



# 7

SERIE:  
CUADERNOS DE  
JURISPRUDENCIA  
(NUEVA ÉPOCA)

Lima, mayo 2022

# DERECHO AL MEDIO AMBIENTE

SERIE: CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA (NUEVA ÉPOCA)

Derecho al medio ambiente

© Tribunal Constitucional del Perú  
Dirección de Publicaciones y Documentación  
del Centro de Estudios Constitucionales  
Los Cedros 209 - San Isidro - Lima

Primera edición: mayo de 2022

Depósito Legal: 2022-04208

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright.

## **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ**

### **Presidente**

Augusto Ferrero Costa

### **Vicepresidente**

José Luis Sardón de Taboada

### **Magistrados**

Manuel Miranda Canales

Ernesto Blume Fortini

Carlos Ramos Núñez (+)

Marianella Ledesma Narváez

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

## **CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

### **Directora General**

Magistrada Marianella Ledesma Narváez



Los Cuadernos de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú forman parte de una serie de publicaciones que pretenden dar cuenta, progresivamente, de la principal jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sus 25 años de vida institucional. Ha sido seleccionada de modo específico para conocer los principales contenidos jurisprudenciales sobre un determinado derecho fundamental o un eje temático de relevancia constitucional. Cada uno de los cuadernos tiene la siguiente utilidad: 1. Para los ciudadanos y ciudadanas, les muestra, desde diferentes perspectivas, cómo el Tribunal Constitucional protege los derechos fundamentales. 2. Para los operadores jurídicos (jueces, fiscales, personal administrativo, árbitros, abogados, partes procesales, etc.), les ayuda a resolver de mejor forma los problemas que sobre determinados derechos fundamentales se les presentan al resolver sus casos. 3. Para los investigadores y profesores de la especialidad, les muestra, de un modo técnico también, el desarrollo jurisprudencial del contenido de los derechos, sus límites, la ponderación con otros derechos y las diferentes formas argumentativas respecto del derecho fundamental o eje temático elegido.

Tanto los títulos y subtítulos de los cuadernos han sido puestos a fin de orientar en la lectura y no coinciden necesariamente con aquellos que aparecen en las sentencias del Tribunal Constitucional. Asimismo, no se consignan las citas bibliográficas o referencias a jurisprudencia comparada, que a veces utiliza el Tribunal, pero se da cuenta de su existencia para que pueda ser revisada en la versión completa que aparece en la página web del Tribunal: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe). De otro lado, en algunos casos se menciona al magistrado o magistrada ponente del caso. Esto sólo se hace en expedientes a partir del año 2019 en que recién se autoriza la publicación de los ponentes en cada caso. Así también, para efectos de mejor orientación del lector, cada caso siempre es citado por el número de "Expediente" y, adicionalmente, cuando exista, el número de "Sentencia", que recién aparece desde el año 2020.

La elaboración del presente cuaderno ha contado con el apoyo de todo el equipo de la Dirección de Publicaciones y Documentación del Centro de Estudios Constitucionales.

## INDICE

Presentación.....	6
-------------------	---

### ASPECTOS GENERALES

1. Relevancia actual del derecho al medio ambiente.....	8
2. Contenido constitucionalmente protegido del derecho al medio ambiente.....	9
2.1 Límites a otros derechos con la finalidad de tutelar el derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado.....	11
3. El medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales.....	16
4. Obligaciones estatales a favor del medio ambiente.....	18
5. Principios ambientales.....	19
6. La idea de equilibrio ambiental.....	21
7. La constitución ecológica.....	22
8. Generaciones futuras y medio ambiente.....	24
9. Actividades que perturban el medio ambiente.....	25
10. Procesos constitucionales y medio ambiente.....	25
10.1 El derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado y los intereses difusos.....	27
10.2 Reparación de daños al medio ambiente adecuado y equilibrado como finalidad de los procesos constitucionales.....	28
10.3 Legitimidad de entidades públicas para interponer la demanda.....	29
10.4 La existencia de un amparo ambiental.....	30
10.5 El proceso de amparo y la problemática ambiental.....	31
10.6 Se deben evitar pronunciamientos de improcedencia en materia medioambiental...	32

### CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO Y EQUILIBRADO

1. Implementación de una política nacional de ambiente.....	33
2. Producción económica y ambiente equilibrado.....	34
3. la responsabilidad social empresarial.....	34

<b>4. Actividad económica y desarrollo .....</b>	<b>36</b>
4.1 El derecho al medio ambiente demanda que el establecimiento y diseño de áreas urbanas cuente con estándares mínimos que garanticen su desarrollo .....	36
4.2 El derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado requiere el deber de abstenerse a realizar obras que puedan vulnerar este derecho.....	38
<b>5. Salud pública y daños medioambientales .....</b>	<b>40</b>
<b>6. Rechazo de concesiones y peligros ambientales .....</b>	<b>41</b>
<b>Sentencias referidas en el presente Cuaderno de Jurisprudencia .....</b>	<b>42</b>

## Presentación

El presente cuaderno forma parte de la Serie: “Cuadernos de Jurisprudencia” (Nueva Época) que el Centro de Estudios Constitucionales (CEC) del Tribunal Constitucional del Perú publica con el propósito que la ciudadanía en general y la comunidad jurídica en particular conozca cuáles son sus principales líneas jurisprudenciales en distintas temáticas de relevancia constitucional, las que no solo abordan el significado y alcance de los derechos fundamentales reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, sino también están referidas al funcionamiento institucional del Estado constitucional y democrático de Derecho.

La Dirección General del CEC ha considerado que el presente número aborde los alcances de la protección constitucional al derecho al medio ambiente. Con este propósito se ha llevado a cabo el proceso de sistematización sobre la base del trabajo jurisprudencial realizado por el Tribunal Constitucional en más de 25 años de su labor jurisdiccional.

En virtud a lo establecido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado a través de su jurisprudencia que el derecho a gozar de un medio 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 deba suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Pero también ha precisado que este derecho exige que el medio ambiente se preserve, lo que se traduce en obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute; y, que tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

Como se sabe, la metodología aplicada por el CEC en la elaboración de los Cuadernos de Jurisprudencia consiste en extraer los principales fundamentos jurídicos de las sentencias adoptadas por el Pleno del Tribunal Constitucional –y que además constituyen doctrina constitucional– y que, en el presente caso, abordan la temática del compromiso estatal con la preservación del medio ambiente y la garantía de su adecuado disfrute. En tal sentido, en la primera parte del cuaderno, denominada Aspectos Generales, se encuentran citadas aquellas sentencias que desde una perspectiva amplia tratan el significado e implicancias del reconocimiento del derecho al medio ambiente, las obligaciones estatales que su garantía demanda y la tutela que la jurisdicción constitucional asegura al medio ambiente a través del proceso de amparo. En tanto que en la segunda parte del cuaderno se ha dejado expuesta las principales consecuencias derivadas del deber constitucional de protección del derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado.

Tales fundamentos jurídicos extraídos de las sentencias, como se puede observar del contenido del índice del cuaderno, han sido ordenados de forma temática y bajo títulos con el objeto de guiar a los lectores en la búsqueda de la información

que requieran. Los títulos que agrupan los diferentes temas y subtemas no necesariamente corresponden a los que hayan podido ser utilizados en los pronunciamientos constitucionales sistematizados. Las citas textuales realizadas en las sentencias han sido conservadas. Asimismo, en los casos que corresponde se ha dejado explicitado en notas a pie de página pronunciamientos similares que pueden ser confrontados.

El CEC confía en que el presente Cuaderno de Jurisprudencia N° 7: "Derecho al medio ambiente" contribuya a la difusión de la jurisprudencia constitucional en esta materia.

Lima, mayo de 2022

**Magistrada Marianella Ledesma Narváez**

Directora General del CEC

Tribunal Constitucional

## ASPECTOS GENERALES

### 1. Relevancia actual del derecho al medio ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco contra la Municipalidad Provincial de Huánuco y Urbi Propiedades S.A. Pleno. Expediente 01784-2015-PA/TC. Sentencia 495/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de septiembre de 2020. Ponente: magistrado Ramos Núñez.<sup>1</sup>

9. En las últimas décadas, el crecimiento vertiginoso de la población en las ciudades ha generado el aumento de ciudades no planificadas, donde no hay espacios públicos de calidad. Por ejemplo, se cuentan con pocas áreas verdes o espacios de recreación, y pocas vías de tránsito, lo cual muchas veces causa tráfico. Asimismo, se presenta una ocupación hacinada y desordenada de la población, sin criterios preestablecidos; y, en algunos casos, dicha ocupación no tiene límites, pues habitan en zonas no aptas o de riesgo frente a desastres naturales. Existe contaminación ambiental; la cobertura a servicios básicos como el agua, el desagüe y la electricidad es insuficiente; la conectividad es escasa, etcétera.
10. En ese contexto, la actividad económica se desarrolla, y conlleva mayor empleo y modernización. Asimismo, crea mayores oportunidades como la influencia en la reducción de la pobreza, el incremento de los ingresos tributarios, entre otros factores positivos para el progreso del país. Sin embargo, también puede incidir de manera directa o indirecta en el medioambiente con la contaminación ambiental, la reducción de áreas verdes o recreativas, etcétera.
11. Por ello, el desarrollo de la actividad económica se debe realizar de manera armónica con el crecimiento de las ciudades, a fin de garantizar la calidad de vida de la población, y permitirle gozar del derecho a la salud, a la

<sup>1</sup> En este caso, la Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco interpone demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Huánuco y Urbi Propiedades SA, a fin de que se abstenga de construir cualquier tipo de centro comercial en el parque Puelles, ubicado en la ciudad de Huánuco. Existe un riesgo inminente de que este hecho se concretice, pues circulan rumores, entre los medios de comunicación y la población, de que se construirá un centro comercial a cargo de la demandada en el mencionado parque. Esta amenaza se sostiene por la información proporcionada por la comuna demandada, consignada en el acta de sesión ordinaria del Concejo Municipal, de fecha 29 de diciembre de 2010, en la cual se contempla la declaración de interés de un proyecto de iniciativa privada llamado centro comercial y de esparcimiento Huánuco Puelles, aunque no se especifica su ubicación exacta. Denuncia que la eventual construcción de este centro comercial vulnera sus derechos fundamentales al medioambiente sano y equilibrado, a la propiedad, y a la libre competencia; pues dicho parque es un bien de dominio público que se utiliza para recreación y, por lo tanto, no se debe transferir a terceros. La demanda fue declarada fundada por el Tribunal Constitucional.

integridad, al libre desarrollo de la personalidad, al medioambiente adecuado, a la protección de la familia, entre otros.

## 2. Contenido constitucionalmente protegido del derecho al medio ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Miguel Morales Dasso contra el Congreso de la República. Pleno. Expediente 00048-2004-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 1 de abril de 2005.<sup>2</sup>

17. [...] El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve [Canosa Usera, Raúl. *Constitución y medio ambiente*. Madrid: Dykinson – Ciudad Argentina Editorial, 2000. p. 101].

