en un escenario cada vez más complejo y dinámico) se intenta otorgar elementos de juicio más bien predecibles, y lo más objetivos posible. Aquello es vital para enfrentar alguna situación en la cual, por su importancia y recurrencia, se reclama cierta uniformidad en la respuesta, cuando precisamente lo que se busca es seguridad jurídica, y con todo lo que ella acarrea. En síntesis, debe comprenderse al precedente como un acuerdo interpretativo cuyos alcances buscan garantizar condiciones de estabilidad, sin negar que puedan darse matices o modificaciones en el tiempo si cambian las situaciones que llevaron a su generación¹.

¹ ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy *Anotaciones sobre los objetivos y los alcances de los precedentes, y algunas notas sobre la relación entre el precedente constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Advocatus, Lima, 2013, p. 92.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

4. Sin embargo, y aquí realizo especial énfasis, si bien los precedentes que establece el Tribunal Constitucional pueden modificarse, sobre la base de presupuestos que aún conviene debatir, ello solo le corresponde a este intérprete de cierre de la Constitución.
5. Finalmente, creo indispensable que las disposiciones del legislador que inciden directamente sobre la teoría del precedente y las competencias del Tribunal Constitucional, son tópicos sobre los que conviene reflexionar y discutirse en el Pleno de este Tribunal Constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI OPINANDO POR DECLARAR FUNDADA LA DEMANDA DE CUMPLIMIENTO

Discrepo, respetuosamente, de la resolución de mayoría que ha decidido declarar improcedente la demanda, por cuanto considero que esta debe ser declarada **FUNDADA**, en virtud de los argumentos que a continuación paso a exponer:

1. Con fecha 26 de enero de 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de Punchana. Solicita que la emplazada cumpla con los siguientes mandatos legales:

- 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, modificada por el Decreto Legislativo 1065:

(...).

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.

(...)

2. Mediante la sentencia recaída en el Expediente 0168-2005-PC/TC (fundamentos 14, 15 y 16, que constituyen precedente), se ha establecido que para que el cumplimiento de una norma legal, la ejecución de un acto administrativo y la orden de emisión de una resolución o reglamento sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá reunir



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

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.

3. En el presente caso, la entidad 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 de normas distintas, corresponde analizar de forma independiente la exigibilidad de los mandatos mencionados.
4. 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, corresponde señalar que 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 es una función exclusiva de la emplazada, por lo que solo compete a ella brindar el servicio de limpieza pública; esta misma razón implica que dicho mandato es de obligatorio cumplimiento, pues solo la emplazada se encuentra a cargo de brindar el mencionado servicio. Finalmente, es un *mandato incondicional* puesto que la disposición invocada no establece excepciones a su contenido 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. Por ello, este extremo de la demanda corresponde ser estimado.
5. De otro lado, conforme se desprende de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1278 –Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos–, la Ley 27314 y su contenido fueron derogados desde la vigencia del Reglamento del mencionado decreto legislativo, lo cual se produjo el 22 de diciembre de 2017. En tal sentido, el extremo de la demanda referido al cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 10 de la Ley 27314, debe ser desestimado al no encontrarse vigente dicha norma legal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00353-2019-PC/TC
LORETO
ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL -
OEFA

Sentido de mi voto

Mi voto es por declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, ordenar a la Municipalidad Distrital de Punchana el cumplimiento del numeral 3.1 del inciso 3) del artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, más el pago de costos procesales. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en lo demás que contiene.

S.

BLUME FORTINI