

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**La Constitución Ecológica: ¿presente en el ordenamiento
jurídico peruano?**

**Tesis para optar por el título profesional de abogada que presenta la
bachillera:**

MARÍA CAROLINA MANUELA VÁSQUEZ GALARZA

ASESOR:

LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO

Lima, 2019

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por su apoyo incondicional y por creer en mí.

A Carlos, por su incasable aliento y por recordarme que sin importar las circunstancias que se presenten, siempre se debe procurar avanzar.

A mi asesor, el Dr. Huerta, por su valiosa guía y por el tiempo dedicado.

A quienes colaboraron con este trabajo y a las amigas que tuvieron palabras de ánimo mientras lo realizaba.



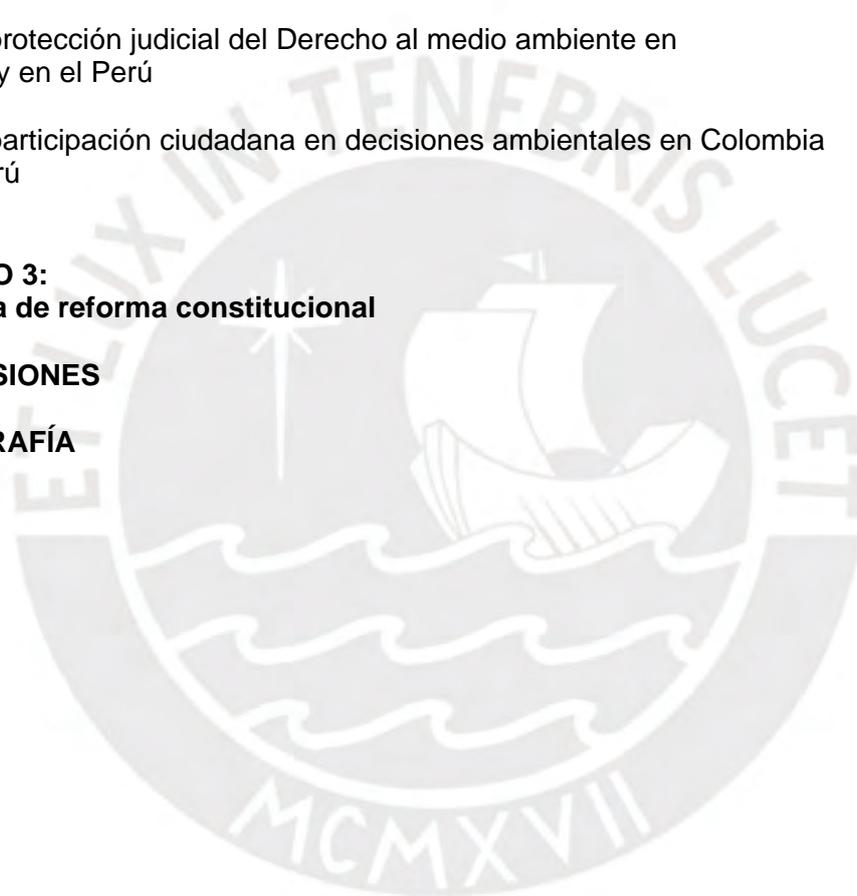
RESUMEN

Mediante la adopción de una conceptualización desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia basada en la Constitución Colombiana, nuestro Tribunal Constitucional señala que la Constitución peruana contiene una “Constitución Ecológica”, apreciación que consideramos excesiva ya que, nuestra Constitución, a diferencia de la Constitución colombiana, no contiene en rigor una Constitución Ecológica, sino algunos artículos relativos al medio ambiente. En ese sentido, consideramos que, para que las indicaciones de una Constitución sobre el medio ambiente puedan implicar una Constitución Ecológica, resulta necesario que la protección ambiental se perciba como esencial de una lectura sistemática de la Constitución, configurando el principio constitucional de protección ambiental; escenario que se aprecia en el ordenamiento constitucional colombiano mas no en el nuestro. Asimismo, planteamos que la ausencia de una Constitución Ecológica en el Perú deviene en dificultades para lograr una protección efectiva de derechos relacionados a la materia ambiental, de lo que deriva su importancia. Para demostrar ello, comenzamos por desarrollar los conceptos de principio constitucional de protección ambiental y Constitución Ecológica. Luego, específicamente para evidenciar la escasez de normativa ambiental en nuestro ordenamiento y las consecuencias de ello, comparamos las disposiciones constitucionales ambientales colombianas y peruanas, analizamos ambas constituciones desde el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución, examinamos el fundamento del generalizado concepto de Constitución Económica en el Perú para abordar al aspecto ambiental desde el mismo, y comparamos situaciones concretas sobre protección de derechos vinculados al medio ambiente en Colombia y Perú. Finalmente, presentamos una propuesta de reforma constitucional relativa al aspecto ambiental. Es así que concluimos que la cobertura constitucional peruana del aspecto ambiental resulta limitada e insuficiente para lograr la tutela ambiental, por lo que la protección ambiental no se presenta con calidad de principio constitucional y, por tanto, no se configura la presencia de una Constitución Ecológica.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1: El principio constitucional de protección ambiental y el concepto de “Constitución Ecológica”	15
1.1. La protección ambiental como principio constitucional	17
1.2. El concepto de “Constitución Ecológica”	34
1.2.1. La “Constitución Ecológica” según la jurisprudencia constitucional	35
1.2.1.1. Desarrollo de la Corte Constitucional colombiana	35
1.2.1.2. Desarrollo del Tribunal Constitucional peruano	49
1.2.1.2.1. Sobre la Sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC	50
1.2.1.2.2. Sobre la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC	51
1.2.2. La “Constitución Ecológica”: sumando la doctrina para la construcción de un concepto mayor	53
CAPÍTULO 2: La ausencia de una normativa ambiental en la Constitución del Perú: incongruencia con el concepto de Constitución Ecológica	61
2.1. Un análisis sobre las disposiciones constitucionales que conformarían las llamadas Constituciones Ecológicas: casos colombiano y peruano	64
2.1.1. Sobre el caso colombiano	64
2.1.2. Sobre el caso peruano	65
2.1.3. Similitudes y diferencias sustanciales entre la Constitución colombiana y la peruana en sus dimensiones ambientales	73
2.1.3.1. Sobre los derechos	74
2.1.3.2. Sobre las obligaciones o deberes de los particulares	75
2.1.3.3. Sobre las obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental	77
2.1.3.4. Sobre los mecanismos judiciales existentes para la protección de los	

derechos ambientales	85
2.1.3.5. Sobre el aspecto adicional en la Constitución colombiana: materia crediticia	92
2.2. La Constitución Ecológica en el Perú: apreciación excesiva	93
2.2.1. El principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución y su relación con la Constitución Ecológica	93
2.2.2. La Constitución Económica en el Perú: una aproximación al aspecto ambiental de nuestra Constitución desde su fundamento	104
2.3. Dificultades para lograr una protección ambiental efectiva en el Perú	113
2.3.1. La protección judicial del Derecho al medio ambiente en Colombia y en el Perú	114
2.3.2. La participación ciudadana en decisiones ambientales en Colombia y en el Perú	120
CAPÍTULO 3: Propuesta de reforma constitucional	135
CONCLUSIONES	159
BIBLIOGRAFÍA	178





El presente trabajo de investigación, el cual contiene la Tesis para obtener el título profesional de abogada por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, tiene su origen en dudas surgidas en clase durante un análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional del Caso “Cordillera Escalera” (recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC). Al respecto, aunque el asunto en análisis radicaba esencialmente en la decisión a la que llegó el Tribunal mediante dicha sentencia y si esta fue idónea —se ordenó paralizar las labores petroleras que se llevaban a cabo en el Lote 103 hasta que fuera aprobado el Plan Maestro de la zona, el cual debía determinar si dichas labores resultaban compatibles con el área de conservación regional denominada Cordillera Escalera—, en el marco de la discusión se realizaron menciones a la “Constitución Ecológica peruana” en vista de que el Tribunal desarrolla el concepto de “Constitución Ecológica” en la referida Sentencia para el caso del Perú.

Dicho debate propició que fuera de clase y de manera independiente, se realice un ahondamiento en el estudio de dicho concepto a efectos de intentar comprender a cabalidad su significado y las implicancias de que exista en un ordenamiento jurídico determinado, y sobre todo, que se estaría implicando con su clamada existencia en el Perú. Dicha búsqueda preliminar de información derivó finalmente en el planteamiento de un problema e hipótesis, que se presentarán y desarrollarán a continuación.