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho 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 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 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también 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. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

18. En cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función a los principios siguientes: a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable (que merecerá luego un análisis); b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar

<sup>2</sup> El representante de los demandantes promovió el proceso de inconstitucionalidad contra los artículos 1 al 5 de la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera, alegando el incumplimiento del procedimiento formal para la creación de la denominada regalía minera. Asimismo, afirmó que la norma en cuestión vulneraba el derecho a la propiedad, a la libertad contractual y a la igualdad de trato. Tras el análisis, el Tribunal declaró infundada la demanda, porque no se comprobó la vulneración de las materias constitucionales de forma y fondo cuestionadas. Finalmente, también realizó una exhortación al Congreso de la República y a la Contraloría General de la República.

los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables.<sup>3</sup>

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Ruperto Tantaleán Ramírez contra el Gobierno Regional de Cajamarca y la Unidad Ejecutora de Programas Regionales – Proregión – Cajamarca. Pleno. Expediente 00604-2018-PA/TC. Sentencia 364/2021. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de abril de 2021. Ponente: magistrada Ledesma Narváez.<sup>4</sup>

5. El Tribunal ha hecho referencia varias veces al contenido constitucionalmente protegido del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona. En la Sentencia 00048-2004-PI/TC, por ejemplo, se afirmó que ese contenido está determinado por los siguientes elementos: el derecho a gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve.
6. En su primera manifestación, este derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionen de manera natural y armónica; y en el caso de que el hombre intervenga, que esta injerencia no culmine con una alteración sustantiva injustificable de la interrelación que existe entre los diversos componentes del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona en condiciones dignas.
7. Con relación a la segunda manifestación, este Tribunal destacó que del derecho a que se preserve el medio ambiente se derivaban diversas tareas y obligaciones a los poderes públicos, y ciertas obligaciones específicas a los particulares, en especial, a aquellos cuyas actividades económicas incidan, directa o indirectamente, en el medio ambiente. Por ello, con el propósito de identificarlas y diferenciarlas, a los efectos de determinar si y cómo éstas pueden resultar incumplidas, el Tribunal ha hecho alusión a dos tipos básicos de obligaciones. Por un lado, a la obligación de respetar, que comporta el deber jurídico de no afectar –por acción u omisión– el contenido protegido

<sup>3</sup> En sentido similar, puede revisarse Expediente 00011-2015-PI/TC, fundamentos 7 al 8.

<sup>4</sup> Los recurrentes solicitan el cese de la inminente amenaza de contaminación en el ámbito territorial de la comunidad de Pingobamba – Bedoya, distrito y provincia de Chota, donde se ha proyectado la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, sin los debidos estudios técnicos, sociales y medioambientales. Solicitan por ello que se disponga que los demandados se abstengan de construir la planta de tratamiento de aguas residuales en la comunidad de Pingobamba – Bedoya. Alegan la amenaza de vulneración de su derecho fundamental a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Refieren que los demandados han programado la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales en la comunidad de Pingobamba – Bedoya, lo cual representa una inminente amenaza contra sus derechos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a la salud, puesto que se pretende ejecutar sin los debidos estudios técnicos, sociales y ambientales, y es que solamente estos estudios les garantizarían que la salud y las vidas de los miembros de la comunidad no serían afectados por los gases tóxicos que emanen de la manipulación y tratamiento de las aguas residuales cuyo tratamiento se pretende ejecutar en el referido lugar. Agregan que el potencial funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas residuales contaminará el agua para el consumo humano, así como para el riego de las áreas de cultivo de los valles Bedoya y Doña Ana, más aún si a pocos metros del terreno comprado para la construcción de la planta de tratamiento funciona una institución educativa Pronoei, cuyos menores estudiantes podrían ser afectados en su salud. La demanda de amparo fue desestimada por el Tribunal Constitucional.

del derecho. Por otro, la obligación de garantizar, que supone el deber, igualmente jurídico, de promover, velar y, llegado el caso, proteger y sancionar el incumplimiento de la obligación de respetar.

8. Este deber de garantizar se traduce en una serie de exigencias, cuya identificación depende del derecho que se trate. En términos generales, se ha dicho que estos demandan disposiciones de organización, es decir, medidas orientadas a organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras estatales a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho al medio ambiente. El Tribunal destaca que a la existencia de órganos estatales que posibiliten el ejercicio de los derechos, se suman las disposiciones de procedimiento; es decir, la implementación de procedimientos jurídicamente regulados que permitan la realización de lo asegurado por los derechos fundamentales. Procedimientos a los cuales puedan acudir las personas para exigir la implementación de lo ordenado por un derecho fundamental, pero también para canalizar su tutela jurídica. Tales disposiciones no circunscriben su ámbito de actuación a las que regulan los procesos judiciales. Comprende a todos los procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene. De ahí que, en diversas oportunidades, este Tribunal haya sostenido que el deber del Estado de garantizar comprende la obligación de prevenir, investigar, sancionar y, de ser el caso, reparar las intervenciones injustificadas a los derechos fundamentales. Y que ello es consecuencia de que el contenido constitucionalmente garantizado de un derecho no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su ejercicio, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure, en la realidad, una eficaz garantía de que los derechos podrán ejercerse de manera plena y libre (cfr. Sentencia 00679-2005-PA/TC).
9. En materia ambiental, esta obligación de crear estructuras organizativas y establecer procedimientos jurídicamente ordenados han de realizarse en el marco de la política nacional del ambiente a la que hace referencia el artículo 67 de la Constitución. "Esta política nacional –entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente– debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia" (Sentencia 04223-2006-PA/TC, fundamento 24). La adopción de este conjunto de acciones y medidas estatales orientadas a preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo comporta estructurar agencias estatales que se hagan cargo de su formulación, implementación y fiscalización. El modelo de tal organización ha de estructurarse teniendo en consideración la forma de Estado adoptada por la Constitución y, en concreto, con aquella que corresponde a la del Estado Unitario y Descentralizado mediante la regionalización.

### **2.1 Límites a otros derechos con la finalidad de tutelar el derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado**

Tribunal Constitucional del Perú. Caso World Cars Import contra el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y

Construcción. Pleno. Expediente 03610-2008-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de noviembre de 2008.<sup>5</sup>

40. Por tanto queda claro que, si la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la protección del medio ambiente es una obligación no solo estatal sino de la sociedad en su conjunto, tales limitaciones al recurrente devienen a todas luces proporcionales pues dicha intervención de menor intensidad optimiza en mayor medida la salvaguarda del medio ambiente y, en especial, el derecho a la vida y a la integridad de la población.
41. Ahora bien, el Tribunal Constitucional estima pertinente resaltar que si bien el recurrente ha cuestionado la constitucionalidad de tales medidas, simplemente se ha limitado a señalar, de manera vaga, que sus derechos, entre ellos, su derecho a la libre contratación, vienen siendo conculcados, sin tomar en consideración, por un lado, que el ejercicio de ningún derecho fundamental puede efectuarse al margen de los principios, valores y demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce, y por otro, desconociendo además la función supervisora y reguladora del Estado, más aún en un sector estratégico como el transporte, que es tan trascendente para el progreso económico y la cohesión del país.
42. Si bien el ejercicio del citado derecho fundamental garantiza, por un lado, la autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al cocelebrante, y por otro, la autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual, es obvio que no puede ser apreciado como una isla, pues de lo contrario se desconocería que tanto individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca, toda vez que su ejercicio no puede amparar la desprotección de otros bienes constitucionales.
43. En esa línea y conforme ya se ha desarrollado en la STC N.º 2945-2003-AA/TC, la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que tornan digna la vida. En efecto, *“no es un concepto limitado a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela solo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; sino que se consolida como un concepto más amplio a la simple y limitada posibilidad de existir o no, extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas”*.
44. La vida, entonces, ya no puede entenderse tan solo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado, el cual ahora está comprometido a cumplir con el encargo social de garantizar, entre otros, el derecho a la vida y a la seguridad de la población.

<sup>5</sup> La empresa demandante solicitaba la reposición de su derecho a importar vehículos automotores para el transporte de carga de las categorías N1, N2 y N3, así como la inaplicación a su caso de distintos decretos supremos y decretos de urgencia. Consideraba que estas normas resultaban discriminatorias respecto de quienes no ostentaban los recursos económicos para adquirir vehículos con una antigüedad de 2 años para los de carga de las categorías N1, N2 y N3. El amparo fue desestimado por el Tribunal Constitucional.

45. Este Tribunal considera que ante los hechos que son de conocimiento de la opinión pública, respecto de los peligros que representa para la sociedad la circulación de esta clase de vehículos usados con el timón cambiado y el aumento en los niveles de contaminación que supondría su ingreso, es evidente que la regulación estatal cuenta con un mayor campo de actuación, en la medida que otros valores constitucionales superiores como el derecho a la vida misma se encuentra en juego.

Por todas estas razones, tales restricciones técnicas resultan razonables en atención a la tutela de los bienes jurídicos indicados en los párrafos anteriores, por lo que corresponde desestimar la presente demanda.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso DAN PERU EXPORT contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Sala 2. Expediente 03816-2009-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de marzo de 2010.<sup>6</sup>

18. La libertad de empresa consagrada por el artículo 59.º de la Constitución se define como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. Consecuentemente, dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley, siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la salud, la realidad o la preservación del medio ambiente.

Con relación a la libertad de trabajo consagrada por el artículo 2, inciso 15 de la Constitución, debe subrayarse que ésta debe ser ejercida con sujeción a la ley, siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la salud, la moralidad o la preservación del medio ambiente.

En tal línea, el artículo 59 de la Constitución establece que el ejercicio de las libertades de trabajo y de empresa “no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas, ni al medio ambiente”. La protección del medio ambiente tiene, entonces, una doble dimensión; por un lado, constituye un principio que irradia todo el orden jurídico, puesto que es obligación del Estado proteger los recursos naturales de la Nación; y por otro, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida en condiciones dignas.

19. Visto ello se concluye que los decretos cuestionados constituyen un límite legítimo al ejercicio de los derechos a la libertad de trabajo y empresa, pues el establecimiento de requisitos para la importación de vehículos usados tiene como fin constitucional la protección de los derechos al medio ambiente equilibrado y adecuado y a la salud. Y ello porque la protección del medio ambiente impone un tratamiento cuyo propósito es mejorar progresivamente las condiciones de vida de las personas, pues la creciente degradación del medio ambiente pone en peligro potencial la propia base de la vida.

<sup>6</sup> La empresa recurrente solicitaba la inaplicación a su caso del Decreto Supremo 042-2006-MTC y los Decretos de Urgencia 079-2000 y 086-2000, por considerar que amenazaban con violar sus derechos constitucionales al trabajo, a la libre contratación y a la libertad de iniciativa privada empresa, al establecer limitaciones a la importación de vehículos usados. El proceso de amparo fue desestimado.

