

Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y derecho al agua potable

*Comentario a la Sentencia N.º 322/2023
(Expediente N.º 03383-2021-PA/TC)*

 NADIA PAOLA IRIARTE PAMO*

433

I. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

En la Sentencia 322/2023, recaída en el Expediente N.º 03383-2021-PA/TC, se identificaron las siguientes materias constitucionalmente relevantes: i) el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, ii) el derecho al agua potable y iii) el estado de cosas inconstitucional.

II. CONTEXTO DE LA SENTENCIA

La problemática ambiental se ha acentuado en estos últimos años. El ambiente es afectado por diversas actividades (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas). La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en las personas y otros seres vivos; además, repercute en múltiples derechos (vida, salud, integridad personal, etc.).

* Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Magíster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Docente universitaria y de la Academia de la Magistratura. Directora de la Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional.

En este contexto, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado se erige como un derecho fundamental de vital relevancia. Su doble dimensión (individual y colectiva) implica que su vulneración puede tener efectos directos e indirectos en los individuos; asimismo, se constituye como un interés universal de las generaciones presentes y futuras. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 2, inciso 22) de la Constitución Política del Perú (en adelante Constitución).

Al respecto, cabe precisar que el ordenamiento jurídico peruano cuenta con una «Constitución Ecológica», que es el conjunto de disposiciones de la Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente.

La «Constitución Ecológica», según el Tribunal Constitucional (en adelante, Tribunal), tiene una triple dimensión: i) como principio que irradia todo el orden jurídico, puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la nación; ii) como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y iii) como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares¹. Cabe precisar que esta teoría, en su momento, fue desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia (en adelante Corte Constitucional)².

434

De otro lado, advertimos que el Tribunal Constitucional —el año 2007— expidió la sentencia emitida en el Expediente N.º 06546-2006-PA/TC que reconoce al agua potable como un derecho fundamental. Posteriormente, mediante ley de reforma constitucional —Ley N.º 30588, publicada el año 2017— se reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional. El mismo que fue incorporado a la Constitución en el artículo 7-A.

El derecho al agua potable no solo es esencial para la vida y el desarrollo de la persona; sino, que repercute en otros derechos (salud, integridad personal, trabajo, etc.). Lamentablemente, en el Perú, el acceso al agua potable proveniente de red pública presenta grandes brechas. La región Loreto encabeza la lista con el mayor déficit, ya que casi la mitad de su población no accede al agua por la red pública (Defensoría del Pueblo, 2021, p. 7).

En el Perú, los conflictos por temas hídricos y ambientales son frecuentes y se instituyen como uno de los motivos de conflictividad social en el territorio nacional que generan escenarios de violencia, vulneraciones a los derechos fun-

¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Expediente N.º 03610-2008-PA/TC, de fecha 27 de agosto de 2008, fundamento 34.

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126/98, de fecha 1 de abril de 1998, fundamento 18.

damentales y riesgos a la gobernabilidad democrática (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023, p. 6).

Bajo este marco, la Sentencia N.º 322/2023 —objeto de análisis— aborda estos importantes derechos fundamentales: el derecho al agua potable y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Se expide en el proceso de amparo (Expediente N.º 03383-2021-PA/TC) promovido por el señor William Navarro Sajami, delegado vecinal de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano «Iván Vásquez Valera»; la señora Graciela Tejada Soria, subdelegada de la citada junta vecinal; y, el señor Pedro Tuanama Gutiérrez, delegado vecinal de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano «21 de Setiembre».

La demanda de amparo se interpone contra el Gobierno Regional de Loreto, la Dirección Regional de Salud de Loreto, la Municipalidad Provincial de Maynas, la Municipalidad Distrital de Punchana y la Red Asistencial de EsSalud en Loreto. Se alega la afectación a los derechos a la salud, a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la educación, al agua potable y al trabajo.