1. Tema-Problema:

El Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución Política del Perú de 1993, ha considerado, mediante su jurisprudencia, que ésta contiene una “Constitución Ecológica”, concepto que ha definido como el conjunto de disposiciones constitucionales que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que, según indica, ocupa un lugar trascendental en nuestra

Constitución. En ese sentido, se aprecia que el Tribunal ha adoptado una conceptualización que tiene origen en Colombia y su Corte Constitucional, y se fundamenta en la Constitución Política de Colombia de 1991. Ello se hace más palpable en tanto el Tribunal ha estimado también, que la Constitución Ecológica peruana cuenta con una triple dimensión (como principio, derecho y obligaciones), la cual es una perspectiva esgrimida por la Corte Constitucional Colombiana, a la que el Tribunal Constitucional se adhiere señalándolo explícitamente.

No obstante, en nuestra opinión, dicha apreciación resulta excesiva. Ello, ya que nuestra Constitución, a diferencia de la Constitución colombiana, no contiene en rigor una Constitución Ecológica, sino unos cuantos artículos relativos al medio ambiente y su tratamiento. En ese sentido, consideramos que, para que las indicaciones de una Constitución sobre el medio ambiente puedan implicar una Constitución Ecológica, resulta necesario que el tema relativo a la protección ambiental se perciba como esencial de una lectura sistemática de toda la Constitución en su conjunto, configurando el principio constitucional de protección ambiental, lo que creemos no ocurre con la Constitución peruana.

Nuestra posición se apoya, primero, en el desarrollo de los conceptos de principio constitucional de protección ambiental y de Constitución Ecológica, así como en el análisis y comparación de las Constituciones de Colombia y del Perú, en un intento por determinar el grado de presencia de dichos conceptos en ellas con base en las propias disposiciones constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana ha determinado sobre su Constitución que ésta contiene una verdadera Constitución Ecológica en virtud a que la protección del medio ambiente ocupa un lugar trascendental en su ordenamiento jurídico, lo cual, en efecto, se desprende de un análisis de las disposiciones constitucionales, a diferencia de lo que ocurre con la peruana.

Más aun, nuestra posición se fundamenta en el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución y en el concepto de Constitución Económica. Sobre el primero, —entendiendo a la Constitución como una unidad coherente—, consideramos que bajo dicha perspectiva resulta difícil referirnos a una Constitución Ecológica peruana en vista de los otros aspectos —distintos al ambiental— que se encuentran claramente destacados en el ordenamiento constitucional relegando al asunto ambiental. Por otro lado, en cuanto a la Constitución Económica en el Perú, tenemos que la doctrina ha advertido su presencia en base a lo orgánico del concepto; es decir, se considera que existe una Constitución Económica debido a la irradiación de sus principios en la Constitución en general. Entonces, si por ese motivo se ha determinado la existencia de la Constitución Económica, haciendo un paralelo con el concepto de Constitución Ecológica y siguiendo la misma lógica, no resultaría posible afirmar que existe en el Perú una Constitución Ecológica.

2. Hipótesis:

Sobre la base de la problemática expuesta, planteamos que la protección ambiental debe constituir un principio que estructure una Constitución, informando a la totalidad del sistema jurídico. Al respecto, proponemos también que la referida presencia de la protección ambiental en una Constitución en calidad de principio constitucional da lugar a la Constitución Ecológica. En ese sentido, creemos que en Colombia —de donde proviene la conceptualización de la Constitución Ecológica— encontramos el principio constitucional de protección ambiental en su Constitución, y por tanto, a una Constitución Ecológica.

Partiendo de lo señalado, proponemos que en el Perú no existe en rigor una Constitución Ecológica, toda vez que la protección ambiental, si bien se encuentra en el ordenamiento constitucional, no constituye un verdadero principio constitucional, por

lo que no se irradia de manera general sobre el ordenamiento jurídico. De acuerdo a ello, consideramos que la doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional sobre la Constitución Ecológica para el caso del Perú constituye una apreciación que resulta excesiva en tanto no se condice con el propio contenido de nuestra Constitución. Asimismo, planteamos que la falta de una Constitución Ecológica en el Perú ha devenido en dificultades para lograr una protección de derechos ambientales¹ efectiva.

3. Metodología:

La metodología a utilizarse en la investigación presentada, se encuentra constituida básicamente por tres aspectos:

- Estudio de las Constituciones colombiana y peruana: se analizarán las disposiciones constitucionales ambientales en ambas Constituciones. Ello, a fin de determinar la envergadura y fuerza del aspecto ambiental en cada una y permitir una comparación al respecto entre ambas, llegando al detalle de exhibir qué tipo de disposiciones ambientales son compartidas por ambos ordenamientos y por el contrario, cuáles se encuentran solo en uno de ellos.
- Revisión de jurisprudencia colombiana y peruana: se estudiará jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia y de nuestro Tribunal Constitucional, en la cual se desarrolle la doctrina de la Constitución Ecológica a efectos de comprender los alcances del concepto así como las similitudes y diferencias entre este en ambos países, considerando que nuestro Tribunal se ha basado en la doctrina colombiana para desarrollar el mencionado concepto. Asimismo, jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre otras materias a desarrollar en la investigación, como es el caso de conceptos como principio constitucional y

¹ En el presente trabajo, estaremos utilizando el concepto de “derechos ambientales” para referirnos al derecho al medio ambiente y a los derechos vinculados a este, es decir, a los derechos que pudieran verse afectados en el marco de un medio ambiente dañado, como son el derecho a la salud y a la vida.

principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución servirán como fundamento para el desarrollo de los mismos.

- Revisión de la doctrina existente: supone revisión de libros, artículos en revistas y tesis, tanto en versión física como virtual (contenidos en páginas web y bibliotecas virtuales como pdf). Ello, a fin de explicar y delimitar el concepto de principio constitucional, y más específicamente, el de principio constitucional de protección ambiental y explicar su relevancia para las Constituciones de los Estados en general. Más aun, la doctrina se empleará para construir el concepto de Constitución Ecológica —aunando doctrina a la jurisprudencia—, permitiendo una aproximación desde aquel a los ordenamientos jurídicos colombiano y peruano. En esa línea, en relación al caso colombiano, se recogerá principalmente doctrina colombiana que estudia la Constitución de Colombia de 1991, específicamente, en su ámbito ambiental, para conocer su visión con respecto a dicho ámbito y la existencia de la Constitución Ecológica en el ordenamiento jurídico del mencionado país.

Asimismo, se empleará doctrina sobre el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución a efectos de desarrollar el concepto y a partir de este, aproximarnos a la doctrina de la Constitución Ecológica en su calidad de apreciación del Tribunal Constitucional; y, se analizará doctrina sobre la Constitución Económica para determinar qué factores explican la aceptación generalizada sobre su presencia en nuestro ordenamiento jurídico, y así poder realizar un paralelo con el caso de la llamada Constitución Ecológica en el Perú.

Además, con base en publicaciones también, se describirán situaciones concretas sobre protección de derechos ambientales en Colombia y en el Perú,

a fin de realizar una comparación entre ambas realidades, buscando demostrar que en Colombia, dicha protección aparece como más eficiente en virtud a la mayor cobertura constitucional de la materia ambiental en dicho país. A estos efectos, cabe precisar que también se revisará normativa colombiana y peruana infraconstitucional que desarrolla las disposiciones constitucionales ambientales. Finalmente, se utilizarán publicaciones sobre reforma constitucional y constitucionalización de la materia ambiental a fin de presentar una propuesta de reforma constitucional de la parte ambiental de nuestra Constitución.

4. Perspectiva teórica:

Para referirnos al marco teórico de la investigación que se presenta, cabe primero explicitar que la misma supone un planteamiento surgido desde el interés por el Derecho Ambiental pero con un enfoque y aproximación desde el Derecho Constitucional. Al respecto, tanto el Derecho Ambiental como el Derecho Constitucional constituyen ramas de la disciplina jurídica. El primero se fundamenta en la normativa que regula las relaciones entre el Estado, los particulares y el medio ambiente, tendientes a la preservación de este último; mientras el segundo se enfoca en el estudio de los derechos y de la organización política del Estado.