20. Finalmente, es pertinente resaltar que, según el artículo 2, inciso 14) de la Constitución, toda persona tiene derecho a “contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público”. La protección del medio ambiente, al ser un derecho fundamental y bien colectivo, apareja la necesidad de que toda norma jurídica que busque su precaución, prevención y reparación sea una norma de orden público, pues se procura proteger un interés colectivo de toda la Nación. Por ello, tampoco puede considerarse que los requisitos para la importación de los decretos cuestionados limiten irrazonablemente el derecho a la libertad de contratación.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Empresa Minera de Servicios Generales S.R.L. y otros contra la Presidencia del Consejo de Ministros. Pleno. Expediente 00316-2011-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de julio de 2012.<sup>7</sup>

17. Es de recordarse que el artículo 8 del decreto de urgencia derogado establecía la prohibición del uso de dragas, así como el decomiso inmediato de las dragas para que sean convertidas en inoperativas. Por su parte, el artículo 5 del decreto legislativo referido, prohíbe el uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales, en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal. Tales artefactos son definidos por el artículo 5.1 a) como aquellas “unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales.” De igual modo, el artículo 7.2 del decreto legislativo establece como acciones de interdicción la destrucción o demolición de bienes, maquinaria o equipos citados en el artículo 5, siempre que por sus características no sea viable su decomiso.
18. El derecho de propiedad está previsto en el artículo 2, inciso 16, de la Constitución el cual debe ser interpretado en concordancia con el artículo 70 de la Constitución que establece que se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. Sin embargo, a juicio de este Colegiado, la propiedad de los accionantes tiene que ser limitada en vista del impacto negativo que la utilización de las dragas ocasiona en el ambiente. Así, al mismo tiempo que los artículos precitados, debe considerarse también el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado previsto en el artículo 2, inciso 22), de la Constitución.
19. A fin de determinar si es que las restricciones establecidas por la norma son razonables, y por ende constitucionales, es ya usual en la práctica jurisprudencial de este Tribunal aplicar el test de proporcionalidad. Como ya es conocido este test está conformado por tres sub-criterios. El primero es el de *idoneidad*, que establece que toda injerencia en los derechos fundamentales

7 Las empresas demandantes solicitaban la inaplicación a su caso del Decreto de Urgencia 012-2010. Alegaban que este vulneraba sus derechos a la no retroactividad de la ley, igualdad, propiedad y libertad de empresa. Señalaban que se dedicaban a la minería aurífera en el departamento de Madre de Dios, contando debidamente con los títulos de concesión minera respectivos, razón por la cual habían iniciado el trámite de los certificados ambientales. En tal sentido, referían que tales trámites se habían dado antes de la entrada en vigor del decreto de urgencia cuya inaplicabilidad buscaban. Argumentan ser mineros formales y que cumplían las normas ambientales por lo que consideraban que se afectaban sus derechos de manera irregular con la aplicación del referido decreto. El Tribunal Constitucional desestimó la demanda de amparo.

debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, es decir, que exista una relación de medio a fin entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue alcanzar con aquél. En cuanto al subcriterio de *necesidad*, impone adoptar, entre las diversas alternativas existentes para alcanzar el fin perseguido, aquella que resulte menos gravosa para el derecho que se limita; como tal, presupone la existencia de una diversidad de alternativas, todas aptas para conseguir el mismo fin, debiendo ser la escogida aquella que genera menos aflicción sobre el derecho fundamental. Una medida será innecesaria o no satisfará este segundo subcriterio cuando la adopción de un determinado medio significa, o importa, un sacrificio desmesurado o manifiestamente innecesario, del derecho limitado. Por último, en lo que se refiere al subcriterio de *proporcionalidad en sentido estricto*, aquí rige la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro” [STC 2235-2004-AA, fundamento 6].

20. Analizado lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1100 es de inferirse que la medida adoptada es idónea. Y es que la prohibición del uso de dragas cumple con el objetivo de evitar el impacto que su utilización produce en el ambiente. Las dragas ocasionan graves impactos de corto y largo plazo al ecosistema, puesto que al remover ingentes cantidades de sedimentos de los ríos se genera contaminación, alteración del cauce de los ríos, impactos biológicos, destrucción de los hábitats acuáticos, alteración de ecosistemas inundables y destrucción de la vegetación ribereña [ver: Brack Egg, Antonio, Alvarez, José, Sotero, Víctor. *Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio: Una Bomba de Tiempo*. Ministerio del Ambiente, Lima, 2011]. Por lo tanto su prohibición no solo persigue un fin legítimo sino que también queda demostrado el nexo entre su prohibición y el fin legítimo perseguido.
21. La medida también resulta necesaria. En primer lugar cabe recalcar que los demandantes no han planteado una medida alternativa. Y en segundo lugar, los efectos producidos por las dragas son de tal magnitud que no es factible insistir con ese tipo de tecnología que causa daños desproporcionados. Además, es relevante precisar que la facultad de demoler o destruir tales tipos de unidades se realiza solo cuando no puede procederse al decomiso. Así, ésta es solo una medida excepcional, limitada a una situación particular y cuyo objeto guarda concordancia con el objetivo de la norma.
22. Por último, sobre el subcriterio de *proporcionalidad en sentido estricto*, debe tenerse en consideración la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y el derecho a la salud de las poblaciones aledañas, ya que, como se ha advertido, el objetivo de la norma es evitar el impacto negativo de las dragas en el ecosistema. En este caso, el Poder Ejecutivo ha determinado que debido al impacto generado en el ambiente por el uso de las dragas, su utilización debe ser fuertemente restringida, en tal sentido, si bien se trata de una restricción intensa o *grave* al derecho de propiedad, la protección del ambiente, y de la salud de la población aledaña a los lugares en donde se realiza este tipo de actividad es también elevada. Ello no solo por los daños presentes sino también por el peligro de afectar el ecosistema irremediablemente, ante ello, se opta por evitar

la utilización de tal método de extracción de minerales. Debe considerarse, además, que el impacto por la utilización de las dragas no solo afectaría a las poblaciones actuales, sino que eventualmente afectaría a las generaciones futuras. Así, la intensidad del daño que causan las dragas justifica la intensidad de su prohibición.

### 3. El medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso más de cinco mil ciudadanos contra la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco (Ordenanza 014-2018-MPSCH, que declara de interés prioritario la protección de todas las fuentes de agua dulce ubicadas dentro de su jurisdicción). Pleno. Expediente 00012-2019-PI/TC. Sentencia 343/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 15 de agosto de 2020. Ponente: magistrada Ledesma Narváez.<sup>8</sup>

20. [...] el Estado debe 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.
21. Y es que 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 sustentable y la calidad de vida de las personas en condiciones dignas.
22. Como se puede advertir, 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 [...].

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Nory Wilfredo Navarro Ramos y otros contra Pesquera Natalia S.A.C. Pleno. Expediente 04216-2008-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 27 de marzo de 2013.<sup>9</sup>

8 Para los demandantes la ordenanza municipal cuestionada ha sido emitida en contravención de los artículos 58, 59, 194, 195 y 159 de la Constitución; 38, 40, 73, 74, 75 y 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades; 8, 26, 35 y 36 de la Ley de Bases de la Descentralización, así como en contravención de la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338, entre otras normas desarrolladas en su demanda. Los ciudadanos alegaban que la ordenanza impugnada tiene como finalidad declarar áreas de conservación municipal dentro de la jurisdicción de la provincia de Santiago de Chuco y, en consecuencia, disponer la suspensión de todas las actividades mineras de la zona, sin que la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco tenga competencia para ello. Indicaban además que, como consecuencia de la emisión de la referida ordenanza, las empresas que actualmente desarrollaban proyectos mineros en la zona o las que lo harían en un futuro no pueden efectuar actividades de exploración y explotación, a pesar de contar con los títulos y permisos habilitantes otorgados por las autoridades competentes. En ese sentido, los recurrentes afirmaban que la ordenanza cuestionada pretendía regular en el ámbito de las actividades mineras, los recursos hídricos y el medio ambiente, arrojándose competencias exclusivas de otros niveles de gobierno. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda.

9 Los recurrentes interponen demanda de amparo contra Pesquera Natalia S.A.C. con el objeto de que se disponga la suspensión de las actividades que dicha empresa venía realizando en la zona próxima al mar del Valle de Pescadores, en el distrito de Ocoña, provincia de Camaná, departamento de Arequipa, hasta que presentaran todas las exigencias pertinentes sobre impacto ambiental y otros requisitos exigidos por la ley. Alegaban que la demandada estaba vulnerando sus derechos constitucionales al goce de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la propiedad, al pretender construir una planta de tratamiento de harina y aceite de pescado, por cuanto ello supondría un impacto negativo en los recursos hídricos de la zona

35. Puesto que ha sido el Ministerio de Producción el encargado de emitir los permisos para que Pesquera Natalia pueda ejercer actividad productiva en la zona del Valle de Pescadores, este Colegiado considera que no sería la entidad idónea para realizar la labor de supervisión. La principal labor de tal Ministerio es incentivar el comercio, y como se aprecia en este caso, tal ministerio considera que no existe una modificación significativa del área circundante, a la planta de harina y aceite de pescado y que la omisión en el EIA ha sido subsanada.
36. Por consiguiente y advirtiendo que existe un organismo especializado en la fiscalización ambiental como lo es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), este Tribunal considera que es esta oficina la encargada de llevar a cabo el trabajo de fiscalización ambiental. En efecto, de acuerdo a la Ley N.º 29325, *Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, el OEFA es un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental. En tal sentido, el Tribunal entiende que para este caso en concreto, el OEFA es la entidad que debe ejecutar las determinaciones requeridas en el punto ii) del fundamento 34 de esta sentencia.
37. En tal sentido este Tribunal ordena al OEFA llevar a cabo un *procedimiento de fiscalización* sobre la actividad desarrollada por la planta de harina y aceite de pescado de la Pesquera Natalia, ubicada en el Valle de Pescadores, distrito de Ocoña, provincia de Camaná, región de Arequipa. Dicho trabajo se centrará en analizar el EIA presentado para sustentar el proyecto de la planta de harina y aceite de pescado, así como analizar los efectos que puedan estar generándose en el ecosistema de dicha área a consecuencia del funcionamiento de la referida planta. Tal análisis tendrá que ser elaborado dentro del plazo de seis meses desde que se le notifique la presente sentencia. La presente orden la efectúa el Tribunal Constitucional en virtud del artículo 139º, inciso 18 de la Constitución que establece la obligación del Poder Ejecutivo “de prestar la colaboración que en los procesos le sea requerida”.
38. El informe elaborado por el OEFA debe ser puesto en conocimiento de las autoridades y entidades involucradas en la presente controversia constitucional, esto es, del Ministerio de la Producción, la Municipalidad Distrital de Ocoña y la empresa Pesquera Natalia, además de la parte demandante. Lo decidido por el OEFA, con relación a las medidas a adoptarse para preservar adecuadamente el medio ambiente de la localidad del Valle de Pescadores, deberá ser remitido a la Defensoría del Pueblo a efectos de que efectúe el seguimiento correspondiente, de acuerdo a su función de órgano contralor de la Administración Pública y de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
39. De otro lado este Tribunal dispone que la Contraloría General de la República realice las investigaciones pertinentes e idóneas con el objetivo de determinar si es que existió una indebida, ilegal o ineficiente utilización de recursos y bienes del Estado, o la existencia de infracciones a la ley en el

---

que impediría a los demandantes el adecuado desarrollo de su actividad agraria. El Tribunal Constitucional declaró fundado el amparo.

procedimiento llevado a cabo por la Municipalidad Distrital de Ocoña y el Ministerio de la Producción en el presente caso.

#### 4. Obligaciones estatales a favor del medio ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julio César Huayllasco Montalva contra PRAXAIR PERU S.A. Pleno. Expediente 03510-2003-AA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2005.<sup>10</sup>

2. [...] El derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, este se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Desde luego, no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado. El Tribunal considera que, 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. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.