De manera específica, los demandantes consideran cuestionables las siguientes situaciones:

- a) La ausencia de un sistema para el tratamiento de los vertimientos sólidos arrojados de forma ininterrumpida por el camal municipal de Punchana y el hospital EsSalud Loreto III sobre cuerpos de agua en el distrito de Punchana.
- b) La ausencia de prestación de los servicios públicos esenciales de agua potable y alcantarillado a favor de la población del Asentamiento Humano Iván Vásquez, situado en el distrito de Punchana.
- c) La ausencia de prestación del servicio público esencial de recojo de basura a favor de la población del distrito de Punchana.
- d) La ausencia de acondicionamiento territorial del distrito de Punchana.
- e) La presencia de un grado elevado de enfermedades infectocontagiosas, entre otras de distinta naturaleza, causadas por las condiciones de vida insalubres que soporta el distrito de Punchana, particularmente, las que afectan a poblaciones vulnerables.

El Tribunal declara fundada la demanda de amparo respecto de los derechos a contar con un ambiente equilibrado y adecuado, al agua, a la vida, a la salud, a la integridad física, a la vivienda, a acceder a servicios públicos y al bienestar.

Adicionalmente, dispone que los demandados cumplan con lo siguiente:

- i) El cese, en el plazo máximo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la Sentencia 322/2023, del vertimiento de desechos orgánicos y residuos sin tratar al sistema de alcantarillado municipal que desemboca en el desagüe a cielo abierto ubicado en los asentamientos humanos «Iván Vásquez Valera» y «21 de Setiembre».
- ii) El establecimiento inmediato del recojo de residuos sólidos de manera asequible y suficiente, mediante un sistema de recojo que evite la acumulación de residuos en las calles o que ellos deban ser transportados a lugares lejanos para su acopio, con una periodicidad cuando menos interdiaria y en un rango de horario establecido.
- iii) El cubrimiento inmediato del alcantarillado a cielo abierto ubicado en los asentamientos humanos «Iván Vásquez Valera» y «21 de Setiembre», así como la construcción de rasantes que impermeabilicen el suelo y coadyuven a evitar el rebalse de las aguas residuales hacia las calles y casas.

436

Finalmente, el Tribunal Constitucional ordena:

- i) Que en el plazo máximo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la Sentencia 322/2023, las autoridades demandadas coordinen y dispongan las medidas necesarias para revertir en el más breve plazo, y agotando el máximo de los recursos disponibles para tales efectos, las vulneraciones determinadas en la citada sentencia.
- ii) El abastecimiento de un sistema de agua potable en condiciones accesibles, de calidad y suficiente.
- iii) La construcción definitiva del sistema de desagüe integrado a la red de alcantarillado municipal.

III. ANÁLISIS

1. El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado

En la Sentencia 322/2023, se considera que se ha producido una vulneración grave del derecho al medio ambiente, por la existencia de un desagüadero a cielo abierto, que contiene desechos orgánicos peligrosos que han contaminado la tierra, el aire y el agua alrededor de los asentamientos humanos «Iván Vásquez Valera» y «21 de Setiembre» (Tribunal Constitucional, 2023, párr. 62).

En dicha sentencia, el Tribunal Constitucional realiza valiosas precisiones acerca de este derecho fundamental, reconocido en el artículo 2, inciso 22) de la Constitución que señala: «[t]oda persona tiene derecho [...] a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». Así, estipula que el ambiente constituye un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Supone el compendio de elementos naturales (vivientes o inanimados) sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Agregado a ello, observa que es el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos (Tribunal Constitucional, 2023, párr. 46). En ese sentido, siendo el ambiente tan importante para el desenvolvimiento de la vida del individuo y otros seres vivos, debe ser objeto de una amplia protección.

El Tribunal enfatiza que no se protege cualquier ambiente, sino que este debe ser «equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida». Notamos que en la Sentencia 322/2023 el Tribunal explica —de forma detallada— el significado de cada uno de estos atributos.

El rasgo «equilibrado» del ambiente implica 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, los componentes bióticos (la flora y la fauna); los componentes abióticos (el agua, el aire o el subsuelo); los ecosistemas e, incluso, la ecósfera (la suma de todos los ecosistemas). Estos elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria, esto es, con referencia a cada uno de ellos considerados individualmente. El derecho a un ambiente «equilibrado», significa que la protección abarca al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida.

Por su parte, la alusión a un «ambiente adecuado» supone la obligación del Estado y de los particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas (Tribunal Constitucional, 2023, párr. 54).