En cuanto a las construcciones teóricas en las que la investigación se fundamenta, estas han sido ya adelantadas al referirnos al tema – problema, hipótesis y metodología. Como se puede apreciar, el planteamiento del presente trabajo se fundamenta en las nociones de principio constitucional —y específicamente, el de principio constitucional de protección ambiental—, Constitución Ecológica, principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución y Constitución Económica,

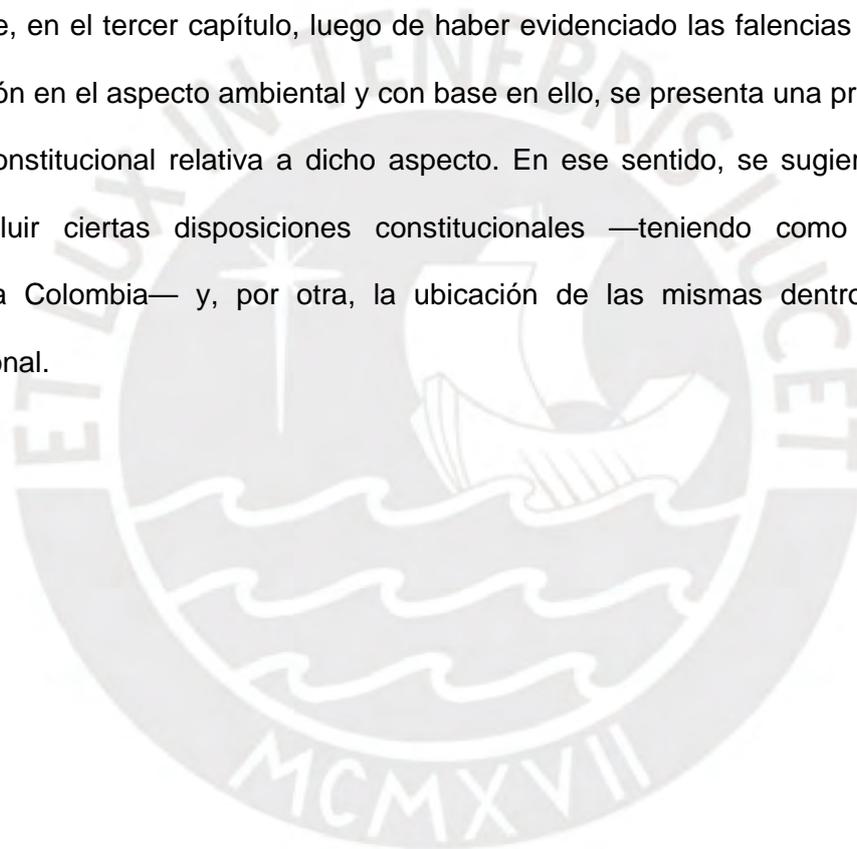
las cuales serán desarrollados y explicados. En particular, sobre el principio constitucional de protección ambiental, cabe agregar que en dicho apartado se desarrollará también la noción de Estado Constitucional en vista de que los contenidos constitucionales se enmarcan dentro de este. Además, se explicará el concepto de Estado Social en virtud a la clara identificación de Colombia con dicho modelo de Estado.

Considerando todo lo señalado, debemos precisar que el presente trabajo de investigación se divide en tres (3) capítulos. En el primer capítulo se desarrollan los conceptos de principio constitucional de protección ambiental y de Constitución Ecológica; para este último se toma como referencia principal el tratamiento jurisprudencial colombiano que le dio origen, y asimismo, se incluye el tratamiento jurisprudencial peruano que adopta el colombiano, y además, doctrina en la materia.

En el segundo capítulo se aborda la incongruencia que supone la adopción del concepto colombiano de Constitución Ecológica en el Perú, en vista de la ausencia de una normativa ambiental con la suficiente envergadura en nuestra Constitución. En ese sentido, se analizan primero las disposiciones constitucionales en materia ambiental de Colombia y del Perú —que conformarían las llamadas Constituciones Ecológicas de dichos países— a efectos de permitir una comparación entre la cobertura ambiental en ambos. Asimismo, a efectos de demostrar que mientras la idea de una Constitución Ecológica en Colombia resulta precisa, en el Perú se percibe como excesiva, en el segundo capítulo se analizan las Constituciones de Colombia y del Perú desde el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución. También, en el segundo capítulo se examina a qué fundamentos debemos que la noción de Constitución Económica en el Perú se encuentre generalizada y ampliamente aceptada; ello, a fin de realizar un paralelo con el tema de la Constitución Ecológica y evidenciar que dichos fundamentos que se aprecian en la

cobertura económica de la Constitución no se replican en la cobertura ecológica o ambiental de la misma. Además, en el segundo capítulo se ilustran situaciones en las cuales se aprecia que en el Perú, debido a la falta del principio constitucional de protección ambiental, y por tanto, de la Constitución Ecológica, existen dificultades para lograr una tutela ambiental efectiva y una adecuada protección de derechos ambientales. Para ello también se compararán dichas situaciones con las que se viven en Colombia.

Finalmente, en el tercer capítulo, luego de haber evidenciado las falencias de nuestra Constitución en el aspecto ambiental y con base en ello, se presenta una propuesta de reforma constitucional relativa a dicho aspecto. En ese sentido, se sugiere, por una parte, incluir ciertas disposiciones constitucionales —teniendo como referencia principal a Colombia— y, por otra, la ubicación de las mismas dentro del texto constitucional.





CAPÍTULO 1

**EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN
AMBIENTAL Y EL CONCEPTO DE “CONSTITUCIÓN
ECOLÓGICA”**

Los máximos tribunales constitucionales de las Repúblicas de Colombia y del Perú han desarrollado el concepto de “Constitución Ecológica” en referencia a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos. Ello implica que han definido el concepto, afirmado su existencia y explicado sus dimensiones.

Al respecto, cabe precisar que el concepto en mención fue acuñado primero por la Corte Constitucional colombiana con base en la Constitución Política de Colombia de 1991, en tanto —de acuerdo al criterio expresado mediante jurisprudencia— la protección medio ambiental ocupa un lugar realmente trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano, constituyendo además un principio que irradia todo el orden jurídico. Posteriormente, el Tribunal Constitucional peruano se adhirió a la referida perspectiva en relación a la Constitución Política del Perú de 1993. Es decir, en su oportunidad, la Corte Colombiana afirmó que su Constitución contiene la denominada Constitución Ecológica y, luego, nuestro máximo Tribunal determinó que la Constitución peruana también la contiene.

Entonces, a nuestro entender, se tiene que la elaboración jurisprudencial del concepto mismo de Constitución Ecológica en Colombia ha respondido a la afirmación de la presencia de la protección del medio ambiente en el orden normativo respectivo ocupando un lugar de gran importancia, al punto de constituir un principio constitucional, a fin de que sea posible que se irradie sobre todo el ordenamiento, tal como se explicará más adelante. De lo señalado, hemos inferido que existe una relación entre el principio de protección al medio ambiente y la Constitución Ecológica.

Al respecto, tal como fue explicado en la introducción de este trabajo, el objetivo del mismo es demostrar que la protección medio ambiental debe constituir un principio constitucional y, por tanto, brindar estructura a la Constitución, dando lugar a la presencia de la Constitución Ecológica en el orden jurídico, tal como ocurre con el

caso colombiano, y, partiendo de ello, evidenciar que dicha situación no se replica en el Perú, precisamente por el hecho de que la protección ambiental no se manifiesta de manera tan contundente y clara como lo haría un principio constitucional.

Por tanto, resulta necesario referirnos primero al concepto de principio constitucional y, específicamente, al principio de protección del medio ambiente —a esos efectos el caso colombiana servirá de ejemplo— para luego pasar a explicar el porqué de su importancia como elemento constitucional estructural. Asimismo, resulta necesario esbozar el concepto de Constitución Ecológica que servirá como premisa elemental para el desarrollo del presente trabajo. Para ello, se usará como referencia la jurisprudencia que originó el concepto —concepto jurisprudencial colombiano adoptado en nuestro país—, a lo que se sumarán los aportes doctrinarios correspondientes. A todo lo señalado se dedicará el primer capítulo del presente trabajo de investigación.

1.1. La protección ambiental como principio constitucional

En la actualidad, los principios constitucionales —así como todas las instituciones de carácter normativo contenidas en una Constitución— deben entenderse y explicarse a la luz del Estado Constitucional en tanto constituye el paradigma del constitucionalismo moderno. Por ello, el presente apartado comenzará por realizar un breve repaso sobre la caracterización de dicho modelo de Estado.

Al respecto, se ha indicado —siguiendo al Presidente del Tribunal Constitucional de España, Juan José González Rivas— que en “[...] El Estado constitucional de derecho, el imperio de la ley, viene a constituirse en supremacía de la Constitución, envolviendo en ella el carácter de ser norma fundamental y superior en el ordenamiento jurídico, por tal razón, no se desliga del Estado de Derecho” (Melón

2016:81). En esa línea, el ex Magistrado de nuestro Tribunal Constitucional, Víctor García Toma, ha señalado, en referencia a la Constitución del Estado Constitucional, que “esta aparece como parámetro de validez del orden normativo legal del Estado” (2010:164). De acuerdo a las citas precedentes, en el Estado Constitucional nos encontramos ante un Estado de Derecho caracterizado por la supremacía normativa de la Constitución, lo que supone entonces que todas las normas de inferior jerarquía deben respetar sus mandatos, de tal manera que sus contenidos se encuentren conforme a ella.