[...] Este Tribunal ha manifestado, en la sentencia emitida en el Expediente N.º 0048-2004-PI/TC, que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente, se preserve. Dice la sentencia que este, en su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio 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 de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la 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

10 El recurrente interpone demanda de amparo contra la empresa PRAXAIR PERU S.A. manifestando que sus derechos a la integridad psíquica y física, de protección a la salud y goce de un medio ambiente equilibrado se han visto afectados por la contaminación producida por las actividades industriales realizadas por la demandada; y, en consecuencia, solicita que dicha empresa se abstenga de proseguir sus actividades hasta que no se tomen las medidas pertinentes para evitar que se sigan vulnerando los derechos invocados. La demanda fue desestimada por el Tribunal Constitucional y exhortó a los ministerios de Salud y de la Producción y a las municipalidades provincial del Callao y distrital de Bellavista a que, a través de sus respectivos órganos competentes y dentro del marco de su sistema de gestión ambiental nacional, regional y local, realicen inspecciones periódicas en la empresa PRAXAIR PERÚ S.A., a fin de prevenir cualquier tipo de contaminación ambiental.

y el derecho quedaría, así, carente de contenido. Y con relación al segundo acápite, dice la sentencia que 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. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

## 5. Principios ambientales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso **Máximo Medardo Mass López contra NEXTEL DEL PERU S.A.** Pleno. Expediente 04223-2006-PA/TC. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de septiembre de 2007.<sup>11</sup>

26. [...] el *principio precautorio* ha sido recogido primero por el Derecho Internacional del Medio Ambiente, y adoptado posteriormente por nuestro Derecho interno. En efecto, el principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) establece que

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

27. Este principio se encuentra enunciado en el inciso 3 del artículo 3 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que ha sido aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 26185. Además, forma parte de los lineamientos que conforman la Política Nacional de Salud, como lo establece el artículo 10º, inciso f), del Decreto Supremo 022-2001-PCM, el cual señala que

“La aplicación del criterio de precaución, de modo que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente”.

28. Dicho principio ha sido recogido por diversas normas nacionales relacionadas con cambio climático, diversidad biológica, recursos naturales, y, en general, en todas las áreas relacionadas con el medio ambiente y su protección. El *principio precautorio* se encuentra estrechamente ligado al *principio*

<sup>11</sup> A través de la demanda de amparo se pretendía que se ordene el inmediato desmantelamiento de la antena de telecomunicaciones y demás equipos instalados por la empresa Nextel del Perú S.A. en el Centro Comunal ubicado en la Urbanización Los Pinos, puesto que se consideraba que su permanencia constituía una grave vulneración al derecho a la paz, a la tranquilidad y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, así como al derecho a la salud de los pobladores de dicha urbanización. El demandante señalaba que en el mes de diciembre del año 2000, la empresa demandada había iniciado la instalación de los equipos sobre la base de un contrato de arrendamiento nulo y sin contar con los informes favorables del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y de Defensa Civil. El amparo fue desestimado por el Tribunal Constitucional y se dispuso la realización permanente de mediciones de la exposición radioeléctrica de la población, a fin de que se garantice la no afectación de los derechos fundamentales al medio ambiente y a la salud de los demandantes.

*de prevención*. El primero se aplica ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y ante la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. La falta de certeza científica no es óbice para que se adopten acciones tendentes a tutelar el derecho al medio ambiente y a la salud de las personas. El segundo exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca, realmente, el deterioro al medio ambiente.

29. Al respecto, en cada ocasión en la que se vean involucrados en una controversia derechos como los que aquí se reclaman, y que evidentemente requieren de una adecuada delimitación respecto de sus alcances o contenidos, es obligación del juzgador constitucional prestar una atención preferente a su dilucidación, la que muchas veces depende, no solo de apreciar lo que las partes puedan alegar en un sentido u otro, sino de lo que se pueda actuar en favor de un mejor esclarecimiento de los hechos.<sup>12</sup>

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas "Blandine Masicote Perú" contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Gobierno Regional de Loreto. Pleno. Expediente 01206-2005-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 24 de mayo de 2007.<sup>13</sup>

6. Este principio [prevención] garantiza que se tomen las medidas necesarias a fin de evitar que los daños al ambiente se generen o que, en caso se lleguen a producir, la afectación sea mínima. Es decir que, frente a un posible daño ambiental, se deben adoptar las medidas destinadas a prevenir afectaciones al ambiente. Y es que esta es una de las formas a través de las que se plantea preservar el derecho bajo análisis.
7. De ahí que la "cristalización de este principio se encuentra en la acción que el Estado debe adoptar para prevenir un daño al medio ambiente que, en la actualidad, es potencial (...)". Por su parte, se puede apreciar concretizaciones de este principio en diversas disposiciones del ordenamiento jurídico nacional referidas al medio ambiente. Así, el ya derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N.º 613, establecía en su artículo 5.º:

"Observar fundamentalmente el principio de prevención, entendiéndose que la protección ambiental no se limita a la restauración de daños existentes ni a la defensa contra peligros inminentes, sino a la eliminación de posibles daños ambientales".

8. Por su parte, la Ley General del Medio Ambiente, Ley N.º 28611, de fecha 15 de octubre del 2005 –que derogó el referido código– establece en el artículo VI del Título Preliminar el principio de prevención, indicando lo siguiente:

<sup>12</sup> Puede revisarse al respecto, Expediente 03510-2003-AA/TC, fundamento 4; Expediente 09340-2006-PA/TC, fundamentos 3, 4.

<sup>13</sup> El recurrente interpone demanda de amparo contra el INRENA y el Gobierno Regional de Loreto, solicitando que se suspendan los concursos públicos de concesiones forestales convocadas y se excluya a la cuenca del Mazán, zonificada como bosque de producción permanente, de los mencionados concursos, por considerar que dichos actos constituyen una amenaza cierta e inminente de su derecho constitucional a un medio ambiente equilibrado y adecuado; solicita, asimismo, que se realicen los estudios para evaluar el impacto de tales actividades forestales. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda.

“La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.<sup>14</sup>

## 6. La idea de equilibrio ambiental

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Colegio de Abogados del Santa contra la Municipalidad Provincial del Santa – Chimbote (Ordenanza 016-2001-MSP). Pleno. Expediente 00018-2001-AI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2003.<sup>15</sup>

12. [...] A partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, sus componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. A todo ello, habría que sumar los elementos sociales y culturales aportantes del grupo humano que lo habite.

Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, vale decir, en referencia a cada uno de ellos considerados individualmente, sino en armonía sistemática y preservada de grandes cambios.

Por consiguiente, el inciso 22) del artículo 2º de la Constitución, implica que la protección comprende el sistema complejo y dinámico de todos sus componentes, en un estado de estabilidad y simetría de sus ecosistemas, que

<sup>14</sup> En sentido similar, véase Expediente 03988-2018-PA/TC, fundamentos 9 al 11.

<sup>15</sup> El Colegio de Abogados del Santa interpuso acción de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Municipal 016-2001-MPS alegando que esta fue emitida “violando los principios del Estado democrático de derecho y de legalidad”, en razón de lo siguiente: a) atenta contra el carácter o naturaleza de bien intangible, inalienable e imprescriptible del Parque Metropolitano Humedales de Villa María, toda vez que, contraviniendo los artículos 51, 70 y 73 de la Constitución, la Ley 26664, la Resolución Suprema 201-69-VI-DE y los artículos 56 y 58º del Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente se modificaron sus límites y se redujo su área delimitativa de 630 a 471.29 hectáreas; b) efectúa cambios de zonificación y modificaciones sustanciales del Plan Urbano o Plan Director de Chimbote, aplicando ilegalmente un tratamiento no permitido para los parques ya existentes, dado su carácter de intangible, y por tanto, no modificable; c) vulnera los derechos de las personas a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de sus vidas, garantizados en los artículos 2, inciso 22), y 3 de la Carta Magna, ya que el parque constituía una zona recreacional y, ahora, se ha convertido en zona de comercio intensivo; d) contraviene el principio de jerarquización de las normas consagrado en el artículo 51 de la Constitución al vulnerar los artículos 66 y 73 del referido texto, ya que el mencionado parque es patrimonio de la nación, inalienable e intangible, por lo que la municipalidad no debió haber realizado una nueva delimitación, sino circunscribirse a su función de reglamentación, administración y tutela; e) afecta las garantías contenidas en el artículo 55 de la Constitución, pues viola la Convención de Ramsar, del 2 de febrero de 1971, vigente en nuestro país desde julio de 1992, relativa a los humedales de importancia internacional; f) viola los derechos, obligaciones y garantías consagrados por la Constitución en los artículos 7, 44 (primer párrafo), 65, 70 y 103 (*in fine*), en razón de que la nueva zonificación y el cambio de uso afectará de alguna manera la salud, el bienestar y la seguridad de los ciudadanos; g) contraviene la garantía de la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y el debido proceso consagrados por el artículo 139, incisos 2) y 3), así como la obligación que impone el inciso 5) del artículo 192 de la Carta Magna. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad.

haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos.

## 7. La Constitución ecológica

Tribunal Constitucional del Perú. Caso World Cars Import contra el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Pleno. Expediente 03610-2008-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de noviembre de 2008.

33. [...] este Tribunal entiende que la tutela del medio ambiente se encuentra regulada en nuestra "Constitución Ecológica", que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental [... y que] tiene una triple dimensión:
- Como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación.
  - Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales.
  - Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, "en su calidad de contribuyentes sociales [...].

Tribunal Constitucional del Perú. Caso más de cinco mil ciudadanos contra la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco (Ordenanza 014-2018-MPSCH, que declara de interés prioritario la protección de todas las fuentes de agua dulce ubicadas dentro de su jurisdicción). Pleno. Expediente 00012-2019-PI/TC. Sentencia 343/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 15 de agosto de 2020. Ponente: magistrada Ledesma Narváez.

9. Dentro de la denominada "Constitución ecológica" se encuentran los artículos establecidos en el capítulo segundo del título tercero de la Norma Fundamental. Así, el artículo 66 de la Constitución ha establecido en materia de ambiente y recursos naturales que:
- a. Los recursos naturales son patrimonio de la Nación;
  - b. El Estado es soberano en su aprovechamiento; y,
  - c. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.
10. Además, en los artículos 67 y 68 de la Constitución, respectivamente, se establece que el Estado determina la política nacional del ambiente promoviendo el uso sostenible de los recursos y la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Por último, en el artículo 69 el constituyente fijó el deber del Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una regulación adecuada (Sentencia 0005-2016-CC/TC, fundamento 23).
- [...]
13. Efectivamente, es tal la importancia del medio ambiente para el ser humano y las demás especies de su entorno que el inciso 2 del artículo 2 de

Constitución Política de 1993 ha reconocido como un derecho fundamental al derecho de toda persona a disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su existencia. Así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia y prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.

Tribunal Constitucional. Caso Jaime Hans Bustamante Johnson contra Occidental Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú; Repsol Exploración Perú y Petrobras Energía Perú S.A. Pleno. Expediente 03343-2007-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de febrero de 2009.<sup>16</sup>

8. Tomando en cuenta doctrina y jurisprudencia constitucional comparada se ha denominada al conjunto de disposiciones de la Carta fundamental, referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, *Constitución Ecológica* (STC 3610-2008-PA/TC, fundamento 33). Así, el artículo 66 de la Constitución establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por su parte, el artículo 67 de la Constitución dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. De otro lado, el artículo 68° de la Constitución prescribe: "El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas"; en esa línea, el artículo 69 señala: "El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía."
9. De ahí que se derive un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.
10. Desarrollando los alcances de los artículos constitucionales referidos, el artículo 9° de la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611, establece: "La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de

16 El demandante solicitaba que cese la amenaza de violación de sus derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; a la vida, el libre desarrollo y el bienestar; a la protección de la salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; a exigir del Estado la promoción de la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; a la alimentación y al agua; y, asimismo, que se suspenda la exploración y la eventual explotación de hidrocarburos en el área natural protegida "Cordillera Escalera". Alegaba que el Lote 103 (área a explorar y explotar) se encuentra en el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera y que esta tiene especial importancia por su biodiversidad, así como por ser fuente captadora y almacenadora de agua, ya que ahí nacen las tres cuencas hidrográficas (Cumbaza, Caynarachi y Shanusi) que son la única fuente proveedora de agua con la que cuenta la población de zonas aledañas. En tal sentido, advertía que la explotación petrolera implicaba que millones de litros de agua de producción petrolera con alta salinidad sean extraídas del subsuelo y afloren a la superficie contaminando y devastando el medio ambiente (principalmente el agua), pues dichas aguas saladas suelen ser vertidas a los cauces de los ríos. Además, indicaba que la exploración se estaba realizando incumpliendo lo previsto en el artículo 27 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, que establece que el aprovechamiento de los recursos naturales en áreas naturales protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro. Al declarar fundada la demanda, el Tribunal Constitucional dispuso la prohibición de la realización de la última fase de la etapa de exploración y la etapa de explotación dentro del Área de Conservación Regional denominada Cordillera Escalera hasta que no se cuente con el Plan Maestro, pudiendo reiniciar tal actividad una vez que este haya sido elaborado y se establezca la compatibilidad entre la actividad de exploración y explotación y los objetivos del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera.

vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona” (subrayado agregado).