Reparamos que el Tribunal —apropiadamente— describe los estándares que debe tener el ambiente, que es objeto de protección. En cuanto a la definición de estos atributos, el Tribunal se ha pronunciado en anterior jurisprudencia: las sentencias recaídas en los Expedientes 0018-2001-AI/TC, en los fundamentos 7 y 8 y 0964-2002-AA/TC, en los fundamentos 8 y 9. La Sentencia 322/2023 acoge la descripción de estas características e incide en su importancia.

El contenido del derecho fundamental objeto de nuestro estudio, según el Tribunal, está determinado por dos elementos (i) el derecho de gozar del medio ambiente, y (ii) el derecho a que el medio ambiente se preserve.

De acuerdo con la sentencia 322/2023 El primer elemento de dicho derecho implica 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 la persona intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. El segundo, conlleva obligaciones ineludibles para los poderes públicos y particulares, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute (Tribunal Constitucional, 2023, párr. 55).

En lo relativo al contenido del derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la Sentencia 322/2023 sigue aquella línea jurisprudencial establecida en distintas sentencias (STC 0048-2004-PI/TC, Sentencia 343/2020, Sentencia 364/2021, entre otras.) que consideran aquellas dos manifestaciones.

Resaltamos que el Tribunal —en la Sentencia 322/2023— centra su atención en las obligaciones que dimanen de este derecho, considerando deberes de carácter reaccional y prestacional. Dentro de este marco, especifica que 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 (faz reaccional). Por otra parte, el Estado tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada (faz prestacional), las mismas que se traducen en diversas posibilidades (Tribunal Constitucional, 2023, párr. 55).

438

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

En esa línea, el Estado puede efectuar múltiples acciones, tales como, expedir disposiciones legislativas que promuevan la conservación del ambiente, establecer políticas públicas, diseñar planes de acción para prevenir la contaminación, y rehabilitar zonas contaminadas.

Ponemos de relieve que el tema de las obligaciones, en relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado, es un aspecto recurrente en el derecho nacional y en el derecho internacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana), en la opinión consultiva OC-23/17, refiere que los Estados están obligados a tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente. A efectos de cumplir con esta obligación, los Estados deben: (i) regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente; (ii) supervisar y fiscalizar actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño al medio ambiente, para lo cual deben poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, que comprendan medidas preventivas, de sanción y reparación; (iii) exigir la realización de un estudio de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; (iv) establecer un plan de contingencia, a efecto de disponer de medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; y (v) mitigar el daño ambiental significativo, inclusive cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado, utilizando la mejor tecnología y ciencia disponible. (CIDH, 2017, parr. 140 y 174)

De otro lado, la citada opinión consultiva manifiesta que los Estados tienen la obligación de garantizar: (i) el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente; (ii) el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente; y (iii) el acceso a la justicia en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente. A nuestro juicio, este rubro de obligaciones evidencia la relación del derecho al medio ambiente con otros derechos; y la incidencia de éstos en su concretización.

439

Por último, el Tribunal hace hincapié en un tema trascendental: la relación entre la protección del ambiente y las actividades económicas. Al respecto, prescribe que estas actividades deben realizarse respetando el medio ambiente, que la explotación de los recursos debe ser sostenible y sustentable, que el derecho al ambiente equilibrado y adecuado genera obligaciones para los particulares y que éstos deben operar con «responsabilidad social».

2. El derecho al agua potable

En el caso concreto, el Tribunal Constitucional sostiene que ha existido una vulneración flagrante del derecho al agua, dado el grado de contaminación y los efectos de las aguas residuales, vertidas en una red de alcantarillado a cielo abierto, que desembocan en los asentamientos humanos demandantes. Asimismo, estima que ha quedado acreditado que los demandantes no tienen acceso al agua potable.

Cabe evidenciar que en la fecha de presentación de la demanda —el 4 de julio de 2016— si bien el derecho al agua potable no se encontraba consagrado expresamente en la Constitución, la jurisprudencia del Tribunal (STC 06546-2006-PA/TC, STC 06534-2006-PA/TC y STC 03668-2009-PA/TC) estableció que el agua potable es un derecho fundamental. Ello en aplicación del artículo 3 de la Constitución y considerando que su reconocimiento deriva de la dignidad del ser humano y del Estado Social y Democrático de Derecho.

