

Relación de jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional en materia ambiental

José Antonio Tirado Barrera*

En el presente trabajo el autor nos presenta una excelente selección de pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional, respecto de diversos temas ambientales; tales como el principio precautorio, principio de prevención, áreas naturales protegidas, uso sostenible del agua y los recursos forestales, manejo de recursos hídricos, entre otros temas. De esta forma, el lector podrá identificar, claramente, el criterio que maneja este colegiado respecto a las distintas materias mencionadas.

INTRODUCCIÓN

La presente recopilación de sentencias del Tribunal Constitucional¹ está orientada a brindar a los usuarios interesados en materia ambiental un conjunto representativo de pronunciamientos del supremo intérprete de la Constitución, respecto del alcance y sentido del derecho a un medio ambiente adecuado, así como de las atribuciones de la Administración Pública en procura de la defensa del medio ambiente. En este sentido, resulta especialmente importante señalar que una revisión somera de la jurisprudencia constitucional ambiental nos permitirá apreciar cómo el Tribunal Constitucional ha ido configurando de manera detallada las atribuciones que poseen las administraciones públicas para una adecuada protección del medio ambiente.

A continuación, presentamos los principales temas tratados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a través de una breve reseña de sus pronunciamientos:

1. ALMACENAMIENTO DE PRODUCTOS ALTAMENTE CONTAMINANTES

«(...) Finalmente, y dando respuesta al cuarto y último extremo de la demanda, esencial para dilucidar la presente controversia, este Colegiado estima que, aunque no se ha detectado hasta la fecha omisión en el cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, ni amenaza sobre los derechos constitucionales invocados, el hecho de que la planta de depósito y almacén de la empresa codemanda-

da se encuentre en una zona aledaña a viviendas y asentamientos humanos, obliga a tomar en cuenta un factor adicional al estrictamente administrativo. Dicho factor resulta, por lo demás, especialmente gravitante en casos como el presente, pues de los actuados se puede apreciar que, aunque se han cumplido los trámites legalmente establecidos y las autoridades competentes han emitido sus informes técnicos, hasta la fecha no se ha tomado en cuenta la opinión de la comunidad vecinal, la que por lógica, sería la llamada a preocuparse por eventuales contingencias o situaciones riesgosas, máxime cuando no han quedado suficientemente precisadas las medidas de seguridad necesarias para la protección de dicha comunidad. Este criterio participativo es consecuencia directa de lo establecido en el artículo 84° del Decreto Legislativo N° 613, que aprueba el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, y que prohíbe de manera expresa la instalación de industrias o la realización de actividades que produzcan o puedan originar efectos contaminantes en el suelo, subsuelo, aire o agua, o signifiquen algún grado de contaminación en zonas ocupadas por asentamientos humanos y sus correspondientes áreas de influencia inmediata. Por ende, si se origina alguna forma de contaminación o se advierte algún grado de peligrosidad sobre la población, es evidente que dicho dispositivo sería plenamente aplicable, y que, en cambio, resultaría impertinente si no se acredita su peligrosidad. En consecuencia, sólo dentro de dichos tér-

* Abogado con estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 Toda la información jurisprudencial se ha obtenido del portal institucional del Tribunal Constitucional (www.tc.gob.pe) disponible hasta el 25 de mayo de 2008.

minos podría entenderse como legítima la instalación y funcionamiento de la planta cuestionada, así como la garantía correlativa de que con ello no se vulneren o amenacen los derechos fundamentales invocados». (Exp. N° 921-2003-AA/TC)

2. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

«(...) ¿Forma parte del contenido constitucionalmente protegido del inciso 22) del artículo 2° 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 9° del Decreto Supremo N° 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 2° 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». (Exp. N° 0018-2001-AI/TC)

«Las áreas naturales protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional que se encuentran reconocidos, es-

tablecidos y protegidos legalmente por el Estado. Dicha condición surge por la importancia de la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados con el interés cultural, paisajístico y científico, amén de su contribución al desarrollo sostenible del país. La declaración de área natural protegida conlleva a que se constituya en patrimonio de la nación y sea objeto de dominio público, lo que genera que la propiedad no puede ser transferida a particulares. En ese orden de ideas, la declaración de área natural tiene por propósitos: a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país; mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país; evitar la extinción de especies de flora y fauna, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas, así como impedir la pérdida de la diversidad genética; mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable sostenible; manejar los recursos de la fauna, incluidos los recursos hidrobiológicos para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas. b) Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales; e igualmente en lo relativo a las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas de modo que se asegure la captación, flujo y calidad de las aguas, y se controle la erosión y sedimentación; proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica; proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente, oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país; mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior; restaurar ecosistemas deteriorados. c) Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas, sitios frágiles, monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes; conservar formaciones geológicas y geomorfológicas, y asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan». (Exp. N° 300-2002-AA/TC)

3. CLAUSURA DE LOCALES COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

«(...) Debe tenerse presente que, si bien en el ordenamiento constitucional coexisten diversos derechos constitucionales, hay circunstancias que legitiman la restricción de unos derechos en salvaguarda de otros, atendiendo a finalidades superiores del mismo ordenamiento constitucional. Bajo esta perspectiva, si el respeto a los derechos invocados en la demanda supone menoscabar los derechos a la salud y a un medio ambiente sano de los vecinos, convirtiéndolos en irreparables, es evidente que deben prevalecer estos últimos, por estar vinculados al principio de protección al ser humano, contenido en el artículo 1° de la Constitución Política del Perú, en virtud del cual la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y sin cuya vigencia carecerían de sentido todos los demás derechos constitucionales. Es evidente, también, que el interés individual no puede primar sobre el interés colectivo. Por otro lado, los gobiernos locales tienen atribuciones de fiscalización y control de los establecimientos comerciales e industriales; por lo que en aquellos casos en que el funcionamiento de los mismos sea contrario a las normas reglamentarias o perjudicial para la salud o tranquilidad del vecindario, pueden disponer su clausura transitoria o definitiva, tal como lo prevé el artículo 119° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853. En consecuencia, las resoluciones cuestionadas han sido expedidas por los emplazados en el ejercicio regular de sus atribuciones». (Exp. N° 2071-2002-AA/TC)

«(...) La Ordenanza N° 212 establece en su artículo segundo como sanción una multa equivalente a 1 UIT y como medida complementaria la clausura definitiva. Esta norma no resulta contraria al principio de razonabilidad. La grave intensidad de la afectación que un entorno acústicamente sano ocasiona en el derecho al medio ambiente, a la tranquilidad y, de modo importante, a la salud justifican que la Municipalidad pretenda introducir un efecto disuasorio de máxima magnitud de posibles infracciones de los límites de horarios, a través de drásticas sanciones. Esta finalidad preventiva general o intimidatoria de la sanción administrativa, a través de una drástica sanción resulta proporcional o acorde a la magnitud de la grave afectación que la contaminación sonora nocturna puede ocasionar en los vecinos de la zona de la restricción. La elevada magnitud de la sanción se corresponde, aquí, al elevado grado de afectación de derechos que la infracción

puede ocasionar». (Exp. N° 0007-2006-PI/TC)