11. El enunciado legal materializa lo determinado en la llamada *Constitución Ecológica*. Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales, *in totum*, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribire su exclusivo y particular goce.
12. Una perspectiva que no debe ser soslayada es la relativa a la consideración de los servicios ambientales que prestan ciertas áreas del territorio de la Nación. Recursos que, en algunos casos benefician no sólo al país, sino también a la región e inclusive a todo el planeta; por ejemplo, la captura de carbono realizada por la selva amazónica. Por ello, la relevancia de que el Estado asuma la protección de esta riqueza mediante la exhaustiva fiscalización de la explotación de las riquezas ubicada en estas zonas. Una de las formas de proteger estas riquezas, que además suelen ser ecosistemas frágiles, es la implantación de áreas especialmente protegidas. Con ello se deberá evitar la afectación o disminución de la calidad de los servicios ambientales, como puede ser el caso captación y almacenamiento de agua.

## 8. Generaciones futuras y medio ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas “Blandine Masicote Perú” contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Gobierno Regional de Loreto. Pleno. Expediente 01206-2005-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 24 de mayo de 2007.

3. Las obligaciones impuestas tanto a particulares como al Estado, destinadas al cuidado y preservación del ambiente, no sólo pretenden conservar el ambiente para el goce inmediato de la ciudadanía, sino que este cuidado se extiende a la protección del disfrute de las generaciones futuras, fundamento del concepto de desarrollo sostenible. Por lo tanto, en estos casos se asume un compromiso de justicia no solo para los ciudadanos que hoy deben aplicar las técnicas de explotación e industria que causen el menor impacto posible al ecosistema, sino también para las futuras generaciones.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso DAN PERU EXPORT contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Presidencia del Consejo de Ministros. Sala 2. Expediente 03816-2009-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de marzo de 2010.

8. [...] El Estado también debe velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de las personas y defender y restaurar el medio ambiente dañado, puesto que el desarrollo sostenible involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los

jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico del medio ambiente.

### 9. Actividades que perturban el medio ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Asentamiento Humano Uliachín contra la Municipalidad Provincial de Pasco. Pleno. Expediente 02775-2015-PA/TC. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 2 de septiembre de 2019. Ponente: magistrada Ledesma Narváez.<sup>17</sup>

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 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.

### 10. Procesos constitucionales y medio ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Empresa Minera de Servicios Generales S.R.L. y otros contra la Presidencia del Consejo de Ministros. Pleno. Expediente 00316-2011-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de julio de 2012.

11. [...] usualmente las demandas de amparo ambiental son concebidas como pretensiones colectivas o difusas, puesto que "la satisfacción del derecho de uno de los integrantes de tal comunidad implica la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad" (STC 05270-2005-PA/TC, fund. 7). Ello ha

<sup>17</sup> El recurrente interpone proceso de amparo contra la Municipalidad Provincial de Pasco y solicita la inmediata suspensión de la ejecución del relleno sanitario de la ciudad de Cerro de Pasco en terrenos de su propiedad. 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 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. El Tribunal Constitucional desestimó la demanda.

significado la necesidad de adaptar la perspectiva clásica del derecho procesal –centrada en la resolución de intereses individuales– a contextos en donde la titularidad de un derecho corresponde a un conjunto indeterminado o colectivo de personas. La legislación nacional ha recogido algunos ejemplos de ello, como es el Código Procesal Civil (art. 82) o la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (art. 146), en donde se establece una legitimación para obrar de amplias dimensiones. El Código Procesal Constitucional, por su parte, también reconoce una legitimidad para obrar amplia (art. 40). Para describir tal situación este Tribunal ha hecho referencia a una *legitimidad colectiva* y a una *legitimidad institucional* y a la problemática que se generaría si es que el sujeto encargado del patrocinio realiza una labor deficiente o negligente (STC 05270-2005-PA/TC, fund. 11-12). Ello desde luego tendría también un impacto importante en la institución de la cosa juzgada, la que deberá ser acomodada a este tipo de conflictos.

12. De igual forma, en la RTC 02682-2005-PA/TC se determinó que en las demandas de amparo por amenaza o vulneración del derecho al ambiente adecuado y equilibrado y el derecho a la salud (siendo que ambos detentan un “especial valor material”), se exige al juez “el desarrollo intenso de las potestades de investigación a efectos de esclarecer todos los extremos de la controversia” (considerando 5). Por lo tanto, se concluyó en aquella resolución que para este tipo de casos el artículo 9 del CPCConst debía ser interpretado a la luz de la Constitución y la finalidad de los procesos constitucionales (art. II del CPCConst) requiriéndose “una acentuada actividad probatoria” sin que ello implique declarar la improcedencia por falta de idoneidad del amparo.
13. Con estos dos ejemplos, se pretende resaltar que el denominado amparo ambiental tiene ciertas características especiales, a partir de las cuales la jurisprudencia del Tribunal ha desarrollado reglas procesales, adaptando el proceso de amparo a la finalidad perseguida. También se ha integrado al análisis de este tipo de casos: “a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable [que consiste en prevenir un daño al medio ambiente que, en la actualidad, es potencial]; b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables” (STC 0048-2004-PI/TC, fundamento 18).
14. En suma, la figura del amparo ambiental es construida a partir de la doctrina y legislación sobre derechos colectivos y difusos, así como del derecho procesal colectivo y de principios propios del derecho ambiental. En tal sentido, la problemática sobre conflictos ambientales, debe ser analizada bajo una perspectiva que integre todas estas posturas a fin de brindar un resultado

que optimice los derechos fundamentales en ponderación. Y es que no debe dejar de considerarse que los conflictos ambientales que generan una problemática singular, requiere de respuestas no solo coherentes con la naturaleza del conflicto sino con la realidad.

### 10.1 El derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado y los intereses difusos

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Comité de Defensa Ecológica del Parque Ramón Castilla contra la Municipalidad Distrital de Lince. Pleno. Expediente 01757-2007-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 4 de diciembre de 2009.<sup>18</sup>

13. El Código Procesal Constitucional peruano en su artículo 40, segundo párrafo, dice que:

“Puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trata de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como las entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensas de los referidos derecho.”

14. Cabe señalar que el artículo 82 del Código Procesal Civil señala que:

“Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor.

Pueden promover o intervenir en este proceso, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produce el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la Ley y criterio del Juez, este último por resolución debidamente motivada, estén legitimadas para ello (...).”

15. Conforme a ello, los derechos difusos tienen una característica especial, que le otorgan una particularidad: nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares [Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Juicio de Amparo e Interés Legítimo: La Tutela de Iso Derechos Difusos y Colectivos. México, Editorial Porrúa 2003, p. 14].

16. En este orden de ideas, el Parque o Bosque Ramón Castilla de Lince, no solo, es un “parque metropolitano”, sino que, tiene la condición de bien de uso público. Consecuentemente, su protección implica tutelar bienes e intereses

18 El accionante formuló demanda de amparo con el objeto de que se paralizaran las obras civiles del denominado “Proyecto de Remodelación del Parque Mariscal Ramón Castilla o Bosque de Lince” y se ineficace de dicha obra, invocando la tutela y preservación del Parque Ramón Castilla, así como la protección de los derechos colectivos de la comunidad de Lince a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida estipulada en su artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política; y la consumación de la amenaza de proseguir y culminar las Etapas 1 y 11 del Proyecto cuestionado. Alegaba asimismo, vulneración al debido proceso porque el estudio de Impacto Ambiental no contó con la aprobación de la Municipalidad Metropolitana de Lima. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda.

constitucionales de carácter difuso, toda vez, que lo titularizan todas y cada una de las personas.

17. Debemos señalar que el estado al determinar la política nacional del ambiente –que le exige la Norma fundamental– estableció que "(...) *Los parques metropolitanos son grandes espacios dedicados a la recreación pública activa o pasiva, generalmente apoyados en características paisajísticas o de reservas ecológicas, cuyas funciones y equipamiento se dirige al servicio de la población de un área metropolitana*" (D.S N° 04-95-MTC).
18. Se ha precisado luego que "(...) *los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal forman parte de un sistema de áreas recreacionales y de reserva ambiental con carácter de intangible, inalienable e imprescriptibles*". (Cfr. Artículo 1 de la Ley N.º 26664).
19. Consecuentemente, será materia de análisis si el gobierno local emplazado afectó el cabal goce y ejercicio de este derecho como consecuencia de decisiones normativas o prácticas administrativas que, por acción u omisión, en vez de fomentar la conservación del medio ambiente, contribuyen a su deterioro o reducción, y que, en lugar de auspiciar la prevención contra el daño ambiental, descuida y desatiende dicha obligación.

## 10.2 Reparación de daños al medio ambiente adecuado y equilibrado como finalidad de los procesos constitucionales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Comunidad Nativa de Cuninico y otros contra el Ministerio de Salud y otros. Pleno. Expediente 03799-2018-PCTC. Sentencia 828/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 31 de diciembre de 2020. Ponente: magistrado Miranda Canales.<sup>19</sup>

5. La resolución de segunda instancia, en su fundamento 7, establece que, al no haberse efectuado el proceso de identificación y acuerdos con los afectados, la indemnización por medio del proceso de cumplimiento no resulta procedente por prohibición de la norma, pero que, no obstante, en el futuro debe activarse el proceso de diálogo entre el operador del oleoducto y las personas afectadas con el fin de llegar a acuerdos indemnizatorios (fojas 3100).
6. Este Tribunal, está de acuerdo con lo expresado por la Sala Civil de Loreto en tanto y en cuanto no es posible solicitar la indemnización por los daños ocasionados, pues el proceso de cumplimiento no tiene por finalidad que se ordene una indemnización, sino que se dé cumplimiento a una norma con rango de ley. Conviene precisar que en este proceso constitucional también se tutela derechos fundamentales que no necesariamente se encuentran vinculados de manera directa. Ello es así porque el cumplimiento de

<sup>19</sup> Si bien es cierto las pretensiones de los recurrentes fueron estimadas en su mayoría por las instancias precedentes, en su recurso de agravio constitucional los recurrentes precisaron que únicamente cuestionaban la denegatoria del cumplimiento del ítem 4 del anexo Nro. 4, del Decreto Supremo 081-2007-MINEM, que ordenaba al operador del oleoducto peruano identificar a los afectados y que haga un inventario de ellos para luego compensarlos. Analizados los actuados, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de cumplimiento.

un documento normativo puede llevar a la satisfacción de otros derechos fundamentales, como sería en este caso los derechos a la salud y al medio ambiente, por citar algunos.