Posteriormente, a través de la Ley 30588 —publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de junio de 2017— se reconoce el derecho de acceso al agua potable como derecho constitucional. En esa línea, se incorpora el artículo 7-A de la Constitución que señala: «El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros usos. El Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible».

Esta disposición constitucional no solo reconoce el derecho al agua como un derecho fundamental, sino que destaca su condición de recurso natural básico para la conservación y evolución de la existencia y la calidad de vida del ser humano. En tanto recurso natural, tal como lo prescribe el artículo 66 de la Constitución, se instituye como patrimonio de la Nación.

440

El derecho objeto de nuestro estudio no es absoluto, sino que su ejercicio se encuentra limitado por otros derechos constitucionales, principios y bienes de relevancia constitucional. Destacamos que, en diversas sentencias, el Tribunal manifiesta que el ejercicio del derecho al agua potable está condicionado al cumplimiento de los reglamentos administrativos que determinan las relaciones empresas prestadoras – usuarios (Sentencia 322/2023 —objeto de análisis—, Sentencia 76/2023, Sentencia 770/2021 y STC 03333-2012-PA/TC).

El agua es esencial para la vida. El impedimento del goce del derecho al agua potable repercute en la vida y dignidad de las personas; e, incide en otros derechos, como el medio ambiente, la salud, el trabajo.

El Tribunal, en la Sentencia 322/2023, centra su atención en las condiciones que el Estado debe garantizar en relación con el agua potable: acceso, calidad y suficiencia. El acceso implica que desde el Estado deben crearse, directa o indirectamente (vía concesionarios), condiciones de acercamiento del recurso líquido a favor del destinatario. La calidad se refiere a la obligación de garantizar condiciones

plenas de salubridad en el agua y la necesidad de mantener en óptimos niveles los servicios e instalaciones con los que ha de ser suministrada. La suficiencia supone la necesidad de que el agua pueda ser dispensada en condiciones cuantitativas adecuadas que permitan cuando menos satisfacer las necesidades elementales o primarias de la persona, como aquellas vinculadas a los usos personales y domésticos o aquellas referidas a la salud.

Ponemos de relieve que, reiterada jurisprudencia del Tribunal, repara en este conjunto de supuesto mínimos, sin los cuales se desnaturizaría este derecho fundamental. Para ilustrar, mencionamos las sentencias expedidas en los Expedientes 06546-2006-PA/TC, 03333-2012-PA/TC, 05713-2015-PA/TC y 03693-2019-PA/TC.

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), en la Observación General N.º 15, precisa que el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Adicionalmente, especifica que su contenido comprende el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua, el derecho a no ser objeto de injerencias (no sufrir cortes arbitrarios del suministro, no contaminar los recursos hídricos), el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar este derecho (2003, párr. 2 y 10).

441

La Corte Interamericana se ha pronunciado acerca de esta materia en algunas sentencias, verbigracia, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, y Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. En este último caso, la Corte Interamericana especifica que el derecho al agua se encuentra protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. A su parecer, ello se desprende de las normas de la Carta de la OEA, dado que estas permiten derivar derechos, siendo uno de ellos el derecho al agua (2020, párr. 222).

En suma, estamos frente a un derecho fundamental y un derecho humano, En mérito a ello, el Tribunal aborda el derecho al agua potable no solo a la luz de las normas nacionales, sino también tomando en cuenta diversos instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

En lo referente a la efectiva y oportuna tutela de los derechos sociales fundamentales —siendo uno de ellos, el derecho al agua potable— el Tribunal en la Sentencia 322/2023 recurre a su jurisprudencia en lo concerniente a la existencia de diversos umbrales de protección. En ese sentido, trae a colación la sentencia

expedida en el Expediente 01470-2016-PHC/TC que refiere tres umbrales: (i) la obligación esencial mínima del Estado, (ii) políticas programáticas de desarrollo en materia social, y (iii) satisfacción de finalidades individuales.