4. CONTROL DE HORARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

«(...) En efecto, la restricción de los horarios de apertura de los establecimientos en la Calle de las Pizzas constituye una restricción o intervención en el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad de los concurrentes a dichos establecimientos, pues tal derecho les garantiza su visita a estos lugares. En principio, se está ante una restricción legítima que tiene como propósito la salvaguarda del derecho al medio ambiente, la tranquilidad y a la salud de los vecinos de la zona de restricción. Por otra parte, como se advirtió, no existe medio hipotético alternativo que pueda cumplir tal cometido. Ahora bien, la intensidad de la intervención en el libre desenvolvimiento de la personalidad de los concurrentes a los establecimientos de la zona restringida es leve. Se trata de una restricción temporalmente parcial, limitada a determinadas horas, no de una restricción total. Esto significa que los concurrentes pueden divertirse y encontrar un espacio de esparcimiento en la Calle de las Pizzas durante buena parte de la noche e incluso de la madrugada, pero no durante toda la noche, hay un margen temporal suficientemente razonable para que las personas puedan recrearse en este espacio de Miraflores. Por otra parte, se trata de una restricción espacialmente parcial, no total; es decir, los concurrentes pueden optar por lugares alternativos a los de la zona bajo restricción, donde no exista esta o, por último, en los domicilios de los mismos. Por tanto, la restricción del libre desenvolvimiento de la personalidad es de intensidad leve. El grado de realización de la protección del derecho al medio ambiente y a la tranquilidad es elevado. El derecho al medio ambiente adecuado está garantizado por el artículo 2°, inciso 22, de la Constitución. Este derecho comprende, entre otros aspectos, la garantía de un entorno acústicamente sano. La mejor forma de alcanzar este objetivo es posibilitando un ambiente silente, lo que es particularmente importante durante las horas nocturnas y de madrugada, objetivo que se alcanza justamente a través de la restricción de los horarios examinada. El grado de realización de la protección del derecho a la salud es elevado. El descanso y el dormir habitual de la persona durante la noche constituye un elemento indispensable para la recuperación de energía, por ello, su disfrute posibilita un estado de salud pleno. Por el contrario, su perturbación o interrupción como consecuencia de ruidos molestos, de un entorno acústicamente con-

taminado, como el que ocasionaría el funcionamiento nocturno sin límites de horarios en los establecimientos de la Calle de las Pizzas, ocasionaría una afectación grave al derecho a la salud. En tal sentido, la medida restrictiva analizada constituye un medio a través del cual se alcanza una elevada realización del derecho a la salud. La salud, por su importancia, no puede protegerse a través de medios que den paliativos frente a los factores que la afectan o que la ponen en peligro, sino a través de medios plenamente efectivos, de modo que se garantice con eficacia el derecho a la salud de las personas. En consecuencia, se tiene que la intensidad de la intervención es leve, mientras que el grado de realización del fin constitucional es elevado. Expuesto en otros términos, conforme a la ponderación efectuada se concluye que, en la restricción del horario de atención examinada, resulta que el grado de limitación de la libertad de trabajo y del libre desenvolvimiento de la personalidad es leve, mientras que el grado de protección del derecho al medio ambiente, a la tranquilidad y a la salud es elevado. Por consiguiente, la medida adoptada satisface la ley de ponderación y, por tanto, es constitucional». (Exp. N° 0007-2006-PI/TC)

5. DERECHO AL AGUA COMO DERECHO CONSTITUCIONAL

«El agua constituye un elemento esencial para la salud básica y el desarrollo de toda actividad económica, por lo que resulta vital para la supervivencia de todo ser humano. Así, se ha comprobado que los servicios deficientes de agua y saneamiento son la causa directa del deterioro de las condiciones de salud, así como causa importante de enfermedades originadas en el medio ambiente. Por ello, se reconoce en los ciudadanos el derecho al agua, que impone en los estados los deberes de respetar, proteger y realizar tal derecho. El deber de respeto supone que los estados aseguren que las actividades de sus instituciones, agencias y representantes no interfieran con el acceso de las personas al agua; el deber de protección frente a terceros manifiesta la implementación de medidas a fin de evitar la contaminación y que aseguren el abastecimiento, la seguridad y la accesibilidad del agua para la población; y el deber de realizar implica implementar políticas que posibiliten progresivamente el acceso de la población al agua potable segura y a instalaciones de saneamiento». (Exp. N° 2064-2004-AA/TC)

«En el caso específico del derecho al agua potable, considero que aunque dicho atributo no se encuentra considerado a nivel posi-

vo existen, no obstante, una serie de razones que justifican su consideración o reconocimiento en calidad de derecho fundamental. Asumir dicha premisa supone, sin embargo, perfilar su individualización dentro del contexto que ofrecen algunas de las perspectivas anteriormente enunciadas. A tales efectos y en la medida en que no existe norma expresa que contenga dicho reconocimiento a nivel interno y que a nivel internacional aun se encuentran pendientes de desarrollo muchos de los ámbitos que comprendería dicho atributo, se hace permisible acudir, para tal efecto, principalmente a la opción valorativa o principista y a la cláusula de los derechos implícitos que le permite servir de referente. Así, la utilización de la fórmula de individualización antes descrita posibilitaría legitimar la existencia de un derecho al agua potable en calidad de atributo fundamental no enumerado. Su reconocimiento se encontraría ligado directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado Social y Democrático de Derecho. El derecho al agua potable, a la luz del contexto descrito, supondría primariamente, un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento, el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia. El agua, en cuanto recurso natural, no sólo contribuye directamente a la consolidación de los derechos fundamentales en mención, sino que desde una perspectiva extrapersonal incide sobre el desarrollo social y económico del país a través de las políticas que el Estado emprende en una serie de sectores. Tal es el caso de la agricultura, la minería, el transporte, la industria, etc. Puede afirmarse, por consiguiente, que gracias a su existencia y utilización se hace posible el crecimiento sostenido y la garantía de que la sociedad en su conjunto no se vea perjudicada en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de tal contexto y aun cuando no forma parte de la materia controvertida, queda claro que la consideración del rol esencial del agua en pro del individuo y de la sociedad en su conjunto, permite considerar su estatus no sólo al nivel de un derecho fundamental, sino de un valor objetivo que al Estado Constitucional corresponde privilegiar. En cuanto a la posición del indivi-

duo como beneficiario del derecho fundamental al agua potable, el Estado se encuentra en la obligación de garantizarle cuando menos tres cosas esenciales: El acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. No se trata, por consiguiente, de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario». (Exp. N° 6546-2006-2006-PA/TC)