7. No obstante, este Tribunal puede verificar que el ítem 4 del anexo Nro. 4 del Decreto Supremo 081-2007-MINEM, dispone una serie de pasos para lograr la compensación por los daños ocasionados. Concretamente, no contempla una indemnización sin más, sino que prevé un trámite para conseguir una reparación.
8. Es precisamente así que debe entenderse la pretensión de los recurrentes; es decir, se debe iniciar con la identificación de los afectados, tal y como lo ordena el documento normativo objeto de cumplimiento. Una cuestión completamente distinta sería si en este proceso de cumplimiento se pretendiera cuestionar el monto que se ha determinado como compensación, pues no es la naturaleza de este proceso dilucidar pretensiones de ese tipo.
9. A mayor abundamiento, es necesario recordar que, en este caso, OEFA ha encontrado responsabilidad administrativa en Petroperú, puesto que el derramamiento de petróleo ha ocasionado daños a la flora y fauna de la quebrada de Cuninico, como se verifica de la Resolución Directoral 844-2015-OEFA/DESA, la misma que ha sido confirmada por la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, mediante la resolución 054-2016-OEFA/TFA-SME, de fecha 19 de diciembre de 2016. Por ello, este Tribunal no puede ser ajeno a la necesidad de compensación a los miembros de las comunidades afectadas, sobre todo cuando ya han transcurrido más de cinco años desde la interposición de la presente demanda y no se advierte ninguna solución a sus reclamos. Por tanto, la pretensión debe ser estimada.

### 10.3 Legitimidad de entidades públicas para interponer la demanda

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Entidad Prestadora de Servicios y Saneamiento Tacna S.A. – E.P.S Tacna S.A. contra Minsur S.A. Pleno. Expediente 01963-2013-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 25 de noviembre de 2014.<sup>20</sup>

3. En relación a la legitimidad para obrar activa, este Colegiado estima pertinente precisar que aunque el Código Procesal Constitucional habilita a cualquier persona a interponer una demanda de amparo en defensa de un interés difuso, no puede soslayarse que la demandante es una empresa estatal que, como ente público, no ostenta en principio la titularidad de derechos fundamentales, por lo que en tal sentido carecería de la legitimidad procesal

<sup>20</sup> La recurrente interpone demanda de amparo contra Minsur S.A. a fin de que suspenda la ejecución de las obras y actividades en relación con el proyecto minero Pucamarca y que, como consecuencia de ello, cese la amenaza de violación de los derechos al medio ambiente y al acceso al agua en condiciones saludables de los habitantes de la provincia de Tacna, hasta que se subsanen las observaciones planteadas por Oikos Consultoría Ambiental S.A.C. Sustenta su demanda en que la incursión minera en dicho lugar podría comprometer la calidad del agua, por la potencial contaminación que generan los materiales y sustancias peligrosas y dañinas utilizadas en la minería si es que no se toman en cuenta las observaciones señaladas por Oikos Consultoría Ambiental S.A.C. al estudio de impacto ambiental aprobado a Minsur S.A. En tal sentido, solicita la suspensión de las actividades de esta última hasta que tales observaciones sean subsanadas. El amparo fue desestimado por el Tribunal Constitucional.

necesaria para actuar en el presente proceso; sin embargo, también es preciso considerar que la accionante, en tanto entidad estatal especialmente encargada de proveer y vigilar la calidad de los servicios de agua y alcantarillado, tiene entre sus competencias y deberes funcionales los de cuidar y preservar la vida, salud y el medio ambiente adecuado y equilibrado de las personas a quienes provee sus servicios; es decir, cuenta con un "deber de protección" respecto a los derechos fundamentales invocados cuyo contenido le habilita, entre otras cosas, a utilizar los recursos judiciales que fueren necesarios para impedir la afectación de los referidos derechos (Cfr. RTC N.º 05111-2008-PA/TC).

4. Dicho deber de protección es el que legitima a la actora a interponer la presente demanda de amparo.

#### 10.4 La existencia de un amparo ambiental

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Nory Wilfredo Navarro Ramos y otros contra Pesquera Natalia S.A.C. Pleno. Expediente 04216-2008-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 27 de marzo de 2013.

10. De igual forma en la STC 02682-2005-PA/TC se determinó que en las demandas de amparo por amenaza o vulneración del derecho al ambiente adecuado y equilibrado y el derecho a la salud (siendo que ambos detentan un "especial valor material"), se exige al juez "(...) el desarrollo pleno e intenso de las potestades de investigación a efectos de esclarecer todos los extremos de la controversia" (considerando 5). Por lo tanto, se concluyó en aquella resolución que, para este tipo de casos, el artículo 9 del CPConst debía ser interpretado a la luz de la Constitución y la finalidad de los procesos constitucionales (art. II del CPConst) requiriéndose "una acentuada actividad probatoria", sin que pueda decretarse la improcedencia de la demanda por falta de "estación probatoria".
11. Con estos dos ejemplos se pretende resaltar que el denominado amparo ambiental tiene ciertas características especiales, a partir de las cuales la jurisprudencia del Tribunal ha desarrollado reglas procesales, adaptando el proceso de amparo a la finalidad perseguida. También se ha integrado al análisis de este tipo de casos: "a) el *principio de desarrollo sostenible* o sustentable [que consiste en prevenir un daño al medio ambiente que, en la actualidad, es potencial]; b) el *principio de conservación*, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el *principio de prevención*, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia; d) el *principio de restauración*, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el *principio de mejora*, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el *principio precautorio*, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el *principio de compensación*, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables" (STC 0048-2004-PI/TC, fundamento 18).

12. En suma el amparo ambiental se nutre de la doctrina y legislación sobre derechos colectivos y difusos, así como del derecho procesal colectivo y de principios propios del derecho ambiental. En tal sentido, la problemática sobre conflictos ambientales, debe ser analizada bajo una perspectiva que integre todas estas posturas a fin de brindar un resultado que *optimice* los derechos fundamentales en conflicto. Y es que no debe dejar de considerarse que los conflictos ambientales generan una problemática singular, para lo cual se requiere de respuestas, no solo coherentes con la naturaleza del conflicto, sino con la realidad.

### 10.5 El proceso de amparo y la problemática ambiental

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Asociación Comité de Defensa del Medio Ambiente y la Salud del Distrito de Ventanilla contra la Municipalidad Provincial del Callao. Sala 2. Expediente 05270-2005-PA/TC. Resolución publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 19 de junio de 2007.<sup>21</sup>

19. Que la problemática ambiental viene adquiriendo una presencia cada vez más relevante en la jurisprudencia de este Tribunal, apreciándose con ello una serie de características propias de tales casos. Ejemplo de ello –ya comentado–, es la exigencia de adecuar las figuras procesales clásicas a la estructura de los derechos difusos. Otra peculiaridad es la ausencia de datos adecuados que permitan al juez constitucional adoptar una decisión fundada sobre bases objetivas.
20. Que si bien el demandante es el gestor de su derecho y por tanto responsable de la presentación de su demanda y tramitación del proceso, cuando se tramiten causas en donde los demandantes sean quienes activan el derecho de acción, recayendo la titularidad del derecho en tilla comunidad indeterminada, el juez debe solicitar –si encuentra indicios suficientes, como es el caso– la información adecuada para resolver el proceso. Ello desde luego no implica que la parte demandante no deba actuar diligentemente a fin de probar su pretensión, ya que de lo contrario estaría procediendo temerariamente.
21. Que si bien el proceso de amparo no cuenta con etapa probatoria (art. 9° del CPCConst.) ello no implica que frente a un desempeño defectuoso del representante o gestor del derecho difuso, el juez no pueda desplegar sus facultades cuando se encuentre en discusión un derecho que afecta de forma gravísima y posiblemente irreversible a una comunidad entera. En tal sentido, el ente jurisdiccional puede solicitar la actuación del Ejecutivo a fin

<sup>21</sup> La recurrente interpone demanda de amparo solicitando que se ordene el desmantelamiento del vertedero de residuos sólidos "La Cucaracha", así como de la infraestructura y equipos instalados dado que su funcionamiento constituye una inminente violación al derecho constitucional de vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, debido a que limita la conservación de la flora y la fauna, afectando a los vecinos del distrito de ventanilla. Solicita, asimismo, que se declare nulo el contrato derivado del procedimiento administrativo especial de subasta pública N.º 004-2003-MPC, que entrega en concesión la administración, operación, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos obtenidos en el vertedero denominado La Cucaracha a la empresa Petramas S.A.C. por violación al debido proceso e inaplicación de los dispositivos legales para el tratamiento de residuos sólidos, al no ser la subasta el mecanismo adecuado para otorgar la concesión de bienes municipales, debiendo haberse realizado a través de un concurso de proyectos integrales o una licitación. El amparo fue rechazado por el Tribunal Constitucional.

de que a través de las agencias estatales pertinentes presten su cooperación (art. 139, inc. 18 de la Constitución) a fin acceder a los datos que le permitan tomar una decisión sobre la base de mayores medios probatorios.

### 10.6 Se deben evitar pronunciamiento de improcedencia en materia medioambiental

Tribunal Constitucional del Perú. Caso PROTERRA contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Compañía Cervecera Ambev Perú S.A.C, la Municipalidad Distrital de Lurigancho-Chosica y la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa. Pleno. Expediente 02682-2005-PA/TC. Resolución publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de noviembre de 2006.<sup>22</sup>

5. Que las demandas de amparo cuyo objeto es la protección ante amenazas o lesiones del derecho al medio ambiente adecuado y el derecho a la salud exigen del juez ante el cual son planteadas el desarrollo pleno e intenso de las potestades de investigación a efectos de esclarecer todos los extremos de la controversia.
6. Si bien los procesos constitucionales de tutela de derechos y entre ellos el de amparo carecen de etapa probatoria (Art. 9° CPConst), esta disposición debe ser interpretada desde la Constitución, más exactamente, desde o a partir de los derechos constitucionales. Se trata de la aplicación del *principio de interpretación desde la Constitución*. La consecuencia de esta interpretación es que, aun cuando determinadas controversias, como las que plantea, la lesión del derecho al medio ambiente adecuado, presentan aspectos que requieren una acentuada actividad probatoria, ello no es motivo para concluir en la inidoneidad del proceso de amparo y la consiguiente declaración de improcedencia de la demanda.

<sup>22</sup> El proceso de amparo fue presentado alegándose la amenaza del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, a la salud, a la paz y tranquilidad, ello con el objeto de que se ordenara: a) a la Compañía demandada que se abstenga de realizar cualquier tipo de edificación o construcción destinada a actividades económicas zonificadas como Gran Industria en el inmueble ubicado frente a la calle Tokio, en el distrito de Lurigancho, Chosica; b) a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la inaplicación o suspensión de los efectos de la Ordenanza N° 249 que aprueba el reajuste del Plano de Zonificación General de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana correspondiente al distrito de Lurigancho - Chosica; c) a la Municipalidad Distrital de Lurigancho - Chosica y a la Municipalidad del Centro Poblado Menor de Santa María de Huachipa, para que se abstengan de otorgar y/o suspendan las licencias, autorizaciones o permisos para la habilitación urbana con fines industriales o para la realización de obras o el desarrollo de actividades industriales del tipo 13 (Gran Industria) en el inmueble antes mencionado. El Tribunal Constitucional dispuso que las instancias precedentes admitan a trámite el amparo.

## CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL DEBER DE PROTECCIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE ADECUADO Y EQUILIBRADO

### 1. Implementación de una política nacional de ambiente

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julio César Huayllasco Montalva contra PRA-XAIR PERU S.A. Pleno. Expediente 03510-2003-AA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2005.