El primer umbral concretiza una obligación del Estado ante los ciudadanos respecto a garantizar la realización mínima del contenido de los derechos sociales fundamentales. En lo referente a este punto, el Comité DESC en la Observación General N.º 3 aduce que los Estados Partes del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales —siendo uno de ellos, el Perú— tienen una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos (Comité DESC, 1991, párr. 10).

El segundo umbral alude a los medios orientados a complementar y desarrollar la exigencia mínima esencial de dichos derechos. El Tribunal, enfatiza, que el Estado está obligado a realizar, de manera progresiva, políticas programáticas orientadas a incrementar el nivel de bienestar social de los individuos, así como también a justificar las medidas que ha ido realizando en este sentido.

El tercer umbral está conformado por las condiciones que los individuos de manera individual o colectiva necesitan para alcanzar distintos propósitos específicos de su interés derivados del derecho social fundamental protegido.

442

El Tribunal Constitucional, en criterio que compartimos, puntualiza que si bien los derechos sociales fundamentales pueden ser desarrollados de forma progresiva; sin embargo, el aseguramiento de un primer umbral de cumplimiento incondicionado es un supuesto necesario para que estos derechos no se vean reducidos a meros fines programáticos o simples buenas intenciones.

Por último, en cuanto al derecho al agua potable, mencionamos algunas obligaciones básicas expuestas por el Comité DESC en la Observación General N.º 15 (2003, párr. 37):

- (i) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir las enfermedades.
- (ii) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables.
- (iii) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre.
- (iv) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua.

- (v) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables.
- (vi) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

3. El estado de cosas inconstitucional

En la Sentencia 322/2023, el Tribunal Constitucional constata que la vulneración de los derechos al medio ambiente y al agua potable evidencian un problema estructural, masivo y arraigado en el tiempo, que requiere la intervención de diversos actores institucionales. Adicionalmente, observa que hay un déficit muy preocupante acerca de dichos derechos en la Región Loreto que merece una respuesta estructural; por ende, además de la decisión específica que el caso concreto requiere, estima necesario utilizar la técnica del estado de cosas inconstitucional.

Bajo este marco, el Tribunal declara —acertadamente— la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la Región Loreto respecto de lo siguiente: (i) la vulneración masiva del derecho al agua potable, debido a la falta de acceso a la red de agua y al sistema de alcantarillado, en especial en los sectores que se encuentran en situación de pobreza, (ii) la contaminación ambiental como consecuencia de la falta de acopio y gestión de los residuos sólidos, y (iii) la contaminación ambiental como consecuencia de la falta de tratamiento, o el tratamiento defectuoso, de las aguas residuales.

Apreciamos que el Tribunal utiliza la técnica del estado de cosas inconstitucional, pues en el caso concreto se evidencia una situación de hecho estructural y generalizadamente inconstitucional que produce efectos lesivos graves en un grupo importante de personas. Esto posibilitará que diversas entidades estatales (Ministerio del Ambiente, Autoridad Nacional del Agua, Gobierno Regional de Loreto, etc.) se involucren de manera efectiva en la solución de la problemática evidenciada.

Mediante la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, el Tribunal extiende los alcances *inter partes* de la Sentencia 322/2023 a toda persona que potencialmente pueda verse inmersa en dicha situación.

Cabe precisar que, en abril de 2004, el Tribunal Constitucional —por primera vez— aplicó esta técnica en el Caso Arellano Serquén (sentencia expedida en el Expediente N° 02579-2003-HD/TC). En este caso, la señora Arellano interpuso demanda de *hábeas data* contra el entonces Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) al estimar que se vulneró su derecho de acceso a la información pública,

pues este organismo se negó a entregar la siguiente información: (i) copia del informe de la Comisión Permanente de Evaluación y Ratificación sobre su conducta e idoneidad en el cargo que ejercía como Vocal Superior Titular del Distrito Judicial de Lambayeque, (ii) copia de su entrevista personal y (iii) copia del Acta del Pleno del CNM, que contiene la decisión de no ratificarla en el cargo mencionado.

En el caso concreto, el Tribunal determinó que la información solicitada por la señora Arellano tenía el carácter público y, en consecuencia, debió ser entregada. Agregado a ello, observó que la señora Arellano no era la única persona que se encontraba en esa situación y declaró que el estado de cosas que originó el *habeas data* (no entrega de información por parte del CNM) es contrario a la Constitución.