6. DERECHO A LA SALUD

«El derecho a la salud, previsto en el artículo 7° de la Constitución de 1993 comprende no solo el derecho al cuidado de la salud personal, sino también el acceso a condiciones mínimas de salubridad a fin de vivir una vida digna. Así, se afirma que el derecho a la salud abarca, por un lado, la atención de salud oportuna y apropiada, y, por otro, los factores que determinan la buena salud, tales como el agua potable, la nutrición, la vivienda y las condiciones ambientales y ocupacionales saludables, entre otros. Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) ha delineado el contenido mínimo del derecho a la salud – que incluye el derecho a entornos saludables– precisando que: (...) el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene ambiental e industrial entraña, en particular, (...) la necesidad de velar por el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas, tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente a la salud de los seres humanos (...). En consecuencia, el derecho a la salud se entiende no solo como el derecho al cuidado de la salud personal, sino sobre todo, como el derecho a vivir en condiciones de higiene ambiental, lo que se logra proporcionando a los individuos educación y condiciones sanitarias básicas». (Exp. N° 2064-2004-AA/TC)

«El Tribunal Constitucional ha sostenido también que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la salud (...) comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como mental; y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; ac-

ciones que el Estado debe proteger tratando de que todas las personas, cada día, tengan una mejor calidad de vida, para lo cual debe invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo adoptar políticas, planes y programas en ese sentido». De ello se desprende que, la protección del derecho a la salud se relaciona con la obligación por parte del Estado de realizar todas aquellas acciones tendentes a prevenir los daños a la salud de las personas, conservar las condiciones necesarias que aseguren el efectivo ejercicio de este derecho, y atender, con la urgencia y eficacia que el caso exija, las situaciones de afectación a la salud de toda persona, prioritariamente aquellas vinculadas con la salud de los niños, adolescentes, madres y ancianos, entre otras. En cuanto a la protección «indirecta» del derecho a la salud mediante el proceso de cumplimiento, cabe destacar que procederá siempre y cuando exista un mandato claro, concreto y vigente contenido en una norma legal o en un acto administrativo, mandato que precisamente se deberá encontrar en una relación indisoluble con la protección del referido derecho fundamental». (Exp. N° 2002-2006-PC/TC)

7. DERECHO A GOZAR DE UN MEDIO AMBIENTE EQUILIBRADO

«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 2° 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 haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos. Por otro lado, la Constitución no sólo garantiza que el hom-

bre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también que ese ambiente debe ser «adecuado para el desarrollo de la vida humana». Lo expuesto se traduce en la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado democrático de derecho no sólo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelva esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables. Como se afirma en el artículo 13° de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997, el «derecho a un medio ambiente seguro y sano es condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo». En ese contexto, y acorde con lo anteriormente expuesto, el Estado tiene derechos y deberes de carácter reaccional y prestacional. Así, en su faz reaccional, el Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En cuanto a la faz prestacional, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible. En ese sentido, este Colegiado estima que la protección del medio ambiente no es sólo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan». (Exp. N° 0018-2001-AI/TC)

«Los derechos fundamentales que la Constitución ha reconocido no solo son derechos subjetivos, sino también constituyen el orden material de valores en los cuales se sustenta todo el ordenamiento constitucional (STC N° 0976-2001-AA/TC). Esta última dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado, en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un «deber especial de protección» de dichos derechos. Desde luego que esta vinculación de los derechos fundamentales en la que se encuentran los organismos públicos, no significa que tales derechos solo se puedan oponer a ellos, en tanto que las personas (naturales o jurídicas de derecho privado) se encuentren ajenas a su respeto. El Tribunal ha manifestado en múltiples ocasiones que, en nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares. En el Estado democrático de derecho de nuestro tiempo ya no solo se trata de garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerla de los ataques al medio ambiente en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables, pues, como se afirma en el artículo 13° de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, el «derecho a un medio ambiente seguro y sano es condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo». El derecho al 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». (Exp. N° 3510-2003-AA/TC)

«La Constitución Política de 1993 (artículo 2°, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona «(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». El constituyente, al incluir dicho derecho en el Título I, Capítulo I, referido a los derechos fundamentales, ha tenido como propósito catalogar el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente sano, como un derecho de la persona. El carácter de este derecho impone delimitar, principalmente, su contenido. Ello, no obstante, exige analizar previamente el significado de «medio ambiente», pues es un concepto que es consustancial al contenido mismo del derecho en cuestión. Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado —espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna— como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros. Una vez precisado el concepto de medio ambiente debemos referirnos al derecho en sí. Nuestra Constitución ha elevado dicho derecho al nivel de fundamental; siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión. 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. 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 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. 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 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». (Exp. N° 0048-2004-AI/TC)

«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». (Exp. N° 3448-2005-AA/TC)

8. DEBERES DE INVESTIGACIÓN DE LOS JUECES EN LA FASE PROCESAL DE ADMISIBILIDAD DE UNA DEMANDA REFERIDA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

«Cuando el derecho presuntamente amenazado o lesionado detenta un especial valor material en el sistema de derechos constitucionales dada su condición de presupuesto para el ejercicio de los otros derechos, tal como el caso del derecho a la vida, a la salud, a la integridad, el derecho a la identidad o el propio derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado, la declaración de improcedencia que, *prima facie*, deriva de la ausencia de una etapa probatoria en el proceso de amparo, debe ser morigerada. El Juez de amparo detenta un deber de investigación o de instrucción. De conformidad con el citado artículo 9º del CP-Const, el juez está facultado a «(...) la realización de las actuaciones probatorias que (...) considere indispensables, (...)». Pero, por otra parte, el ejercicio de esta facultad se deriva del artículo 11 del citado Código, según el cual son fines esenciales de los procesos constitucionales la garantía de la primacía de la Constitución y de los derechos constitucionales. Precisamente, esta naturaleza finalista del proceso constitucional en general y del proceso de amparo en particular, impone al juez la ejecución de todos los actos procesales tendientes a tal fin. Se configura, así, un deber de investigación o de instrucción del juez constitucional consistente en efectuar todos los actos procesales conducentes al esclarecimiento de los hechos controvertidos, facultad que no deriva de la aplicación supletoria de otra disposición procesal de nuestro ordenamiento como, más bien, del principio finalista del propio proceso constitucional establecido en el citado Art. 11 del CPConst. En consecuencia, siempre que el derecho cuya protección se solicita detente un especial valor material y los hechos controvertidos no estén plenamente esclarecidos, el juez, al admitir la demanda, debe acopiar toda la información relevante que contribuya a formar plena convicción respecto a cada uno de los extremos del hecho controvertido —la amenaza o lesión del derecho al medio ambiente adecuado—, valiéndose, al efecto, de todas las instrumentales que pueda solicitarse de los órganos competentes e, incluso, de exigirlo así las características del caso, efectuar una inspección ocular en el lugar de la presunta amenaza o lesión de un derecho constitucional». (Exp. 2682-2005-AA/TC)