A este punto cabe añadir qué es lo que regula una Constitución en su calidad de norma suprema. Al respecto, se ha dicho que “en la época moderna no es concebible un Estado sin su respectiva Constitución, la cual se puede considerar como un complejo de normas jurídicas que determinan no solo la organización fundamental, el modo de ser y de obrar del Estado mismo, sino la relación entre el poder público y los ciudadanos (Olano citado en García Toma 2010:447). Asimismo, se ha señalado que “es inconcebible que un texto fundamental no determine de alguna manera las competencias del Estado y de sus diversos órganos de poder con relación al cuerpo social, como también lo es que desdeñe establecer, por mínimos que sean, las libertades y derechos ciudadanos, amén de las obligaciones de carácter ciudadano” (García Toma 2010:452). Es decir, en términos llanos, una Constitución, por una parte, regula la organización del Estado a través de sus órganos y, por otra, contiene los derechos fundamentales que han de ser respetados y garantizados dentro de él en el marco de la relación Estado-ciudadano.

Además de la supremacía normativa de la Constitución, el Estado Constitucional supone la observancia de ciertos presupuestos básicos como son “a) el sometimiento a la Constitución de todos los poderes públicos, b) la existencia de una plena división de poderes en el Estado, c) el reconocimiento del principio de legalidad de la

Administración Pública y d) la protección, la garantía y eficacia de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, básicas y fundamentales en la configuración del Estado de derecho” (González Rivas citado en Melón 2016:81).

No obstante, quizá sea el último punto referido en la cita previa —relacionado a los derechos fundamentales— el de mayor relevancia cuando de caracterizar al Estado Constitucional se trata. Al respecto, el profesor español Francisco Javier Ansuategui ha señalado lo siguiente:

En realidad, el individualismo constituye la base intelectual —y también moral— del Estado constitucional y de su núcleo axiológico constituido por los derechos humanos. Estoy pensando en una forma de comprender el Estado y la organización política y social en general que considera que el individuo constituye el centro de referencia último y que ha de ocupar una posición de centralidad en la construcción de un determinado modelo de convivencia. Se sientan así las bases de lo que terminará siendo una comprensión del todo social basada en derechos. El Estado, y su Derecho, carecen de fines en sí mismos y no tienen otros que no sean los del individuo; la organización jurídico-política debe estar encaminada a asegurar la satisfacción de las exigencias vinculadas a esos derechos y a los valores y principios morales en lo que éstos se sientan (Ansuategui 2008:83).

Siguiendo esa línea, en el Estado Constitucional, el elemento central es la persona y, en consecuencia, como fin último de dicho Estado se encuentra el respeto a su dignidad, la cual se alcanza mediante la garantía del pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales. En tal sentido, la organización del Estado en general —realizada mediante su Derecho— se encamina a dicho fin.

En este punto, cabe referirnos a la vinculación entre el Estado Constitucional y la democracia a la que refiere Ansuategui. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

La democracia constituye el único escenario en el que es posible plantearse seriamente la viabilidad, en términos jurídicos y prácticos, de los derechos fundamentales. La razón de lo anterior es que, desde el momento en que el reconocimiento de derechos supone la generación de una serie de obligaciones y limitaciones frente al Poder, es el Poder democrático, que por definición es un poder constituido en términos de participación, el único capaz o dispuesto a comprometerse con determinados criterios axiológicos que no son sino aquellos en los que descansan los derechos fundamentales (Ansuategui 2008:87).

En tal sentido, la garantía del pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales como principal rol y compromiso del Estado requiere como premisa fundamental de un contexto democrático. Ello, en tanto el espíritu participativo e inclusivo que caracteriza a las democracias resulta el escenario proclive para el respeto de los valores en los que los derechos se asientan.

Al respecto, Böckenförde también se ha referido a la vinculación entre el Estado Constitucional y la democracia. Así, ha señalado que es uno de los rasgos comunes a las constituciones de las denominadas sociedades con democracia avanzada, “la superación de la concepción meramente negativa de la función del Estado, pero excluyendo sin embargo expresamente el riesgo de recaer en un dirigismo autoritario o de valores, mediante el pleno reconocimiento del principio democrático” (2000:12). En otras palabras, de acuerdo al mencionado autor, el compromiso del Estado con los derechos fundamentales requiere de una actuación positiva, pero esta debe encuadrarse en un contexto democrático, evitándose así caer en el autoritarismo en el marco de la actuación estatal.

Ahora bien, habiendo señalado los aspectos que identifican al Estado Constitucional, en particular, la supremacía normativa de su Constitución, cabe referirnos al contenido de dicha Norma Fundamental: es aquí donde ubicamos a los principios constitucionales. Sobre el particular, a decir de Böckenförde, “[...] las constituciones actuales se caracterizan por ser una «norma» que, según se destaca de modo especial en la teoría del derecho, incorpora tanto principios como reglas jurídicas” (2000:12). Entonces, acto seguido se expondrá un concepto doctrinal de principio considerando su naturaleza de elemento contenido en las constituciones.

Al respecto, Marcial Rubio en *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* ha señalado lo siguiente sobre las normas constitucionales regla y las normas constitucionales principio:

Las normas constitucionales regla son aquellas que establecen mandatos concretos, directamente aplicados a las situaciones previstas en sus supuestos [...].

Las normas constitucionales principio son aquellas que dan características generales a todo el orden constitucional. No se limitan a resolver un tema específico sino que dan color a todo el sistema. Es el caso, por ejemplo, de aquella que dice que el Perú es una república democrática. Lo democrático rige para todo el Derecho peruano y se aplica en cualquier circunstancia en la que varias personas deban tomar una decisión: tanto el gobierno nacional, como en el local, en las instituciones públicas o privadas que requieren establecer reglas de juego para tal circunstancia y así sucesivamente.

El Tribunal Constitucional ha dicho: <<8.- [...] Allí donde las “normas regla” previstas en la Constitución omiten precisiones, la ley o, en su caso, el Reglamento parlamentario están obligados a estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las “normas principio” contenidas en la propia Norma Fundamental>>. Puede verse, por tanto, que **los principios constitucionales informan todos y cada uno de los aspectos del Derecho en los que son aplicables. Siempre deben tenerse presentes** y no pueden invocarse aquellas reglas de principio o de hermenéutica que los contradigan.

Por ello, revisar los principios generales servirá para, luego, entender la forma en que las instituciones del Estado deberán funcionar de acuerdo a Derecho. No hará falta que las normas de principio se repitan en la legislación correspondiente a cada una de ellas [...] (2006:16-17)².

(Resaltado agregado)

De acuerdo a la cita antecedente, tenemos que un principio constitucional se proyecta sobre toda la Constitución de manera transversal, desplegándose sistemáticamente sobre todo el ordenamiento constitucional, por lo que orienta cada aspecto del Derecho en el que resulte aplicable. Debido a lo señalado, el funcionamiento de las instituciones estatales se deberá basar en el contenido y dimensiones de los principios constitucionales. Al respecto, cabe señalar que de todo lo indicado se infiere la aptitud de guía que manifiesta el principio constitucional en la labor interpretativa de los demás contenidos constitucionales.

2 La Sentencia citada corresponde al Expediente 0006-2003-AI-TC.

Más aun, el Tribunal Constitucional ha señalado, sobre la diferencia entre la interpretación de las normas constitucionales regla y las normas constitucionales principio, lo que se indica continuación³:

[...] conviene precisar que si bien es posible aplicar a la Norma Fundamental los criterios interpretativos propiamente aplicables a las normas de rango legal (a saber, los métodos literal, sistemático, histórico y sociológico), no es menos cierto que **la Constitución posee también un importante contenido político, dado que incorpora no sólo reglas imperativas de exigencia o eficacia inmediata o autoaplicativa, sino también un cúmulo de disposiciones que propugnan el “programa social” del Estado**, en una de cuyas vertientes principales se sitúa el régimen económico constitucional.

Se trata pues, en buena cuenta, de la distinción a la que alude Robert Alexy, cuando subraya la existencia de “normas constitucionales regla” y “normas constitucionales principio” (Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, segunda reimpresión, 2001).

Entonces, a los clásicos criterios de interpretación, deben sumarse aquellos que permitan concretar de mejor manera **los principios que inspiran los postulados político-sociales y político-económicos de la Carta**. Por ello la pertinencia en proceder, por una parte, a una interpretación institucional de sus cláusulas y, por otra, a una social.

(Resaltado agregado)

De lo citado se desprende que las normas constitucionales principio tienen contenido político y, en esa medida, suponen objetivos de índole político también; específicamente, buscan la realización de un determinado “programa social” por parte del Estado. En ese sentido, los principios constitucionales involucran postulados político-sociales y político-económicos; es decir, comprenden valores superiores de dimensiones tanto sociales como económicas.