Destacamos que, en el caso Arellano Serquén, en la Sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-HD/TC, el Tribunal formula interesantes especificaciones en relación con esta técnica. Así, determina que para su aplicación es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucional, vulnere o amenace derechos de otras personas ajenas al proceso. En el supuesto de actos individuales se declarará el estado de cosas inconstitucional si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público (Tribunal Constitucional, 2004, párr. 19).

444

A partir del año 2004, el Tribunal ha utilizado la técnica del estado de cosas inconstitucional en veinte casos en los que ha advertido problemas estructurales. Entre estos se encuentran problemas relacionados con el hacinamiento penitenciario (sentencia recaída en el Expediente 05436-2014-HC/TC-Caso C.C.B); el tratamiento legislativo desigual en razón del sexo respecto a los requisitos para obtener pensión de viudez (sentencia emitida en el Expediente 00617-2017-PA/TC-Caso Bocanegra Ruiz); la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comuniquen oficialmente también en lenguas originarias, en las zonas del país donde ellas son predominantes (sentencia recaída en el Expediente 0889-2017-PA/TC-Caso Diaz Cáceres); la disponibilidad y accesibilidad a la educación de personas en extrema pobreza del ámbito rural (sentencia emitida en el Expediente 00853-2015-PA/TC-Caso Cieza Fernández)³.

³ Ver DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N.º 002-2023-DP/AAC. El Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú. Análisis del proceso de implementación 2004-2023, Primera Edición, Lima, julio 2023.

Es oportuno mencionar, que el año 2004, al adoptar la técnica del estado de cosas inconstitucional, el Tribunal toma en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia relativa a esta figura, que fue implementada a partir de la Sentencia de Unificación 559/97.

La Corte Constitucional (1997, párr. 31), en la citada sentencia, se pronunció acerca de los procesos de tutela presentados por maestros que cuestionaban que los municipios para los cuales trabajaban no los afiliaron al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pese a que les realizaron los descuentos con esa finalidad. En este contexto, y tomando en cuenta que un gran número de maestros enfrentaban la misma situación, la Corte Constitucional declaró —por primera vez— que el estado de cosas que originó las acciones de tutela materia de la revisión, son contrarias a la Constitución Política de Colombia. Y ordenó que las autoridades competentes corrijan la situación, dentro del marco de las funciones que la ley les atribuye y en un plazo razonable.

En lo relativo a la materia abordada, resaltamos que la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional es un referente importante. Para ilustrar, mencionamos la Sentencia T-025/04 que detalla los factores que debe valorarse para definir si existe un estado de cosas inconstitucional: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales; (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos; (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades; y (vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Corte Constitucional de Colombia, 2004, párr. 7).

De otro lado, puntualizamos que luego de declarado el estado de cosas inconstitucional, se debe de efectuar un requerimiento genérico o específico a los órganos estatales, con el propósito que en un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, *per se*, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de individuos ajenos al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.

En ese sentido, el Tribunal en la Sentencia 322/2023 considera pertinente lo siguiente:

- Disponer que las entidades demandadas precisen las situaciones de bloqueo institucional que limitan la posibilidad de cumplir debidamente con sus competencias relacionadas con el estado de cosas inconstitucional evidenciado.

- Notificar con la sentencia 322/0223 al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a la Autoridad Nacional del Agua, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y a la Presidencia del Consejo de Ministros, para que informen al Tribunal Constitucional y a la Defensoría del Pueblo —en el plazo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la sentencia—, bajo responsabilidad, sobre los alcances de sus competencias respecto del estado de cosas inconstitucional declarado.
- Notificar con la sentencia 322/2023 a la Defensoría del Pueblo, para que en el marco de sus atribuciones reconocidas en la Constitución y su Ley Orgánica, supervise que todas las entidades administrativas involucradas cumplan de manera eficaz y oportuna con los mandatos establecidos por este Colegiado.