9. EXIGIBILIDAD DE DERECHOS SOCIALES

El Tribunal Constitucional ha subrayado en anterior oportunidad que: «Aunque la dignidad de la persona es el presupuesto ontológico común a todos los derechos fundamentales, no menos cierto es que entre

ellos es posible establecer diferencias de distinto orden. La heterogeneidad que presentan los derechos fundamentales entre sí, no sólo reposa en cuestiones teóricas de carácter histórico, sino que estas disimilitudes, a su vez, pueden revestir significativas repercusiones prácticas». Determinados derechos «forman parte de aquellos derechos fundamentales sociales de preceptividad diferida, prestacionales, o también denominados progresivos o programáticos». Sin lugar a dudas, esta preceptividad diferida no implica en modo alguno el desconocimiento de la condición de derechos fundamentales que ostentan los derechos sociales, o que el reconocimiento de estos como derechos fundamentales vaya a depender de su nivel de exigibilidad (que cuenten con mecanismos jurisdiccionales para su protección). Como se verá más adelante, los derechos sociales son derechos fundamentales por su relación e identificación con la dignidad de la persona y porque así se encuentran consagrados en nuestra Constitución. Es más, la Norma Fundamental establece, en su artículo 3º, que: «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno». La exigibilidad, entonces, se constituye en una categoría vinculada a la efectividad de los derechos fundamentales, pero no determina si un derecho es fundamental o no. Por ello: «(...) en el Estado social y democrático de derecho, la *ratio fundamentalis* no puede ser privativa de los denominados derechos de defensa, es decir, de aquellos derechos cuya plena vigencia se encuentra, en principio, garantizada con una conducta estatal abstencionista, sino que es compartida también por los derechos de prestación que reclaman del Estado una intervención concreta, dinámica y eficiente, a efectos de asegurar las condiciones mínimas para una vida acorde con el principio-derecho de dignidad humana». Asimismo, el Tribunal acotó, en la mencionada sentencia, que: «(...) sostener que los derechos sociales se reducen a un vínculo de responsabilidad política entre el constituyente y el legislador, no solo es una ingenuidad en cuanto a la existencia de dicho vínculo, sino también una distorsión evidente en cuanto al sentido y coherencia que debe mantener la Constitución (...). En consecuencia, la exigencia judicial de un derecho social dependerá de factores tales como la gravedad y razonabilidad del caso, su vinculación o afectación de otros derechos y la disponibilidad presupuestal del Estado, siempre y cuando puedan comprobarse acciones concretas de su parte para la ejecución de políticas sociales». (Exp. N° 2002-2006-AC/TC)

10. FACULTADES DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE ACTIVIDADES INDUSTRIALES

«(...) Respecto a la existencia o no de peligro o amenaza sobre los derechos invocados, al

margen del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, este Colegiado advierte que, a la luz del estado de los procedimientos en trámite, no existe en la actualidad ningún peligro real sobre los recurrentes o sobre quienes habitan en las inmediaciones del local de la empresa codemandada, puesto que esta todavía no está funcionando, por existir trámites pendientes, y solo en el caso de que se ejecutara tal proyecto se plantearía la necesidad de ponderar si dicha planta podría amenazar los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente. Por ello, es necesario determinar si el Estado, al momento de asignar competencias a los órganos o reparticiones encargados de emitir autorizaciones para el funcionamiento de toda industria o fábrica destinada a la producción o almacenamiento de productos o insumos que en alguna forma pudieran poner en peligro la vida, la salud y el medio ambiente, ha establecido a su vez y dentro de la propia estructura de tales órganos o reparticiones, organismos de línea orientados a supervisar la protección de tales derechos, y si, en casos como el presente, tales organismos han venido actuando conforme a sus atribuciones y responsabilidades». (Exp. N° 921-2003-AA/TC)

11. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL CONTROL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

«Respecto a la comprobación de renuencia de la autoridad a cumplir el referido *mandamus*, obra en autos, a fojas 132, el acta de clausura del local infractor, levantada el 24 de abril de 2003; y, a fojas 154, el Oficio N.° 296-2003/MPS-EC, dirigido por la Municipalidad de Sullana para solicitar el apoyo de la Delegación Policial para la constatación de la clausura, el 29 de abril de 2003, cuya acta obra a fojas 136. En la mencionada acta de constatación se describe la situación del local comercial dirigido por la Asociación de Comerciantes de Productos Hidrobiológicos José Olaya, manifestándose que «el local venía funcionando normalmente como se ha hecho constar en este acto». Los instrumentos señalados acreditan que la Municipalidad no ha cumplido con ejercer todas las medidas necesarias para acatar las normas sanitarias, es decir, no se ha cumplido con clausurar definitivamente el mencionado establecimiento, prueba de lo cual es que sigue siendo empleado para los mismos fines, como lo demuestra el acta de constatación. Lo contrario, sería admitir que la autoridad local no cuenta con facultades efectivas o medios suficientes para eliminar un riesgo sanitario para la población. Todo lo anterior contradice la Ley Orgánica de Municipalidades, que establece, en su artículo 66°, inciso 3, la función de

la autoridad local de normar y controlar el aseo, higiene y salubridad en establecimientos comerciales; en el mismo sentido, el artículo 68° inciso 7, señala que las municipalidades están facultadas legalmente para controlar el funcionamiento de establecimientos comerciales. En consecuencia, se debe ordenar a la Municipalidad Provincial de Sullana que ejecute las resoluciones y proceda a clausurar el mencionado local». (Exp. N° 2891-2003-AA/TC)

«El artículo 67° 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 2°, 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 tienen el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde al Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental». (Exp. 3510-2003-AA/TC)

«Debe quedar claro que la municipalidad realizó todo tipo de acciones que estaban a su alcance para analizar si la licencia que iba a emitir era coherente o no (...). Por tanto, según el artículo 7°, acápite d, de la Ordenanza N° 235-MML, sabiendo que los propietarios de los establecimientos deben «facilitar la tarea fiscalizadora de los Inspectores de Protección al Consumidor, de los vecinos de la jurisdicción y de las autoridades competentes, para comprobar el normal desarrollo de sus actividades», deben estar prestos a colaborar con las autoridades municipales cuando intenten realizar inspecciones dentro del propio local, cosa que no ha sucedido con respecto al demandante. Es más, según el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 720, los Gobiernos Locales para garantizar el cumpli-

miento de las normas vigentes sobre higiene y salubridad, ejercerán una supervisión y fiscalización que no se basará en controles previos o netamente formales, sino en forma directa y permanente durante la producción del bien o servicio». (Exp. N° 3330-2004-AA/TC)

12. FACULTADES DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

«En principio, importa señalar que, conforme al artículo 59° de la Constitución Política, «El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria (...)». Asimismo, el artículo 66° precisa que: «Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares (...)». En términos similares, el segundo párrafo del artículo 67° y el artículo 68° disponen, respectivamente, que el Estado «promueve el uso sostenible de sus recursos naturales», y «(...) está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas».