Más aun, Rubio precisa en *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho* —siguiendo a Freixes y Remitti— que los principios constitucionales “[...] son instituciones con proyección normativa de los cuales se extraen reglas jurídicas y que han de deducirse de las reglas constitucionales. [Y asimismo,] que cumplen una función informadora de todo el ordenamiento jurídico” (2011:280). De la cita señalada, cabe hacer énfasis en la idea relativa a que los principios deben poder derivarse de las disposiciones

3 Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC. Cabe indicar que parte de la presente cita ha sido reproducida en *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional* de Marcial Rubio.

constitucionales. Entonces, a fin de determinar si cierto principio se encuentra presente o no en una Constitución —y por tanto, en un ordenamiento jurídico— se deben analizar las disposiciones constitucionales existentes.

Sobre el particular, en concordancia con el concepto de principio constitucional trazado líneas arriba, la protección ambiental, para calificar como tal en el marco de un determinado ordenamiento jurídico, debe manifestarse como informador del mismo, proyectándose sobre él de manera transversal y, por tanto, entra a regular en cuanto espacio resulte pertinente su aplicación. Asimismo, debe envolver un valor considerado superior así como revelar un determinado objetivo político de alcance general que sirva como pauta interpretativa para el resto de contenidos jurídicos y como norte en el ejercicio de las funciones estatales. Además, por un lado, la condición de principio constitucional de la protección ambiental debe poder derivarse de las disposiciones constitucionales existentes y, por otro lado, de la protección ambiental debe resultar posible extraer reglas jurídicas.

Siguiendo este criterio —y siendo que la Constitución regula la organización del Estado y sus relaciones con la sociedad—, la protección del medio ambiente debe manifestarse en esta de manera orgánica y generalizada, como compromiso primordial del Estado y de la comunidad en conjunto, lo cual debe poder inferirse de las disposiciones constitucionales. Al respecto, un ejemplo de Constitución Política que contiene al principio de protección ambiental es Colombia, tal como lo ha percibido su máximo órgano constitucional.

En referencia a ello, dicho tribunal entiende que en su Estado la protección ambiental ocupa un espacio realmente fundamental del orden normativo, lo cual implicaría que constituye un valor supremo. De acuerdo a lo señalado, en la Sentencia T-760/07 —citando una sentencia anterior: C-126 de 1998— la Corte Constitucional indica que:

La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, **que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico** que la Carta contiene una verdadera "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente.

(Resaltado agregado)

Más aun, en la misma Sentencia T-760/07 —haciendo referencia nuevamente a una sentencia anterior: T-411 de 1992— la Corte Colombiana indicó que “[...] de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: [...]”, las cuales desarrolla. Al respecto, cabe precisar que dichas disposiciones constitucionales relativas a la materia ambiental serán desarrolladas y analizadas más adelante cuando nos refiramos en particular al concepto de “Constitución Ecológica”. Lo que resulta importante a este punto es tener en cuenta el gran número de ellas en la Constitución colombiana y adelantar que estas incluyen tanto obligaciones del Estado como de los particulares relacionadas a la protección ambiental, así como derechos ambientales.

Asimismo, mediante la Sentencia T-760/07, la Corte colombiana afirma que constituye un principio fundamental de su Constitución la obligación tanto del Estado como de los particulares de proteger las riquezas naturales de la Nación y, asimismo, aclara que de dicho valor se derivan derechos colectivos y obligaciones específicas que atañen al Estado y a los colombianos sobre la relación entre el hombre y su ecosistema, que la propia Constitución reconoce. De acuerdo a ello, la Corte considera que su Constitución prevé una estrategia clara para que el aprovechamiento de los recursos no implique un perjuicio para la salubridad ni un daño para el medio ambiente y su diversidad. Además, la Corte refiere que la Constitución realiza una mención permanente a los elementos y principios de la

protección al medio ambiente; ello, debido a la importancia que el constituyente le brindó a dicha protección. Sobre el particular, la Corte indica textualmente lo siguiente:

De entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de *proteger la diversidad e integridad del ambiente* y una facultad en cabeza del Estado tendiente a *prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución*.

Obsérvese que la Carta prevé una estrategia definida frente a la relación entre la persona y su entorno natural: el aprovechamiento de los recursos no puede engendrar de manera alguna un perjuicio de la salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad medio ambiental. Así, desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución hacen parte de la garantías contenidas en nuestra Constitución para que el bienestar y el quehacer productivo-económico del ser humano se efectúe en armonía y no a costa o en perjuicio de la naturaleza (arts. 332, 333, 334 y 366 C.P.).

En tales disposiciones no se agota el énfasis otorgado por el constituyente a la protección del medio ambiente. Por el contrario, la Carta hace permanente mención a sus elementos y principios [...].”

Conforme a lo desarrollado, tenemos que la Constitución colombiana refiere permanentemente a la protección ambiental y a sus diferentes componentes, específicamente, a lo largo de treinta y cuatro (34) disposiciones, de las cuales se derivan reglas de protección destinadas al Estado y a los individuos, así como derechos ambientales de los individuos. Más aun, se aprecia que dicha Constitución incluye de manera orgánica —mediante todas las disposiciones constitucionales de manera conjunta— una estrategia general respecto a la relación sociedad-medio ambiente que el Estado debe ejecutar, llevando a cabo una suerte de programa ambiental. De todo ello se desprende que la protección ambiental supone un valor presente de manera transversal en la Constitución colombiana. Asimismo, cabe precisar que con base en las disposiciones ambientales referidas es posible colegir la importancia que el constituyente colombiano le otorgó a la protección del medio ambiente —lo cual es resaltado por el órgano constitucional colombiano— revelando la

dimensión política que engloban las disposiciones ambientales en la Constitución. Todo ello, a nuestro entender, eleva a la protección ambiental a nivel de principio constitucional en el ordenamiento jurídico colombiano, tal como lo ha sido reconocido por la Corte constitucional.

En referencia al papel desempeñado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 —la cual elaboró la Constitución Política de Colombia de 1991—, el destacado especialista en Derecho Ambiental de nacionalidad colombiana, el Dr. Óscar Darío Amaya Navas ha señalado sobre sus miembros, que estos “[...] concibieron como indispensable la variable ambiental dentro del proceso de conformación de la nueva carta de navegación política de Colombia” (2010:68), en relación a la referida Constitución.

Asimismo, sobre dicha Constitución de 1991, el abogado experto en materia ambiental, Herbert Melón Velásquez, ha indicado lo siguiente:

[...] tuvo una característica especial y fue **incorporar el aspecto ambiental de manera transversal**, razón suficiente para ser considerada como lo denomina la Corte Constitucional como una: “Constitución ecológica”, “verde o ambiental”, **esto en gran parte se le debe a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, pues en sus diferentes debates arrimó la problemática ambiental teniendo como soporte la protección del medio ambiente** y el desarrollo sostenible en auge a finales del siglo XX, ante esta situación de sumo interés de no solo nacional sino internacional, **el medio ambiente recobra un papel esencial en la Constitución Política colombiana** el cual no era partícipe en el anterior ordenamiento superior y por ello sea calificado como un derecho nuevo de gran trascendencia para las generaciones presentes y futuras (2016:211).

(Resaltado agregado)

De los textos citados, resulta posible inferir que sus autores comparten la idea de que la protección del medio ambiente constituye un principio constitucional —de conformidad con la conceptualización elaborada en el presente trabajo— en el ordenamiento jurídico colombiano; ello, con base en su carácter transversal en la Constitución, lo cual atribuyen fundamentalmente a la concepción del constituyente de

1991 sobre la trascendencia del aspecto ambiental, descubriendo asimismo su valoración política y su condición de objetivo programático.

Más aun, cabe reparar en que el hecho de que en Colombia la protección del medio ambiente se erija en un principio constitucional, resulta sintomático de la clara identificación de dicho Estado como Estado Social. A efectos de explicar este punto, comenzaremos por caracterizar al Estado Social:

El Estado Social acepta las dimensiones fundamentales institucionales del Estado Liberal y las completa. Desde el punto de vista jurídico el Derecho en el Estado Liberal tiene dos funciones: una función garantizadora para dejar libre juego a la autonomía de la voluntad y ese libre juego de la función garantizadora supone que el derecho es fundamentalmente Derecho civil y Derecho mercantil; es decir, Derecho privado. Además tiene una segunda función represora, el Derecho penal, que sale al paso de las infracciones contra las reglas de juego establecidas por la función garantizadora. **El Estado social añade una tercera función al Derecho: la promocional, es decir, no se trata sólo de garantizar la autonomía de la voluntad sino de hacerla posible, porque la autonomía de la voluntad no es real cuando unas personas no tienen el nivel cultural suficiente o cuando esas personas no tienen una autonomía económica suficiente; todas estas circunstancias hacen que el Estado se comprometa, en esa nueva función, en satisfacer las necesidades básicas, cuya consecuencia es el Estado Social.** Este añade, como señalan autores como Forsthoff y otros, la procura existencial consistente en ayudar a que las personas puedan tener un nivel suficiente desde el punto de vista de la vivienda, de la educación, de la sanidad y de la seguridad social. Esos serían los grandes bloques constitutivos del Estado Social al que se le pueden añadir otros matices posteriores (Peces-Barba 2008:92).