En suma, una vez declarado el «estado de cosas inconstitucional» en la Sentencia 322/2023, el Tribunal exhorta a varias instituciones públicas para que realicen diversas acciones que permitan la reversión del problema estructural advertido. Recordemos que esta declaratoria se efectúa con el propósito de lograr una respuesta inmediata a la situación lesiva de los derechos al medio ambiente y al agua potable, por lo que se involucra a órganos estatales para que participen de forma efectiva en la solución de la problemática.

446

Por otra parte, llama nuestra atención que el Tribunal —en la Sentencia 322/2023— al disponer estos requerimientos a los órganos públicos, indique: «de ser el caso, el Tribunal Constitucional amplíe sus efectos a las entidades correspondientes, con base en los artículos 14 y 16 del Nuevo Código Procesal Constitucional». A nuestro juicio, de manera pertinente, el Tribunal deja abierta la posibilidad de ampliar los efectos de su sentencia a las instituciones correspondientes, si el caso lo amerita. Todo ello en mérito a la complejidad de la problemática abordada, que exige diversos niveles de coordinación y planificación; y, la intervención de distintos órganos estatales.

Adicionalmente, se aprecia que el Tribunal Constitucional dispone que la Defensoría del Pueblo pueda supervisar el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia 322/2023, ello en mérito a que el artículo 162 de la Constitución preceptúa que a esta institución le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. En cuanto a este tema, si bien la Defensoría del Pueblo cuenta con esas importantes funciones, no podemos soslayar que carece de competencias coactivas. A nuestro parecer, esto repercutiría en la supervisión del cumplimiento de la Sentencia 322/2023.

Cabe recordar que, el 14 de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional aprobó crear una Comisión de Seguimiento y Cumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional. Es por eso, que mediante Resolución N.º 054-2018-P/TC —de fecha 5 de marzo de 2018— se creó la referida comisión y por Resolución N.º 118-2018-P/TC —de fecha 18 de mayo de 2018— se designó a sus miembros.

Posteriormente, a través de la Resolución Administrativa N.º 065-2020-P/TC —de fecha 1 de junio de 2020— se creó el Sistema de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional, el cual se conformó por el Pleno del Tribunal, un magistrado coordinador (titular y accesitario) y la Comisión de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias del Tribunal (siete asesores jurisdiccionales). Esta resolución dejó sin efecto las Resoluciones N.º 054-2018-P/TC y N.º 118-2018-P/TC.

El citado sistema tuvo por finalidad promover y garantizar el debido y pleno cumplimiento de las sentencias y demás decisiones definitivas del Tribunal Constitucional, con énfasis en los casos en los que se exhorta a los poderes públicos y particulares, en los que la intervención del órgano constitucional es indispensable para la protección efectiva de los derechos fundamentales, o en los que se declara un estado de cosas inconstitucional.

En mayo de 2022, se produjo la elección de los actuales magistrados del Tribunal. En ese contexto, mediante Resolución Administrativa N.º 105-2022-P/TC —de fecha 10 de agosto de 2022—, se designó a los nuevos integrantes de la mencionada comisión de supervisión de cumplimiento.

Tiempo después, la Resolución Administrativa N.º 179-2022-P/TC —de fecha 14 de noviembre de 2022— dejó sin efecto las Resoluciones Administrativas N.º 065-2020-P/TC y N.º 105-2022-P/TC. En síntesis, actualmente, no se cuenta con el Sistema de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional.

Consideramos que uno de los retos que enfrenta la justicia constitucional es el cumplimiento de sus sentencias, más aún cuando se trata de sentencias estructurales —como la Sentencia 322/2023—. Por lo que es necesario incidir en la necesidad de contar con mecanismos idóneos que procuren la efectividad de estas sentencias.

En conclusión, el Tribunal en la Sentencia 322/2023 aborda un tema crucial para los pobladores del distrito de Punchana: la contaminación ambiental y falta de acceso al agua potable. En esa línea, realiza significativas y valiosas precisiones sobre el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y el derecho al agua

potable. Además, mediante la declaración de un estado de cosas inconstitucional expande los efectos de la sentencia estimatoria.

Finalmente, sienta un hito importante pues es la primera vez que se reconoce como problema estructural la vulneración masiva del derecho al agua potable y la contaminación ambiental en la Región Loreto. Y marca un derrotero trascendental para comprender la justicia constitucional desde un compromiso con la tutela de los derechos fundamentales, en especial de los grupos vulnerables.