Como es de verse, del propio texto constitucional se desprende la facultad del Estado —a través de sus órganos competentes— de implementar mecanismos o políticas destinadas a promover la libertad de empresa y la iniciativa privada en el sector pesquero, en cuanto a la explotación de recursos hidrobiológicos se refiere, pero de manera sostenible, a fin de velar por la conservación de los recursos marinos. A este respecto, debe entenderse por uso sostenible de los recursos naturales: «(...) la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras». (Exp. N° 5408-2005-AA/TC)

13. LIMITACIONES A LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN CASO DE PROCEDIMIENTOS RELATIVOS AL USO DE RECURSOS NATURALES

«Este Tribunal reiteradamente ha señalado que el silencio administrativo no constituye una franquicia del administrado para optar por uno u otro sentidos (positivo o negativo); pues el artículo 34° inciso 1 literal 1 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispuso que se sujetan a los procedimientos de evaluación previa con silencio administrativo, entre otros, aquellos casos en

los que la solicitud verse sobre un asunto de interés público, medio ambiente y recursos naturales. En tal sentido, tratándose la solicitud de una cuestión relacionada con recursos naturales, el silencio administrativo operado es el negativo, por lo que sería contrario a ley asumir, como lo hace el accionante, que contaba con la autorización correspondiente para realizar las actividades extractivas mencionadas». (Exp. N° 1017-2007-PA/TC)

14. LIMITACIONES A LA INSTALACIÓN DE ANTENAS DE TRANSMISIÓN DE TELEFONÍA CELULAR

«De la posible afectación del derecho a la salud y a un medio ambiente sano y adecuado a consecuencia de la propagación de ondas electromagnéticas, este Tribunal debe destacar que se trata de un tema en el que, desde un punto de vista científico, no existe actualmente consenso. Sí existe consenso, sin embargo, en que a través de la legislación correspondiente se establezca una serie de precauciones destinadas a evitar que la carencia de resultados satisfactorios en la investigación sobre el tema, no termine generando problemas irreversibles en la salud y el medio ambiente, y, en ese sentido, que en la medida de lo posible tales equipos y antenas se instalen en lugares donde la gente no pase prolongados períodos de tiempo. Forma parte de ese denominado «principio de precaución», que el Estado prevea a través de medidas de regulación en la prestación de ese servicio público o mediante la regulación de la materia urbanística, que la instalación de tales equipos y antenas no se efectúe cerca de hospitales, escuelas o zonas residenciales, y que se asegure que los que operan en el mercado en la prestación del servicio público en referencia, compartan torres para reducir su número. Lo anterior, desde luego, no excluye que se puedan considerar otras medidas y, entre ellas, a título meramente enunciativo, que con fines de prevención, las empresas que operan con tales servicios tengan como obligación prestar, directa o indirectamente, servicios médicos estrictamente relacionados con los riesgos propios de los servicios que prestan. Precisamente, en ese deber de prevención que el derecho de contar con un medio ambiente sano y adecuado impone sobre los poderes públicos y dentro del cual hay que considerar al principio de precaución, es que el Tribunal estima que tales antenas y equipos, cuando no fuese posible su instalación en otras áreas que no sean las zonas residenciales, deben necesariamente colocarse distante de las viviendas. En el presente caso, la recurrente ha acreditado, mediante fotos, que la instalación cuestionada está extremadamente próxima a diversas viviendas y, además, pese a lo que

se ha expuesto en el fundamento 5 de esta sentencia, que la demandada no contaba con la autorización municipal para instalarlas». (Exp. N° 964-2002-AA/TC)

«En los fundamentos precedentes, se ha señalado que el principio precautorio 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. Si bien el presupuesto esencial para la aplicación del principio precautorio es precisamente la falta de certeza científica —aun cuando no sea imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo—, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables. Pero no siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones. En el presente caso, de los informes técnicos solicitados por este Tribunal se concluye que no existe riesgo de exposición radioeléctrica, por lo que una decisión en el sentido de ordenar el desmantelamiento de la antena de NEXTEL, sería una medida irrazonable y desproporcionada. Lo cual no obsta para que se disponga 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 conformidad con el artículo 5° inciso 1 del D.S. N° 038-2003-MTC, el cual establece que «los titulares de concesiones o autorizaciones vigentes adoptarán las medidas necesarias a efectos de garantizar que las radiaciones que emitan sus estaciones radioeléctricas, no excedan los límites máximos permisibles establecidos en el Decreto Supremo N° 038-2003-MTC. El incumplimiento de esta obligación configurará una infracción muy grave, según lo dispuesto en el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones». (Exp. N° 4223-2006-PA/TC)

15. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

«El inciso 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce, a la persona humana, en calidad de derecho fundamental, el goce «(...) de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. «Este Tribunal ha manifestado en la sentencia emitida en el Expediente N° 0964-2002-AA/TC, que se trata de un derecho subjetivo de carácter constitucional, cuyo titular es el ser humano

considerado en sí mismo, y que es, además, un derecho o interés de carácter difuso. Su protección comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida siendo, por ello, una obligación del Estado, pero también de los propios particulares, mantener las condiciones a fin de que el ser humano viva en condiciones ambientalmente dignas. En la precitada ejecutoria constitucional se invoca al artículo 13° de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que precisa que el «derecho a un medio ambiente seguro y sano es condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo». Por lo tanto, forma parte del denominado «principio de precaución» que el Estado controle, a través de normas reguladoras en materia urbanística, la ubicación de fuentes emisoras de ruidos molestos que puedan lesionar, en el corto o largo plazo, las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida humana digna, así como la participación de las entidades encargadas de proteger de manera efectiva las posibles infracciones a las normas que controlan y suprimen estas formas de contaminación». (Exp. N° 814-2003-AA/TC)

«De otro lado, este Colegiado quiere referirse al tercer fundamento de la recurrida, en el cual se afirma que el Informe N° 1424-2000/DEEMA, expedido por DIGESA (cuyo análisis se hará más adelante), «no resulta concluyente al exponer que los gases de combustión de petróleo residual quinientos del horno refractario son emitidos por una chimenea elevada contaminando el aire y puede tener impacto en la salud de la población; dicho informe solo advierte la posibilidad de que la contaminación que allí se indica pudiera afectar a la salud de los vecinos, sin establecer que dicha afectación se esté produciendo realmente en la actualidad». De dicho fundamento se colige que, para el *a quo*, solo sería amparable la demanda si es que hubiera la certeza absoluta de la afectación al medio ambiente. Este Tribunal no coincide con dicha tesis, pues con ello se estaría desconociendo el llamado «principio precautorio», recogido primero por el Derecho Internacional del Medio Ambiente, y adoptado posteriormente por nuestro derecho interno. a) El principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) lo define de la siguiente manera: «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». 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° 26185. Además, forma parte de los lineamientos que conforman la Política Nacional de Salud, como lo establece el artículo 10° inciso f) del D.S. N° 022-2001-PCM, «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». Este 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. b) El «principio precautorio» o también llamado «de precaución» o «de cautela» se encuentra estrechamente ligado al denominado principio de prevención. Este exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca realmente el deterioro al medio ambiente. Aquel opera más bien ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Es justamente en esos casos en que el principio de precaución puede justificar una acción para prevenir el daño, tomando medidas antes de tener pruebas de este. c) Si bien el elemento esencial del principio de precaución es la falta de certeza científica para aplicarlo, aun cuando no sea imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables. No siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado, mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones». (Exp. N° 3510-2003-AA/TC)

16. PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

«Este principio 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. 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° 613, establecía en su artículo 5°: «Observar fundamentalmente el principio de la 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». Por su parte, la Ley General del Medio Ambiente, Ley N° 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: «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». Finalmente, el artículo 1° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 014-2001-AG, establece que: «Son principios orientadores de la actividad forestal y de fauna silvestre los siguientes: (...) g. La prevención de los impactos ambientales de las actividades de aprovechamiento». En suma, este principio de prevención se desprende de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, lo que ha sido concretizado por el legislador ordinario. En tal sentido, es ineludible el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente. Así, en doctrina se ha expuesto lo siguiente: «La conservación no puede realizarse si no se adoptan medidas protectoras que impidan el deterioro de los bienes ambientales cuya conservación se pretende. Son necesarios medios técnicos específicos que, generalmente, van asociados con limitaciones o con otras más específicas, como la prohibición de la caza y del comercio de especies de animales protegidas o la evaluación del impacto ambiental». (Exp. N° 1206-2005-AA/TC)

17. RECURSOS FORESTALES

«El principio constitucional de la libertad de contratar plasmado en el artículo 62° de la Constitución parecería indicar que la Ley N° 27308 sólo se aplica a los contratos celebrados durante su vigencia, y no a los que fueron celebrados con anterioridad. Sin embargo, este principio admite excepciones, entre otras, cuando se trata de contratos que derivan de concesiones otorgadas por el Estado respecto a bienes cuya conservación y desarrollo son de interés público. Conforme al artículo 66° de la Constitución, los recursos naturales y renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento; según el artículo 67° del mismo texto constitucional, es el Estado el que determina la política nacional del ambiente y el que promueve el uso sostenible de los recursos naturales. El Estado, además, está constitucionalmente obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, a tenor del artículo 68°. En verdad, no sólo el Estado sino que cada uno de los peruanos tienen el deber de proteger los intereses nacionales, tal como lo señala el artículo 38° de la Constitución. En consecuencia, si bien el Congreso de la República, conforme al artículo 62° de la Constitución, no debe modificar a través de leyes posteriores los términos de un contrato entre particulares cuyo objeto pertenece al ámbito de la propiedad privada, debe interpretarse, en cambio, que el Congreso puede y debe tener injerencia cuando el objeto del contrato son recursos naturales de propiedad de la Nación y sobre los cuales el Estado tiene las obligaciones constitucionales de protegerlos y conservarlos, evitando su depredación en resguardo del interés general». (Exp. N° 006-2000-AI/TC)

«De acuerdo al estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre la situación de los recursos forestales en el 2005, el Perú se encuentra entre los diez países que goza de mayores recursos forestales del mundo. Tales recursos forestales maderables, al constituir patrimonio de la nación, requieren que el Estado procure su aprovechamiento sostenible, creando el marco jurídico que lo permita, así como los medios necesarios para controlar y supervisar las actividades de los concesionarios a quienes se les ha otorgado el uso y disfrute de dicho patrimonio. En ese sentido, detrás del reconocimiento de los derechos de aprovechamiento bajo la modalidad de contratos de concesión, se encuentra el deber del Estado de velar, preservar, resguardar y asegurar la subsistencia de nuestros recursos renovables, así como el de

garantizar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona. Esto quiere decir que, el deber del Estado no sólo se manifiesta en resguardar que las actividades de los concesionarios se hagan dentro de los parámetros previstos de acuerdo al marco jurídico preestablecido para la protección del ambiente, sino, también en el de ejercer un control *a priori*, esto es, de realizar los estudios pertinentes para que, antes de que se realicen las actividades que puedan afectar el medio ambiente, se tenga cierto grado de certeza sobre las consecuencias que dicha actividad pueda ocasionar. Sólo de esta manera se podrán adoptar medidas destinadas a evitar el daño o, en todo caso, hacerlo tolerable. En tal sentido la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre -que tiene por objeto regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales-, establece una serie de medidas destinadas a otorgar concesiones con fines maderables. En primer lugar, de acuerdo al artículo 8° inciso 1 de la Ley mencionada, el ente administrativo encargado debe delimitar el espacio geográfico definido como bosques de producción permanente, que son áreas con bosques naturales primarios que pueden ser puestos a disposición de los particulares, previa tramitación regulada por dicha norma y su reglamento. Una vez que se delimiten estas áreas, se ha de definir la modalidad de su aprovechamiento. En el caso de autos se trata de concesiones forestales con fines maderables, para lo cual es necesario que, previamente, se realicen estudios técnicos que garanticen que se cumple las condiciones de «sustentabilidad ecológica y económica por cada unidad de aprovechamiento de acuerdo a los cuales se elaborarán los planes de manejo» (artículo 10° inciso 1 de la mencionada ley). Por su parte, el plan de manejo forestal debe comprenderse como la descripción de las actividades de evaluación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque «conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente». (Exp. 1206-2005-AA/TC)

18. REVOCACIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

«El derecho al debido proceso garantiza (artículo 139°, inciso 3, de la Constitución) a toda persona que cualquier acto que incida en la esfera subjetiva de sus derechos, debe estar precedido de un procedimiento donde aquella pueda ejercer de manera plena los derechos que componen el derecho al debido proceso, en particular, el derecho de defensa. En tal sentido, los actos del poder público que inciden en los derechos de la persona y que

están desprovistos de un procedimiento previo donde se hayan cumplido aquellas garantías, afectan este derecho.