(Resaltado agregado)

En tal sentido, en un Estado Social encontramos a un aparato estatal comprometido con la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, lo cual se realiza mediante la denominada función promocional del Derecho. Como es de esperarse, dicho escenario responde a determinada ética; específicamente, a la presencia del valor solidaridad, tal como se explica en la cita a continuación:

¿Cuáles son los fundamentos éticos del Estado Social? Lo propio del Estado Social es la aparición del valor solidaridad o fraternidad y de la igualdad material como fundamentos propios, algo que no existía previamente en el Estado Liberal; lo segundo, que no es excluyente, el mantenimiento de la libertad política y de la igualdad formal como valores de Estado Liberal en el Estado Social. Por tanto, el Estado Social integra también otras dimensiones que no son solamente los valores sino también las instituciones. [...]

[...]

¿Cuáles son las dimensiones de la solidaridad de los modernos? En primer lugar la superación de aislacionismo individualista y egoísta, lo que supone una mayor certeza sobre la distinción entre ética pública y ética privada. En segundo, la

secularización, es decir estar en dimensiones propias de la laicidad y en las que se pasa de la caridad al Derecho y en las que se realiza una crítica a la idea liberal de propiedad, que es el tercer punto. El cuarto es **la necesidad de participación por parte del Estado, lo que yo llamaría la politización y la juridificación de la solidaridad. En el Estado Social se produce también una profundización moral de la democracia y van apareciendo posteriormente nuevas dimensiones, en línea con ese planteamiento de igualdad material relacionado con el medio ambiente, con el desarrollo y con la paz** (Peces-Barba 2008:93-94).

(Resaltado agregado)

De acuerdo a lo señalado, en el referido modelo de Estado encontramos la expresión del valor solidaridad y la búsqueda de la igualdad material, lo que incita la actuación del Estado en pos de los derechos de las personas, teniendo como premisas a la superación del individualismo —característico del Estado Liberal— y a los valores democráticos. De esta manera, nótese que la igualdad material trae aparejada la noción de bien común, para lo cual la tutela del medio ambiente, el desarrollo y la paz son pilares fundamentales toda vez que importan a la sociedad en conjunto. En tal sentido, y en específico con respecto al cuidado del medio ambiente que ahora nos ocupa, su afectación impacta en la sociedad en general, y de su preservación depende la realización plena de diferentes derechos, tal como explicaremos a detalle más adelante.

Hemos señalado que el Estado colombiano es claramente identificado con el modelo de Estado Social. Al respecto, tengamos en cuenta que el primer artículo de su Constitución —ubicado en el Título I: De los Principios Fundamentales— inicia enunciando explícitamente que Colombia es un Estado Social de Derecho. Además, en el mismo artículo se indica que Colombia se funda en —entre otros valores— la solidaridad de sus integrantes y en la prevalecía del interés general:

“ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Al respecto, consideremos que el hecho de que Colombia sea un Estado Social es expresamente reconocido como un principio fundamental, es decir, como un valor de la mayor relevancia en su sociedad; y, que dicho enunciado se encuentra reafirmado en el mismo artículo al indicarse que su Estado se funda en la solidaridad de sus integrantes y en la prelación del interés general. Como vemos, encontramos en la primera disposición constitucional referencias propias del Estado Social como son el valor solidaridad y la idea de bien común —que subyace a la noción expresa de “interés general”—. Nótese también que la ubicación de dichos enunciados en el primer artículo constitucional resultan indicadores de la gran relevancia otorgada a los mismos por el constituyente en la estructura de su Estado.

Asimismo, cabe señalar que la conceptualización constitucional de Colombia como Estado Social —claramente establecida en el artículo 1º— se refleja en el resto de su Constitución, generando que Colombia resalte mucho como dicho modelo de Estado y sea incluso conocida por ello. Dicha definición de Colombia como Estado Social ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴:

I. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La fórmula del artículo primero de la Constitución, ampliada y respaldada a través de todo el texto fundamental, según la cual Colombia se define como un Estado social de derecho, es de una importancia sin precedentes en el contexto del constitucionalismo colombiano. Esta importancia amerita un pronunciamiento de la Corte sobre el alcance de este concepto y sobre su sentido e interpretación, no sólo en el contexto internacional -del cual sin duda alguna se nutrió la Asamblea Nacional Constituyente- sino en la Constitución misma, vista como una norma autónoma. Para ello ninguna ocasión tan oportuna como la que se refiere a la definición de los derechos económicos sociales y culturales y a su relación con el derecho de tutela.

[...]

2. La incidencia del Estado social de derecho en la organización sociopolítica puede ser descrita esquemáticamente desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Lo primero suele tratarse bajo el tema del **Estado bienestar** (welfare State, stato del benessere, L'Etat Providence) y lo segundo bajo el tema de **Estado constitucional democrático**. La delimitación entre ambos conceptos no es tajante; cada uno de ellos hace alusión a un aspecto específico de un mismo asunto. Su complementariedad es evidente.

[...]

6. La Constitución colombiana recoge ampliamente los postulados normativos del Estado social de derecho. Ello se comprueba no solo al repasar lo consagrado en la lista de los principios y de la Carta de derechos, sino también en la organización del

4 Sentencia T-406-92 del 5 de junio de 1992.

aparato estatal. El artículo primero de la Constitución es la clave normativa que irradia todo el texto fundamental:

Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Por lo menos tres postulados se desprenden del artículo primero:

a) El Estado es definido a través de sus caracteres esenciales. Entre estos caracteres y el Estado la relación es ontológica: El Estado Colombiano **es tal**, en tanto sus elementos esenciales están presentes; no se trata de cualidades, capacidades o dotes del Estado, sino de su propia naturaleza, de su propio ser.

b) Los caracteres esenciales del Estado tienen que ver no solo con la organización entre poderes y la producción y aplicación del derecho, sino también y de manera especial, con el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales.

El sentido y alcance del artículo primero no puede ser desentrañado plenamente a partir de una interpretación reducida al análisis de su texto. Cada una de las palabras del artículo posee una enorme carga semántica, la cual a través de la historia del constitucionalismo occidental, se ha ido decantando en una serie de nociones básicas que delimitan su alcance y lo hacen coherente y razonable. Una interpretación que se aparte del contexto nacional e internacional en el cual han tenido formación los conceptos del artículo primero, puede dar lugar a soluciones amañadas y contradictorias.

En síntesis, la Constitución esta concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.

En tal sentido, se aprecia cómo para la Corte Constitucional la actuación del aparato estatal y la aplicación de los procedimientos previstos en la Constitución no tienen más fin ni sentido que la realización de los derechos fundamentales y principios, lo cual consideran se desprende esencialmente del artículo 1° pero se irradia en todo el texto constitucional, por lo que es perceptible a lo largo de todas sus disposiciones. En ese sentido, el Estado Social colombiano se expresaría, por un lado, mediante el Estado de bienestar, denominación brindada al Estado comprometido con satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos —lo cual ya hemos referido como característica del Estado Social—, y por otro lado, mediante el Estado Constitucional democrático, distinguido por la protección de los ciudadanos frente al poder estatal, lo que involucra el respeto y garantía de los derechos. En este punto observamos como

el concepto de Estado Social complementa y se entrelaza con el de Estado Constitucional explicado al inicio de presente trabajo.

En esa línea, se ha señalado lo siguiente:

[...] aparece la Constitución colombiana de 1991, que transformo [sic] el Estado y el campo jurídico del país. Entre los aportes significativos de este constitucionalismo contemporáneo, se encuentra la aparición de un nuevo modelo estatal, **pasando del Estado liberal a un Estado Social de Derecho**: la prevalencia y superioridad del texto constitucional ante el resto del ordenamiento jurídico en lo sustantivo y lo práctico; **amplio catálogo de derechos individuales y sociales; y la creación de la Corte Constitucional, entre otras transformaciones constitucionales que innovarían el derecho colombiano**:

[...]

En los años recientes, la Constitución brasileña fue la primera en innovar constitucionalmente la región, **la segunda fue la colombiana aunque esta fuera la primera en Latinoamérica en reconocer formalmente el modelo de Estado Social de Derecho y que se encuentra plasmado en su primer artículo**: [...] (Velasco 2016:59)

(Resaltado agregado)

De la cita previa se concluye la importancia de Colombia a nivel del constitucionalismo regional. Asimismo, cabe reparar en la característica del Estado Social constituida por la presencia de una Corte o Tribunal Constitucional, tal como se instituyó en Colombia mediante la Constitución de 1991.