4. [...] El artículo 67º de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la *política nacional del ambiente*. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional -entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente- debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2º, inciso 22), de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida". En concordancia, el artículo I del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente enuncia: "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tiene el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde -al Estado- prevenir y controlar la contaminación ambiental".

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Máximo Medardo Mass López contra NEXTEL DEL PERU S.A. Pleno. Expediente 04223-2006-PA/TC. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 5 de septiembre de 2007.

24. El artículo 67º de la Constitución establece la obligación ineludible del Estado de instituir la *política nacional del ambiente*. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional -entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente- debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.

## 2. Producción económica y ambiente equilibrado

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Julio César Huayllasco Montalva contra PRA-XAIR PERU S.A. Pleno. Expediente 03510-2003-AA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de junio de 2005.

2. [...] En cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la jurisprudencia constitucional ha considerado que este se materializa en función de los siguiente principios: a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable; b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar a su existencia; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente, y g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables.

## 3. La responsabilidad social empresarial

Tribunal Constitucional del Perú. Caso José Miguel Morales Dasso contra el Congreso de la República. Pleno. Expediente 00048-2004-PI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 1 de abril de 2005.

14. El modelo del Estado Social y Democrático de Derecho representa un nivel de desarrollo mayor que el del Estado Liberal. Pero ¿qué supone la fórmula política o, más precisamente, el término "social" respecto a la actuación de los grupos económicos y las empresas privadas? ¿Es indiferente que el Estado se defina constitucionalmente como "Social y Democrático de Derecho" cuando se trata de extraer algunos efectos frente a los particulares? Respecto del Estado, ya sabemos que ha suscitado una especie de mutación estructural. No es lo mismo, ni en la perspectiva histórica, ni en cuanto a los alcances y contenidos concretos, la fórmula del Estado Liberal y la acuñada por el constitucionalismo de posguerra como "Estado Democrático y Social de Derecho".
15. En ese marco, la otrora relación liberal del individualismo frente al Estado y la relación social del Estado como garante del bienestar general, se complementan con la constitucionalización de la economía y de la tutela del medio ambiente y los recursos naturales. En esta perspectiva es que la empresa privada, como expresión de un sector importante de la sociedad, tiene especial responsabilidad frente al Estado. La Economía Social de Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de

Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto.

16. Lo "social", se define aquí desde tres dimensiones: como mecanismo para establecer legítimamente algunas restricciones a la actividad de los privados; como una cláusula que permite optimizar al máximo el principio de solidaridad, corrigiendo las posibles deformaciones que pueda producir el mercado de modo casi "natural", permitiendo, de este modo, un conjunto de mecanismos que permitan al Estado cumplir con las políticas sociales que procuren el bienestar de todos los ciudadanos; y, finalmente, como una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

*Prima facie*, la actividad de la empresa está sujeta a regulaciones constitucionales y legales a fin de que la organización política pueda lograr los objetivos establecidos en la propia Constitución. Por ello es que, cuando entran en conflicto determinados derechos o libertades individuales con las prerrogativas del Estado, resulta determinante establecer el marco jurídico y político en que se sustentan dichos derechos. Ni la propiedad ni la autonomía privada son irrestrictas per se en el constitucionalismo contemporáneo. Lo importante es que dichos derechos se interpreten a la luz de las cláusulas del Estado Social y Democrático de Derecho; de lo contrario, otros bienes constitucionales igualmente valiosos tendrían el riesgo de diferirse. Sólo de este modo puede considerarse superado el viejo y equívoco postulado del mercado *per se* virtuoso y el Estado *per se* mínimo, para ser reemplazado por un nuevo paradigma cuyo enunciado es: "tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario".

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Empresa Minera de Servicios Generales S.R.L. y otros contra la Presidencia del Consejo de Ministros. Pleno. Expediente 00316-2011-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 20 de julio de 2012.

7. De otro lado, en la STC 03343-2007-PA (Caso *Cordillera Escalera*) el Tribunal afirmó que el carácter social de nuestro régimen determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. En una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos: en el primer caso, el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares. En la actualidad, existe consenso en señalar que la actividad empresarial, siendo esencialmente lucrativa, no se opone a asumir una responsabilidad social. El concepto de responsabilidad social de la empresa tiene diversos ámbitos de aplicación, de un lado, el interno: relativo al respeto de los derechos laborales de los trabajadores, así como el buen gobierno corporativo; y de otro lado, el externo, que enfatiza más las relaciones entre la empresa, la comunidad y su entorno.

#### 4. Actividad económica y desarrollo

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco contra la Municipalidad Provincial de Huánuco y Urbi Propiedades S.A. Pleno. Expediente 01784-2015-PA/TC. Sentencia 495/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de septiembre de 2020. Ponente: magistrado Ramos Núñez.

10. [...] la actividad económica se desarrolla, y conlleva mayor empleo y modernización. Asimismo, crea mayores oportunidades como la influencia en la reducción de la pobreza, el incremento de los ingresos tributarios, entre otros factores positivos para el progreso del país. Sin embargo, también puede incidir de manera directa o indirecta en el medioambiente con la contaminación ambiental, la reducción de áreas verdes o recreativas, etcétera.
11. Por ello, el desarrollo de la actividad económica se debe realizar de manera armónica con el crecimiento de las ciudades, a fin de garantizar la calidad de vida de la población, y permitirle gozar del derecho a la salud, a la integridad, al libre desarrollo de la personalidad, al medioambiente adecuado, a la protección de la familia, entre otros.

##### 4.1 El derecho al medio ambiente demanda que el establecimiento y diseño de áreas urbanas cuente con estándares mínimos que garanticen su desarrollo

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Asociación de Propietarios del Sector Imperial del Asentamiento Humano Pamplona Alta contra la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) y la Asociación de Pequeños Comerciantes Israelitas Unidos. Sala 1. Expediente 03448-2005-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 9 de agosto de 2006.<sup>23</sup>

4. Tal como ha sido definido por este Tribunal, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone la exigencia de condiciones mínimas que el Estado debe asegurar a los individuos a fin de permitir su desarrollo, siendo que el Estado no solo está obligado jurídicamente a establecer estas condiciones mínimas de modo técnico, sino, adicionalmente, a respetarlas y a asegurar el respeto de los demás agentes sociales. Para ello, el Estado determina una serie de actividades reguladoras imponiendo estándares mínimos, pero, además, se compromete a desplegar una serie de actos tendentes a asegurar esos estándares mínimos y, como resulta evidente, a no vulnerar los mismos ni permitir su vulneración como resultado de la actividad de terceros.

[...]

<sup>23</sup> La recurrente interpone demanda de amparo solicitando que se declaren inaplicables la Resolución de Gerencia de Titulación 297-2002-COFOPRI/IGT que declara el mejor derecho posesorio sobre el parque 5 del Sector Imperial del pueblo joven Pamplona Alta a favor de la asociación demandada; y la Resolución del Tribunal Administrativo de la Propiedad 021-2003-COFOPRI/TAP que confirma la anterior; por amenazar el derecho de conservación de áreas verdes en la comunidad en que viven sus asociados, así como el derecho a la intangibilidad de los bienes públicos. Analizados los actuados y contrastadas las vulneraciones invocadas, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda.

5. Conforme ha sido adelantado, el derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone también el derecho de los individuos que viven en zonas urbanas a que estas reúnan estándares mínimos que posibiliten su desarrollo; ello implica para el Estado una labor de planificación, de tal forma que se asegure a sus pobladores, entre otras cosas, un mínimo de áreas verdes.
6. La precisión de estándares mínimos de áreas verdes en los centros urbanos supone una labor técnica de desarrollo infraconstitucional, siendo que cualquier modificación de los estándares mínimos requiere, necesariamente, de una justificación técnica sustentada, no en razones de oportunidad sino de calidad de vida de la población de la zona. En este sentido, corresponde recordar que la planificación urbana supone una labor de interés público en favor de una comunidad determinada.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Colegio de Abogados del Santa contra la Municipalidad Provincial del Santa – Chimbote (Ordenanza 016-2001-MSP). Pleno. Expediente 00018-2001-AI/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2003.

3. [...] ¿Forma parte del contenido constitucionalmente protegido del inciso 22) del artículo 2º de la Constitución evitar la reducción del área de los denominados parques metropolitanos? La respuesta de esta interrogante, desde luego, no puede darse de espaldas a lo que nuestro ordenamiento califica como “parques metropolitanos”.

Conforme al artículo 9º del Decreto Supremo N.º 04-95-MTC, se entiende por “parques metropolitanos” aquellos “grandes espacios dedicados a la recreación pública, activa o pasiva, generalmente apoyados en características paisajistas o de reservas ecológicas, cuyas funciones y equipamiento se dirigen al servicio de la población de un área metropolitana”.

Según se ha sostenido a lo largo del proceso, el denominado Parque Metropolitano Humedales de Villa María no sólo es un espacio dedicado a la recreación pública, activa o pasiva, sino que es asiento de reservas ecológicas, como los denominados pantanos, a los que se hace mención en los documentos antes citados.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que una de las prestaciones estatales que se derivan del inciso 22) del artículo 2º, de la Constitución, es aquella en la que el legislador (nacional, regional o local), dentro de sus deberes de conservar y prevenir el ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de las personas, mantiene *in totum* el área de un parque metropolitano con las características ecológicas de las que goza el denominado Humedales de Villa María. A mayor abundamiento, es necesario subrayar que el legislador se encuentra obligado a prevenir que dicho espacio no sea objeto de reducción territorial.

En lo que queda de estas zonas ecológicas, no cabe que, so pretexto de regular una materia que por mucho tiempo no lo fue, los gobiernos locales como la demandada, puedan considerarse autorizados para revertir la condición natural de estos espacios ecológicos. Como antes se ha manifestado, lejos de suponer la aceptación de una situación de hecho como irreversible,

se encuentra la obligación, dentro del ámbito de sus competencias, de adoptar todas las medidas necesarias para conservarlas.<sup>24</sup>

#### 4.2 El derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado requiere el deber de abstenerse a realizar obras que puedan vulnerar este derecho

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Cámara de Comercio e Industrias de Huánuco contra la Municipalidad Provincial de Huánuco y Urbi Propiedades S.A. Pleno. Expediente 01784-2015-PA/TC. Sentencia 495/2020. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 30 de septiembre de 2020. Ponente: magistrado Ramos Núñez.

29. El derecho a las acciones positivas en sentido estricto, del derecho a un medioambiente adecuado, comprende todas las acciones destinadas a la prevención, conservación, y restauración del medioambiente adecuado. Entre ellas, se encuentran el deber de regular (como instituir la política nacional del ambiente, plasmado en el artículo 67 de la Constitución, o regular las sanciones frente a daños al medioambiente, etcétera); la obligación de supervisar el cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente; y las obligaciones de investigar, sancionar, reparar y mitigar los posibles daños al medioambiente, entre otras.
30. Ahora bien, como se indicó en la Sentencia 03448-2005-AA/TC (fundamentos 5 y 6), el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la persona supone que se reúnan estándares mínimos que posibiliten el desarrollo de las zonas urbanas. Consecuentemente, el deber de planificación urbana teniendo en cuenta un mínimo de áreas verdes forma parte del contenido del derecho a gozar de un medioambiente adecuado. Por ello, el Estado tiene las obligaciones de abstenerse de realizar cualquier tipo de acto que reduzca de manera arbitraria el mínimo de áreas verdes en las zonas urbanas y de adoptar medidas relacionadas con la prevención, conservación y promoción de dicho mínimo de áreas verdes.
31. Y es que las áreas verdes no solo proveen áreas de recreación a los habitantes del lugar, también contribuyen a captar el CO<sub>2</sub>, producen oxígeno, regulan la humedad y contribuyen a la estabilidad del clima<sup>1</sup>. Así, los beneficios no solo son estéticos o recreativos, sino también de mejoras en la sanidad básica, reduciendo la contaminación del aire y enriqueciendo la biodiversidad. En este sentido, el estándar mínimo de áreas verdes aporta de manera positiva en la calidad de vida de las personas, y permite el goce de sus derechos a la vida digna, al libre desarrollo de su personalidad, a la integridad física y mental, entre otros.
32. Así, el estándar mínimo de áreas verdes permite que el derecho al medioambiente adecuado en las ciudades garantice la igualdad de la población, en el sentido de que todas las personas de las ciudades, sin distinción de provincias o distritos, dispongan de espacios en los que puedan recrearse, desarrollarse libremente, gozar de un nivel de aire adecuado, etcétera. Todo ello contribuye a lograr la calidad de vida de la población.