El artículo 4º de la Ordenanza N° 212 establece lo siguiente: «(...) déjese sin efecto todas las Licencias Especiales dadas a la fecha, para los establecimientos comerciales ubicados en las referidas zonas». Esta disposición resulta contraria al derecho al debido proceso. La Municipalidad demandada no puede revocar licencias sin que haya precedido un procedimiento, en cada caso, esto es con respecto a la situación individual de cada titular de los establecimientos comerciales ubicados en la zona que se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la Ordenanza». (Exp. N° 0007-2006-PI/TC)

19. RUIDOS MOLESTOS

«El Tribunal Constitucional es consciente de la necesidad de asegurar la protección del derecho a la salud de las personas, no solo frente a factores psicopatógenos tradicionales, sino también frente a los riesgos que pueden surgir de una sociedad tecnológicamente avanzada. Por ello, no es irrazonable pensar que este aspecto del derecho a la salud deba ser adecuadamente protegido; más aún si ella puede verse seriamente menoscabada por los nocivos efectos que se producen a consecuencia de la contaminación acústica. De esta forma: «el sometimiento a un ruido excesivo produce en la especie humana perniciosos efectos, tanto fisiológicos como psíquicos. Los primeros afectan, además de al aparato auditivo (...) a otros órganos del cuerpo humano, como perturbaciones en el sistema nervioso central y alteración de la reactividad del sistema neurovegetativo, perturbaciones en las funciones respiratoria, cardíaca y circulatoria (...). Entre los efectos psicológicos hay que señalar (...) la producción de sentimientos como miedo, angustia, incomodidad, perturbaciones de la memoria, pérdidas de la concentración, insomnio, incluso obsesiones, irritabilidad, así como alteraciones en la atención y el rendimiento del trabajo físico e intelectual». Una agravante de la contaminación acústica se produce, relacionando el tema de adolescentes analizados, cuando se llega a determinar que se afecta el nivel de condiciones ambientalmente adecuadas en las cercanías de locales educativos. Una protección de este tipo se desprende una interpretación *a contrario sensu* de la norma prevista en el artículo 3º del Código de los Niños y Adolescentes: «el niño y el adolescente tienen derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado». Ya este Colegiado ha expresado la necesidad de controlar

los ruidos molestos, sobre todo en el momento de analizarse si se otorga o no una licencia de funcionamiento. En el fundamento 9 de la Sentencia del Expediente N° 0814-2003-AA/TC, Caso Frente de Defensa de los pobladores de Ate Vitarte, filial Santa Clara, se reconoció el derecho al medio ambiente adecuado: «Por lo tanto, forma parte del denominado ‘principio de precaución’ que el Estado controle, a través de normas reguladoras en materia urbanística, la ubicación de fuentes emisoras de ruidos molestos que puedan lesionar, en el corto o largo plazo, las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida humana digna, así como la participación de las entidades encargadas de proteger de manera efectiva las posibles infracciones a las normas que controlan y suprimen estas formas de polución».

Según las normas municipales sobre la materia (es decir, artículo 11º, acápite b, de la Ordenanza N° 235-MML), para el caso de una discoteca, se debe tomar en cuenta que: «en ningún caso la emisión de sonido o ruido sobrepasará los límites de salubridad permitidos técnicamente y señalados en la Ordenanza Metropolitana N° 015 y demás disposiciones legales aplicables». Pero, ¿qué señala tal ordenanza? El artículo 4º de la Ordenanza N° 015-MML dispone que:

«en la realización de todo tipo de reuniones, sea en lugares públicos o privados, los organizadores y/o propietarios de los locales en que se realicen, adoptarán las medidas necesarias para que las mismas no ocasionen ruidos nocivos o molestos al vecindario, no pudiendo exceder, en ningún caso, de los niveles permisibles de acuerdo a la zonificación y horario señalados en la presente Ordenanza».

De esta forma, según alega la parte demandada, las normas legales estarían facultando a la municipalidad: «a sancionar, multar, ordenando la clausura transitoria y definitivamente de edificios o establecimientos cuando su funcionamiento está prohibido legalmente y constituye un peligro (...) o produzcan olores, humos, ruidos u otros daños perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario». Aparte de los ruidos que de por sí tiene una discoteca, se ha podido encontrar una situación especial que merece la pena atender en la presente sentencia. La propia municipalidad ha considerado que existe una cantidad de sonidos estridentes y presencia de personas que provocan escándalos: «la oposición de los vecinos se fundamenta en que afecta la tranquilidad de los vecinos por los escándalos (...) lo que es corroborado por los informes de la Dirección Municipal de Fiscalización y Control». Es lógico y coherente con el respeto a la paz y tranquilidad de los vecinos que no se vean afectados por ruidos molestos emitidos por un local de acceso público, como es una

discoteca. Inclusive este derecho corresponde a los propios concurrentes al local, que no pueden escuchar la música en un volumen superior al permitido. Sin embargo, la autoridad municipal debió realizar un estudio más concienzudo de la materia a través de una medición de los decibeles emitidos por el local, y comprobar si éstos se encuentran dentro de los márgenes permitidos. La realización de este estudio hubiese permitido una mejor resolución de parte de este Colegiado sobre la materia. Sin embargo, ello no obsta para reclamar a todo establecimiento que no produzca ruidos molestos o nocivos, so pretexto de su derecho a la libertad de empresa». (Exp. N° 3330-2004-AA/TC)

20. VINCULACIÓN ENTRE PRODUCCIÓN ECONÓMICA Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

«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 siguientes principios: 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 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 (STC N° 0048-2004-PI/TC)». (Exp. N° 3510-2003-AA/TC)

«En la medida que la protección del medio ambiente constituye una preocupación principal de las actuales sociedades, se impone la necesidad de implementar fórmulas que permitan la conciliación del paradigma del desarrollo con la necesaria conservación de los recursos y elementos ambientales que se interrelacionan con el entorno natural y urbano. Se busca con ello preterir formas de desarrollo irrazonable, que en sí mismo es destructivo y no sostenible para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. Ello exige que el Estado -a través de la Administración como gestora pública- asuma el de-

ber que le impone la Constitución en su artículo 44°, consistente en «promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación»; para la consecución de dicho fin debe emplear todos los medios legítimos y razonables que se encuentren a su alcance limitando, condicionando, regulando, fiscalizando y sancionando las actividades de los particulares hasta donde tenga competencias para ello, sea que éstas se realicen de forma independiente o asociada. Estos principios se concretizan en una política de Estado orientada a conseguir una mejor calidad de vida para la población, cuyo contenido excluya criterios residuales o de conveniencia coyuntural que sólo acarrearán desarrollos legislativos inorgánicos, en consonancia con lo establecido por el artículo 67° de la Constitución. Además exige que los poderes públicos controlen el uso racional de los recursos naturales dentro de un desarrollo económico armónico, como doctrinariamente se enuncia, criterio que el Tribunal Constitucional busca enfatizar en esta sentencia. No obstante, un límite constitucional a esta política nacional del ambiente es el reconocimiento de la libertad de empresa consagrada en el artículo 59° de la Constitución, derecho fundamental que no se encuentra en conflicto con la regulación estatal de la materia, sino que se realiza a través de ella». (Exp. N° 0048-2004-AI/TC)