Como vemos, el Estado Social de Derecho es un modelo que se distingue claramente en el Estado colombiano, razón por la cual no es de extrañar la tendencia ambientalista de su Constitución, siendo que el medio ambiente es una materia crucial en la búsqueda de la igualdad material tratándose de un valor compartido por toda la sociedad. En otras palabras, el ambientalismo de la Constitución colombiana resulta una expresión de su Estado Social.

Ahora bien, habiendo bosquejado la noción de principio constitucional de protección ambiental —teniendo como ejemplo al ordenamiento jurídico colombiano que se enmarca dentro de las nociones de Estado constitucional y de Estado Social de

Derecho— procederemos ahora a explicar por qué consideramos que este debe presentarse como tal en los ordenamientos jurídicos nacionales en general. Al respecto, a nuestro parecer, la protección ambiental debe constituir un verdadero principio en cualquier Constitución moderna, de manera que erija una perspectiva informadora de todo el sistema jurídico y le brinde estructura al texto fundamental. Consideramos ello debido a que la presencia de la protección ambiental en calidad de principio constitucional resulta primordial a efectos de realizar el fin del Estado Constitucional —como es el caso de nuestro Estado—. Sobre el particular, ya hemos explicado que en el Estado Constitucional el protagonismo le corresponde a la persona y a su dignidad, lo cual supone la eficacia de los derechos fundamentales como principal finalidad estatal.

Sobre el particular, se aprecia que en el caso del Estado peruano en específico, dicha finalidad principal del Estado se encuentra prevista en el primer artículo de la Constitución Política de 1993 en los siguientes términos: “Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

En tal sentido, planteamos que en un Estado Constitucional en general, y en el caso del Perú en particular, la defensa de la persona y el respeto de su dignidad —como fin supremo del Estado— precisan de la protección ambiental como premisa fundamental. Nos explicamos: el medio ambiente debe ser protegido a fin de garantizar el derecho subjetivo de los ciudadanos al medio ambiente, toda vez que la vigencia de dicho derecho resulta trascendental para asegurar el bienestar en general de la sociedad. Ello se debe —tal como lo desarrolla el Dr. Luis Alberto Huerta— a la trascendencia del derecho al medio ambiente para lograr la eficacia de otros derechos fundamentales de la máxima relevancia —como son la salud y la vida— los cuales se encuentran en

la base misma de la supervivencia y el desarrollo del ser humano. Al respecto, el Dr. Huerta ha señalado lo siguiente:

El derecho al medio ambiente ha sido abordado principalmente en función de su relevancia para que el ser humano pueda desarrollar sus actividades, razón por la cual un primer fundamento de este derecho es estrictamente utilitario. En consonancia con lo anterior, se fundamenta la importancia del derecho al medio ambiente para la vigencia de otros derechos fundamentales, como la vida o la salud, que también gozan de reconocimiento constitucional e internacional. Ello le da un carácter relacional, lo que origina que sus fundamentos sean los mismos de aquellos derechos con los cuales se vincula. Así por ejemplo, cuando se relaciona el derecho al medio ambiente con la salud, se aprecia la relación con los fundamentos que sustentan los derechos sociales, a la vez que con los problemas que ha tenido el reconocimiento y protección de estos derechos. En esta línea se ha afirmado que «el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables a los seres humanos, y si ello es así habría que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad» (2013:479).

Conforme a lo anterior, y a fin de ilustrar lo señalado, a continuación se describirán situaciones hipotéticas que muestran casos de falta de protección al medio ambiente y la manera en que dicha situación puede afectar la salud y la vida de las personas. Sobre el particular, la falta de protección ambiental se puede materializar de diversas maneras.

Por ejemplo, se puede dar el caso de que el Estado se encuentre efectuando un control inadecuado o insuficiente de los desechos generados por actividades humanas dando lugar a la contaminación ambiental, lo que tiene como consecuencia la vulneración del derecho al medio ambiente de los individuos; y asimismo, se posibilita que se lesionen los derechos fundamentales a la salud y a la vida, en tanto el hecho de que el ser humano se desenvuelva en un ambiente insano o contaminado puede acarrear consecuencias negativas para la salud e, incluso, poner en riesgo la vida dependiendo de la gravedad del daño ocasionado en la salud.

Otro ejemplo a considerarse sería el caso de que el Estado realice un control inadecuado ante la explotación de los recursos naturales; ello, toda vez que si dicha

explotación resulta excesiva es posible que se desequilibren los ecosistemas, lo cual puede colocar en situación de riesgo a la salud o a la vida de los habitantes de las zonas aledañas a los proyectos de explotación, particularmente, en caso de grupos humanos que realizan economía de subsistencia y, por tanto, dependen de los recursos alimenticios que puedan adquirir en sus territorios —tal como ocurre con ciertas comunidades de la selva peruana—.

Con relación a los ejemplos dados, cabe precisar que en la doctrina ha resultado un lugar común sostener la referida relación entre la conservación ambiental y el bienestar general. De acuerdo a ello, se ha señalado que “habida cuenta de la dimensión política, social y económica del problema ambiental, así como su necesaria relación con el concepto de *bien común*, resulta lógico que las constituciones recientes se hayan interesado en su protección” (Amaya 2010:343). En ese sentido, de acuerdo al autor citado, debido a la referida relación la protección ambiental ha sido recogida a nivel constitucional.

Sobre el particular, en nuestra opinión, debido precisamente a la relación que guarda la problemática ambiental con el bien común, no basta con que la protección ambiental se constitucionalice, sino que resulta necesario que dicha protección se constitucionalice en calidad de verdadero principio, a efectos de implicar un programa para el Estado y la sociedad en general.

1.2. El concepto de “Constitución Ecológica”

El concepto de “Constitución Ecológica” fue desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana en el marco de la Constitución Política de Colombia de 1991. Luego, nuestro Tribunal Constitucional se adhirió a la referida perspectiva en alusión a la Constitución Política del Perú de 1993. Asimismo, la academia se ha ocupado de

examinar el referido concepto. Al respecto, el presente apartado se ocupará de abordar dichos desarrollos.

1.2.1. La “Constitución Ecológica” según la jurisprudencia constitucional

De acuerdo a lo señalado, en el presente apartado se expondrá el concepto de “Constitución Ecológica” tal como fue establecido por la Corte Constitucional Colombiana y el Tribunal Constitucional Peruano.

Al respecto, cabe precisar que nuestro Tribunal Constitucional desarrolló el concepto por vez primera en la sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, en la cual realiza una expresa referencia al criterio establecido previamente por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-760/07 del año 2007, el cual manifiesta compartir. Por tal motivo, ambas sentencias servirán de premisa fundamental para el análisis a realizarse en el presente trabajo.

1.2.1.1. Desarrollo de la Corte Constitucional colombiana

El concepto de “Constitución Ecológica” fue elaborado por la Corte Constitucional Colombiana para referirse al grupo de disposiciones constitucionales relativas a las relaciones entre la comunidad y la naturaleza, destinadas básicamente a la protección de esta última. Esto ha sido señalado por la propia Corte⁵:

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, **el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”**, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

(Resaltado agregado)

5 La cita proviene de la Sentencia C-431/00 de abril del 2000. Asimismo, en dicha sentencia se recomienda consultar respecto a la Constitución Ecológica, entre otras, las Sentencias T411/92 y T-046/99.

De igual manera, el origen jurisprudencial del concepto en análisis ha sido destacado por Amaya Navas —quien ha complementado estas ideas con sus aportes— al indicar que “para el caso colombiano, la Corte Constitucional ha manifestado que en nuestra Carta Política de 1991 se encuentra una verdadera *Constitución ecológica* del mismo rango de las constituciones económica, social y cultural [...]” (2010:23).

Para iniciar la exposición sobre el desarrollo jurisprudencial del concepto de Constitución Ecológica, cabe señalar que la Sentencia colombiana T-760/07 —la cual servirá de premisa de acuerdo a lo antes señalado— ya ha sido empleada anteriormente en el presente trabajo a fin de explicar el principio de protección ambiental; ello, debido a la relación que guarda dicho principio con el concepto de Constitución Ecológica⁶.