<sup>24</sup> Puede revisarse también Expediente 01757-2007-PA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú – IDLADS contra la Municipalidad Provincial del Callao. Pleno. Expediente 01272-2015-PA/TC. Sentencia 668/2021. Publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 8 de julio de 2021. Ponente: magistrada Ledesma Narváez.<sup>25</sup>

36. En el presente caso, el Tribunal Constitucional advierte que los requisitos para conceder la autorización de instalación de estaciones y/o antenas de base celular, radares u otros similares en propiedad privada establecidos en el cuestionado procedimiento 15 regulado por la Municipalidad Provincial del Callao, no resultan acordes al principio precautorio y tampoco al de prevención.
37. El requisito N° 7 consiste en presentar una "**carta de compromiso** por la cual se obliga a tomar las medidas necesarias para la prevención del ruido, vibraciones u otro impacto ambiental comprometido que pudieran causar incomodidad a los vecinos por las instalaciones o funcionamiento de la estación radioeléctrica o radar así como a adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar que las radiaciones que emite la estación radioeléctrica durante la operación, no excederá de los valores establecidos como límites máximos permisibles". En tanto que el requisito N° 8 exige presentar una "**carta de compromiso** por la cual se obliga a retirar las estructuras si, como consecuencia de una queja vecinal, se comprobara el no cumplimiento de lo señalado en el Art. 23 de la Ordenanza Municipal N° 00014".
38. Como puede observarse, dichas disposiciones expresan requisitos generales que no constituyen controles rigurosos ni preventivos por parte de la Municipalidad emplazada. Se tratan de meros compromisos, acuerdos entre las partes, promesas de que no se producirán situaciones que puedan colocar en riesgo a los derechos fundamentales de los habitantes; y, de otro lado, tampoco expresan cómo es que se generaría certeza en la Municipalidad de que dicho riesgo no se produciría.
39. Las exigencias contenidas en los requisitos 7 y 8, tal como han sido establecidas, representan, por tanto, una amenaza a los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas (artículo 2, inciso 22 de la Constitución) y para la protección de la salud (artículo 7) de los vecinos de la provincia constitucional del Callao.
40. En consecuencia, el Tribunal Constitucional considera que la competencia reguladora ejercida por la Municipalidad Provincial del Callao a través de la citada Ordenanza 012-2012, incumple la exigencia constitucional de que las

<sup>25</sup> El amparo fue promovido pretendiéndose (i) que se incluya dentro de los requisitos para la aprobación de licencias de instalación de estaciones y antenas de telefonía, la emisión de un certificado ambiental de la autoridad competente, un estudio predictivo de radiaciones no ionizantes que no superen los límites máximos permisibles, estudio de impacto ambiental, así como el derecho a la participación ciudadana de los habitantes de la zona afectada; (ii) que se inaplique el procedimiento 15 de la Subgerencia de Obras Privadas establecida en la Ordenanza Municipal 012-2012-Municipalidad del Callao, al haber incorporado únicamente como requisito —para evitar daño medioambiental y a la salud— una carta de compromiso de prevención, así también, al disponer el silencio administrativo positivo para el otorgamiento de licencias en la instalación de estaciones y antenas de telefonía; y, (iii) que se ordene a la demandada que no autorice ninguna licencia de funcionamiento para la instalación de estaciones y antenas de telefonía, en tanto no se hayan incorporado los requisitos antes citados a su Texto Único de Procedimientos Administrativos. La demanda fue declarada fundada.

leyes y sus actos de aplicación —de acuerdo a lo establecido en los artículos 38 y 44 de la Constitución y en virtud al efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico— se realicen conforme a los derechos fundamentales e impongan sobre todos los organismos públicos el “deber especial de protección” de dichos derechos.

## 5. Salud pública y daños medioambientales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Pablo Miguel Fabián Martínez y otros contra el Ministerio de Salud y de la Dirección General de Salud Ambiental. Sala 2. Expediente 02002-2006-PC/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 27 de junio de 2006.<sup>26</sup>

60. En el caso concreto de la población de la ciudad de La Oroya, sobre todo de los niños y mujeres gestantes, ocurre que desde 1999, año en que se realizaron los primeros estudios que determinaron la existencia de población contaminada con plomo en la sangre, hasta la actualidad, han transcurrido más de 7 años sin que el Ministerio de Salud implemente un sistema de emergencia que proteja, recupere y rehabilite la salud de la población afectada. Por ello, cabe preguntarse: ¿cuánto más se debe esperar para que el Ministerio de Salud cumpla su deber de dictar las medidas indispensables e inmediatas para que se otorgue atención médica especializada a la población de La Oroya cuya sangre se encuentra contaminada con plomo?
61. El mandato contenido en las referidas disposiciones, cuyo cumplimiento es responsabilidad del Ministerio de Salud, se encuentra indisolublemente ligado a la protección del derecho fundamental a la salud de los niños y mujeres gestantes de La Oroya, cuya sangre se encuentra contaminada con plomo, tal como se ha acreditado en autos. No es válido sostener que la protección de este derecho fundamental, por su dimensión de derecho social, deba diferirse en el tiempo a la espera de determinadas políticas de Estado. Tal protección debe ser inmediata, pues la grave situación que atraviesan los niños y mujeres gestantes contaminados, exige del Estado una intervención concreta, dinámica y eficiente, dado que, en este caso, el derecho a la salud se presenta como un derecho exigible y, como tal, de ineludible atención. Por tanto, debe ordenarse al Ministerio de Salud que, en el plazo de 30 días, implemente un sistema de emergencia para atender la salud de la personas contaminadas con plomo, en el caso de la ciudad de La Oroya, a efectos de lograr su inmediata recuperación.

<sup>26</sup> Los recurrentes interpusieron la demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), solicitando que se diseñe e implemente una “Estrategia de salud pública de emergencia” para la ciudad de La Oroya, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Salud; y que, por consiguiente, se adopten las siguientes medidas: a) la recuperación de la salud de los afectados, mediante la protección de grupos vulnerables, la implementación de medidas de prevención del daño a la salud y que se vele por el cumplimiento y levantamiento de información sobre los riesgos a los cuales la población se encuentra expuesta; b) se declare en Estado de Alerta a la ciudad de La Oroya, conforme lo establecen los artículos 23 y 25 del Decreto Supremo 074-2001-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire; y, c) se establezcan programas de vigilancia epidemiológica y ambiental de conformidad con lo estipulado por el artículo 15 del Decreto Supremo 074-2001-PCM, Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire. El Tribunal Constitucional declaró fundado en parte el cumplimiento.

## 6. Rechazo de concesiones y peligros ambientales

Tribunal Constitucional del Perú. Caso Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas "Blandine Masicote Perú" contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Gobierno Regional de Loreto. Pleno. Expediente 01206-2005-PA/TC. Sentencia publicada en el portal web del Tribunal Constitucional el 24 de mayo de 2007.

22. Si bien es cierto que la competencia para llevar a cabo dichos trámites recae sobre el Ministerio de Agricultura y el INRENA, y que estos aducen haber cumplido con los procedimientos establecidos en la Ley N.º 28611 y su reglamento; al no haber tomado en consideración la Resolución Suprema N.º 262, el proceso de zonificación y de otorgamiento de concesiones por ellos iniciado ha omitido tomar en cuenta un elemento fundamental para definir su conveniencia, toda vez que, conforme al principio de prevención, se deben evitar los posibles daños que la explotación maderera pueda causar a la cuenca hidrográfica del Mazán.
23. De otro lado, cabe inquirir si es que dichas consecuencias podrían ser prevenidas una vez otorgadas las concesiones, mediante la exigencia de los planes de manejo a los concesionarios. Cabe resaltar que (de acuerdo al artículo 15 de la Ley N.º 27308) estos planes incluyen un estudio de impacto ambiental. Este Colegiado estima que ello sería una solución inadecuada e incompleta, puesto que los estudios de impacto ambiental se realizarían tomando en cuenta sólo la perspectiva del área a ser explotada, dejando de lado una perspectiva global o general de la mencionada cuenca.
24. En suma, debe concluirse que, a pesar de las competencias otorgadas al INRENA y al Ministerio de Agricultura, el respeto de los derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado (artículo 2, inciso 22 de la Constitución) y la preservación de la diversidad biológica (artículo 68 de la Constitución), imponen la obligación de no postergar el cuidado de otros aspectos del ambiente que pueden verse afectados por la explotación maderera efectuada bajo la supervisión de la administración.
25. La competencia otorgada a la administración no es una franquicia para que ésta descuide la protección y el cuidado de otras áreas del ambiente, conforme al principio de prevención, áreas que puedan verse afectadas por el acceso de particulares a los recursos forestales maderables, ni siquiera si ello hubiese sido aprobado en cumplimiento de las formalidades reglamentarias. Y es que, más allá del cumplimiento formal de las normas legales, debe considerarse la fuerza normativa de la Constitución, que en este caso ordena la protección del ambiente puesto en peligro.

### Sentencias referidas en el presente Cuaderno de Jurisprudencia<sup>27</sup>

- Expediente 00018-2001-AI/TC
- Expediente 03510-2003-AA/TC
- Expediente 00048-2004-PI/TC
- Expediente 01206-2005-PA/TC
- Expediente 02682-2005-PA/TC
- Expediente 03448-2005-PA/TC
- Expediente 05270-2005-PA/TC
- Expediente 02002-2006-PC/TC
- Expediente 04223-2006-PA/TC
- Expediente 09340-2006-PA/TC
- Expediente 01757-2007-PA/TC
- Expediente 03343-2007-PA/TC
- Expediente 03610-2008-PA/TC
- Expediente 04216-2008-PA/TC
- Expediente 03816-2009-PA/TC
- Expediente 00316-2011-PA/TC
- Expediente 01963-2013-PA/TC
- Expediente 00011-2015-PI/TC. Ponente: magistrada Ledesma Narváez
- Expediente 01272-2015-PA/TC. Ponente: magistrada Ledesma Narváez
- Expediente 01784-2015-PA/TC. Ponente: magistrado Ramos Núñez
- Expediente 00604-2018-PA/TC. Ponente: magistrada Ledesma Narváez
- Expediente 03799-2018-PA/TC. Ponente: magistrado Miranda Canales
- Expediente 03988-2018-PA/TC. Ponente: magistrado Espinosa-Saldaña Barrera
- Expediente 00012-2019-PI/TC. Ponente: magistrada Ledesma Narváez

<sup>27</sup> Como se sostuvo al inicio, la mención del ponente de un caso recién se dispuso a partir del año 2019. Así aparece en la consulta de causas de la página web del Tribunal Constitucional.

[www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)