21. USO DEL AGUA PARA FINES DE RIEGO

«Los gobiernos regionales, conforme a lo previsto por el artículo 191° de la Constitución, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En efecto, el artículo 192° numeral 7, de la Norma Suprema establece que ellos son competentes para promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, salud y medio ambiente, conforme a ley. Por su parte, el artículo 51° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece, como parte de sus funciones en materia agraria, el «formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.» -inciso a)-, así como «participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas» -inciso c)-. En ese sentido, este Colegiado advierte que la prohibición de siembra de arroz fue dispuesta por el Gobierno Regional de Piura al amparo de la competen-

cia y funciones que la Constitución y la ley le otorgan, previa coordinación con la Dirección Regional de Agricultura y luego de evaluar las razones técnicas y económicas dadas por la Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira – Piura. En efecto, para emitir dicha disposición tomó en consideración que, de realizarse la siembra de arroz entre los meses de julio y noviembre de 2004 (campaña chica), se pondría en riesgo la materialización de la campaña anual de siembra de arroz (campaña grande), debido a la aguda sequía presentada en el referido año, que se reflejó en los bajos niveles críticos de almacenamiento de agua de los reservorios de Poechos y San Lorenzo, conforme se desprende de los considerandos de la propia ordenanza (obrando a fojas 42 de autos), del comunicado de fecha 20 de mayo de 2004 y demás recortes periodísticos de la fecha (fojas 99 a 119 de autos), y del Informe Técnico N° 07-2004-GT-JUDRSL, emitido por el Gerente Técnico de la Junta de Usuarios del Distrito de Riego San Lorenzo, de fecha 17 de setiembre de 2004 (fojas 135 de autos)». (Exp. N° 4670-2005-AA/TC)

22. USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

«Una legislación de este tipo, más allá de poderse considerar como una regulación incompleta o insuficiente, pues tampoco admite situaciones como la propiedad cruzada de medios (*cross ownership*), se basa en la existencia de un limitado espectro radioeléctrico, que según el artículo 11° de la LRT, (...) es un recurso natural de dimensiones limitadas que forma parte del patrimonio de la Nación. Su utilización y otorgamiento para la prestación del servicio de radiodifusión, se efectúa en las condiciones señaladas en la presente Ley y las normas internacionales de la Unión Internacional de Telecomunicaciones». Asimismo, el artículo 3° inciso e de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821 -en adelante, LORN- expresamente presenta al 'espectro radioeléctrico' como una forma de recurso natural. Entonces, es lógico que la validez de la actuación de las empresas radiodifusoras sobre recursos naturales fluya de una norma constitucional como la prevista en el artículo 66°, que expresa que: Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal». Al respecto, es muy clara la LORN, la misma que manifiesta y desarrolla, en su artículo 23°, que: La concesión, aprobada por

las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia. Las concesiones son bienes incorpóreos registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella deberán inscribirse en el registro respectivo». En este esquema, se ha señalado que siempre que una actividad comercial sobre bienes naturales sea susceptible de aprovechamiento económico, podrá ser objeto de gestión concesional. Sin embargo, el artículo 14° de la LRT señala que la actuación de las empresas radioeléctricas se dará a través de las autorizaciones que el Estado le otorgue: «(...) La autorización es la facultad que otorga el Estado a personas naturales o jurídicas para establecer un servicio de radiodifusión (...)». Así, la autorización a favor de las empresas radiodifusoras debe ser entendida como una forma de aprovechamiento válido de los recursos naturales del Estado, en el caso concreto del espectro radioeléctrico. Justamente este punto es utilizado por la parte demandada para fundamentar la validez de la norma impugnada, pues: (...) siendo el espectro radioeléctrico patrimonio de la Nación, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, su explotación no puede ser separada del interés nacional por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Además, debe destacarse que el dominio estatal sobre el espectro radioeléctrico es eminente, por lo que el Estado tiene la capacidad de legislar en torno a su mejor aprovechamiento, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política cuando establece en su artículo 70° que el derecho de propiedad 'se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley'. Pero, ¿acaso la Constitución no se refiere a la concesión como el mecanismo jurídico *ad hoc* para permitir a los particulares utilizar los recursos naturales, cuando precisamente el espacio radioeléctrico es un recurso natural? ¿Sería inconstitucional el artículo 14° de la LRT al señalar que es la autorización administrativa la vía de la concesión del

espacio radioeléctrico para el caso de la radio y televisión? La respuesta a esta pregunta la encontramos en la propia ley orgánica sobre la materia, que para el caso concreto se convierte en un bloque de constitucionalidad. Así, el artículo 24° de la LORN señala que: «Las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, contratos de explotación y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, contenidas en las leyes especiales, tienen los mismos alcances que las concesiones contempladas en la presente ley, en lo que les sea aplicable». Por esta razón, es válido, desde el punto de vista constitucional, que la LRT se refiera a la actividad de los medios radiodifusores como una forma de autorización por parte del Estado, pues ésta habrá de entenderse como una concesión». (Exp. N° 0017-2007-PI/TC)

23. ZONIFICACIÓN URBANA

«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. 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. En el presente caso, se cuestiona la competencia de COFOPRI para emitir pronunciamiento en relación con la reasignación de la zona prevista inicialmente como parque y posteriormente designada como mercado y adjudicada a la Asociación de Pequeños Comerciantes Israelitas del asenta-

miento humano de Pamplona Alta. Al respecto, a fojas 11 de autos, obra la Resolución de Gerencia de Titulación N° 297-2002-COFOPRI, de fecha 28 de febrero de 2002, la misma que señala lo siguiente: «Que, mediante Informe N° 450-COFOPRI-2001-GT-JA de fecha 20 de setiembre del 2001, de fojas 202, la Jefatura de Adjudicaciones señala que el lote materia de *litis*, primigeniamente estaba inscrito como lote PQ5 (parque 5) y destinado a parque en el plano de trazado y lotización elaborado por la Municipalidad de Lima Metropolitana en setiembre de 1982». Sin embargo, mediante Resolución N° 125-98-COFOPRI/GT, de fecha 30 de julio de 1998, se reasignó el destino de parque a mercado, así como la denominación de lote PQ5 (Parque 5) a lote MERC (mercado), creándose la manzana H, donde está ubicado el referido lote, el cual se encuentra en posesión de la Asociación de Comerciantes Israelitas Unidos, destinándolo a mercado. En tal virtud, concluye que resulta técnicamente factible que el lote materia de *litis*, conserve su destino actual (...). Que, de otro lado, según lo dispuesto por el artículo 39° del TUO del D. Leg. N° 803, COFOPRI, cuando lo estime necesario, reasigna el uso de áreas destinadas a vías, parques, servicios públicos y equipamiento urbano que forman parte de terrenos estatales (...). Que, en virtud de lo antes expuesto, (...) resulta legal y técnicamente procedente mantener el destino de comercio asignado al lote materia de *litis* (...). Sobre el particular, como ya lo ha sostenido este Tribunal Constitucional, solo las municipalidades tienen competencia para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, no siendo competente para ello COFOPRI. Ello de conformidad con el inciso 5 del artículo 192° de la Constitución, vigente al momento de la expedición de la Resolución N° 125-98-COFOPRI/GT y de la Resolución de Gerencia de Titulación N° 297-2002-COFOPRI; disposición actualmente contenida, en similares términos, en el inciso 6 del artículo 195° de la Carta Magna, en virtud de la reforma constitucional establecida por la Ley N° 27680». (Exp. N° 3448-2005-AA/TC). CA