I BIBLIOGRAFÍA

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2003, 20 de enero). Observación General N.º 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1991). Observación General N.º 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), E/1991/23.

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 6 de noviembre). Sentencia SU 559/97.

Corte Constitucional de Colombia. (1998, 1 de abril). Sentencia C-126/98.

Corte Constitucional de Colombia. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025/04.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 6 de febrero). Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 15 de noviembre). Opinión Consultiva OC-23/17. Medio Ambiente y Derechos Humanos.

Defensoría del Pueblo. (2021, febrero). Informe de Adjuntía N.º 002-2021-DP/AMASPPI. Boletín sobre cobertura de agua potable Región Loreto, Primera Edición.

Defensoría del Pueblo. (2023, julio). Informe Defensorial N.º 002-2023-DP/AAC. El Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú. Análisis del proceso de implementación 2004-2023.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2023, junio). Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Reporte de Conflictos Sociales.

Tribunal Constitucional. (2002). Expediente N.º 0018-2001-AI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>

- Tribunal Constitucional. (2003). Expediente N.º 0964-2002-AA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00964-2002-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (2004). Expediente N.º 02579-2003-HD/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>
- Tribunal Constitucional. (2005). Expediente N.º 0048-2004-PI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2007). Expediente N.º 06546-2006-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Segunda. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06546-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2007). Expediente N.º 06534-2006-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Segunda. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2008). Expediente N.º 03610-2008-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2010). Expediente N.º 03668-2009-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/07/Expediente-03668-2009-PA-TC-LPDerecho.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2014). Expediente N.º 03333-2012-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03333-2012-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (2017). Expediente N.º 0853-2015-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00853-2015-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018). Expediente N.º 0889-2017-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00889-2017-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018). Expediente N.º 05713-2015-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/05713-2015-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2019). Expediente N.º 01470-2016-PHC/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01470-2016-HC.pdf>

- Tribunal Constitucional. (2019). Expediente N.° 00617-2017-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00617-2017-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2020). Expediente N.° 05436-2014-PHC/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2020). Expediente N.° 0012-2019-PI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2019-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2021). Expediente N.° 0604-2018-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://n9.cl/gd4k4>
- Tribunal Constitucional. (2021). Expediente N.° 03693-2019-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/09/Expediente-03693-2019-PA-TC-LPDerecho.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2023) Expediente N.° 01303-2022-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01303-2022-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2023). Expediente N.° 03383-2021-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2002). Expediente N.° 0018-2001-AI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00018-2001-AI.html>
- Tribunal Constitucional. (2003). Expediente N.° 0964-2002-AA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00964-2002-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (2004). Expediente N.°02579-2003-HD/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>
- Tribunal Constitucional. (2005). Expediente N.°0048-2004-PI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2007). Expediente N.° 06546-2006-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Segunda. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06546-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2007). Expediente N.° 06534-2006-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Segunda. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2008). Expediente N.° 03610-2008-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>

- Tribunal Constitucional. (2010). Expediente N.º 03668-2009-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/07/Expediente-03668-2009-PA-TC-LPDerecho.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2014). Expediente N.º 03333-2012-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03333-2012-AA.html>
- Tribunal Constitucional. (2017). Expediente N.º 0853-2015-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00853-2015-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018). Expediente N.º 0889-2017-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00889-2017-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018). Expediente N.º 05713-2015-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/05713-2015-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2019). Expediente N.º 01470-2016-PHC/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01470-2016-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2019). Expediente N.º 00617-2017-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00617-2017-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2020). Expediente N.º 05436-2014-PHC/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/05436-2014-HC.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2020). Expediente N.º 0012-2019-PI/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2019-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2021). Expediente N.º 0604-2018-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://n9.cl/gd4k4>
- Tribunal Constitucional. (2021). Expediente N.º 03693-2019-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/09/Expediente-03693-2019-PA-TC-LPDerecho.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2023). Expediente N.º 01303-2022-PA/TC. Lima, Sesión de Sala Primera. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01303-2022-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2023). Expediente N.º 03383-2021-PA/TC. Lima, Sesión de Pleno Jurisdiccional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdfAA.pdf>