Mediante la Sentencia T-760/07, la Corte colombiana precisa —para empezar— que un principio fundamental de su Constitución es la obligación que corresponde tanto al Estado como a los particulares de proteger las riquezas naturales de la Nación y, asimismo, aclara que de dicho valor se derivan derechos colectivos y obligaciones específicas que corresponden al Estado y a los colombianos sobre la relación entre el hombre y su ecosistema, que la propia Constitución reconoce. De conformidad con lo señalado, la Corte considera que su Constitución prevé una estrategia clara para que el aprovechamiento de los recursos no implique un perjuicio para la salubridad ni un daño para el medio ambiente y su diversidad, incluyendo al desarrollo sostenible y a la conservación, restauración y sustitución del ambiente como garantías. Sobre el particular, la Corte indica literalmente lo siguiente:

De entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la

6 En vista de que la Sentencia colombiana T-760/07 ya ha sido empleada anteriormente en el presente trabajo, algunas citas antes expuestas serán repetidas en tanto resultan relevantes también a este punto del trabajo desde diferentes perspectivas.

Nación (art. 8°). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de *proteger la diversidad e integridad del ambiente* y una facultad en cabeza del Estado tendiente a *prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución*.

Obsérvese que la Carta prevé una estrategia definida frente a la relación entre la persona y su entorno natural: el aprovechamiento de los recursos no puede engendrar de manera alguna un perjuicio de la salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad medio ambiental. Así, desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución hacen parte de la garantías contenidas en nuestra Constitución para que el bienestar y el quehacer productivo-económico del ser humano se efectúe en armonía y no a costa o en perjuicio de la naturaleza (arts. 332, 333, 334 y 366 C.P.).

Sin perjuicio de ello, más adelante en su desarrollo, la Corte colombiana se refiere expresamente al concepto de Constitución Ecológica. Al respecto, indica que “en tales disposiciones no se agota el énfasis otorgado por el constituyente a la protección del medio ambiente. Por el contrario, la Carta hace permanente mención a sus elementos y principios, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte conforma la constitución ecológica o verde⁷”. Entonces, a fin de precisar lo señalado, la Corte procede a citar sus sentencias anteriores en la materia —tanto en el cuerpo principal como a pie de página— tal como se expone a continuación:

La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que **la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera "constitución ecológica", conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico** puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, "unos deberes calificados de protección⁸.

(Resaltado agregado)

7 Sentencia T-760/07.

8 La presente cita de la Sentencia T-760/07 proviene de la Sentencia C-126 de 1998.

Como se entiende de la cita antecedente, la Corte Colombiana afirma la existencia de una verdadera Constitución Ecológica en su Constitución debido a que en su ordenamiento jurídico la protección al medio ambiente resulta realmente trascendental, lo que, según señala, se desprende del análisis de las disposiciones constitucionales en materia ambiental —las cuales rigen la relación de la sociedad con el medio ambiente y que buscan su protección—. Por tanto, de acuerdo a la Corte, las referidas disposiciones constitucionales conforman la denominada Constitución Ecológica.

Asimismo, en la cita que precede encontramos la teoría de la triple dimensión de la Constitución Ecológica que nuestro máximo Tribunal ha adoptado. De acuerdo a ella, tenemos por una parte que la protección al medio ambiente constituye un principio que irradia todo el orden jurídico en tanto es obligación estatal proteger las riquezas naturales de la Nación. Por otra parte, tenemos el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano y, por último, un conjunto de obligaciones —derivadas de la Constitución Ecológica— que corresponden a las autoridades y a los particulares relativas a la protección medio ambiental.

Al respecto, se aprecia que la referida teoría de la triple dimensión ha sido empleada por la Corte a fin de conceptualizar los elementos presentes en su Constitución relacionados al medio ambiente, incluyendo el principio de protección estatal e individual, y los derechos colectivos y obligaciones específicas que de este derivan, lo que se condice con la cita líneas arriba sobre la estrategia constitucional para el aprovechamiento de los recursos naturales.

Por todo lo señalado, consideramos que resulta posible indicar que la Corte Constitucional Colombiana fundamenta la existencia de la Constitución Ecológica en su ordenamiento jurídico en base a que la protección al medio ambiente resulta realmente trascendental, lo que, a nuestro entender, implica a su vez que dicha

protección constituye en el referido ordenamiento un principio constitucional, de tal manera que resulta capaz de irradiarlo en su totalidad; ello, yendo conforme a la primera dimensión de la Constitución Ecológica señalada por la Corte, de acuerdo a la cual “[...] la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico [...]”.

Ahondado más en el concepto de Constitución Ecológica en análisis, con relación a este, en la Sentencia T-760/07, la Corte Colombiana citó también la sentencia T-411 de 1992, indicando textualmente que “(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: [...]”, e incluyó en la cita la mención a cada una de las disposiciones referidas realizada en la mencionada sentencia T-411⁹.

Al respecto, a continuación se listan las treinta y cuatro (34) disposiciones constitucionales que, de acuerdo a la Corte Colombiana en la Sentencia T-411 de 1992 (citada en la sentencia T-760/07), conforman la Constitución Ecológica en el ordenamiento colombiano, desarrollando a detalle —con base en lo señalado por la

9 La Sentencia T-760/07 indica literalmente lo siguiente:
En la sentencia T-411 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) La Corte consideró que “(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de *Constitución Ecológica*, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || *Preámbulo* (vida), **2º** (fines esenciales del Estado: proteger la vida), **8º** (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), **11** (inviolabilidad del derecho a la vida), **44** (derechos fundamentales de los niños), **49** (atención de la salud y del saneamiento ambiental), **58** (función ecológica de la propiedad), **66** (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), **67** (la educación para la protección del ambiente), **78** (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), **79** (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), **80** (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), **81** (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), **82** (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), **215** (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), **226** (internacionalización de las relaciones ecológicas), **268-7** (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), **277-4** (defensa del ambiente como función del Procurador), **282-5** (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), **289** (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), **300-2** (Asambleas Departamentales y medio ambiente), **301** (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), **310** (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), **313-9** (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), **317** y **294** (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), **330-5** (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), **331** (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), **332** (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), **333** (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), **334** (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), **339** (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), **340** (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), **366** (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).”

Corte— las partes que resultan pertinentes en cada caso por relacionarse al aspecto ambiental:

- **Preámbulo:** Se establece como objetivo constitucional asegurar la vida de los integrantes de la Nación. Esto además, dentro de un escenario democrático y participativo. Al respecto, cabe recordar la relación ya explicada entre el medio ambiente sano y la vida de las personas.

- **Artículo 2°:** Se establece como fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (lo cual comprende al principio de protección ambiental, a los derechos relacionados a la materia ambiental —incluyendo a la vida— y a los deberes relativos a la conservación ambiental, tal como se verá en otros artículos). Asimismo, se indica que es fin del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (lo que involucra a las decisiones de relevancia ambiental, como se verá después también). Más aun, se establece que las autoridades están instituidas para proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia —lo que alude a la relación entre medio ambiente y vida—.

- **Artículo 8°:** Se establece la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- **Artículo 11°:** Se establece que el derecho a la vida es inviolable.

- **Artículo 44°:** Se refiere a los derechos fundamentales de los niños, declarando algunos —tales como la vida, la integridad física y la salud— y estableciendo que estos gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución y demás normas. Es decir, este artículo dispone explícitamente que los niños gozan de todos los derechos reconocidos por el ordenamiento

jurídico colombiano, lo que incluye a los derechos relacionados a la materia ambiental.

- **Artículo 49°:** Se indica que la atención de la salud y del saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado¹⁰.

- **Artículo 58°:** Se determina que la propiedad tiene una función ecológica¹¹.

- **Artículo 66°:** Se establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta las calamidades ambientales.

- **Artículo 67°:** Se establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la cual se busca el acceso a los bienes y valores de la cultura. Asimismo, se indica que la misma formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para la protección del ambiente — entre otros objetivos—. En ese sentido, este artículo refiere explícitamente a que la educación debe estar encaminada hacia la protección ambiental, la cual constituye entonces un objetivo social para la enseñanza.

- **Artículo 78°:** Se establece que por ley se regula el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que

10 Respecto a este artículo, cabe señalar que fue modificado mediante la adición de dos (2) párrafos en el año 2009; es decir, con posterioridad a la emisión de la Sentencia T-411 ahora desarrollada. Sin embargo, dicha sentencia se refirió al aspecto ambiental del artículo —lo que ahora nos ocupa—, el cual no se ha visto afectado o variado por la adición señalada.

11 Respecto a este artículo, cabe señalar que fue modificado mediante la supresión de (1) párrafo en el año 1999; es decir, con posterioridad a la emisión de la Sentencia T-411 ahora desarrollada. Sin embargo, dicha sentencia se refirió al aspecto ambiental del artículo —lo que ahora nos ocupa—, el cual no se ha visto afectado o variado por la supresión señalada.

debe suministrarse al público en su comercialización. En particular, se indica que habrá responsabilidad —conforme a ley— de los productores y comercializadores que atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios en el marco de sus actividades; y que el Estado debe garantizar la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.

- **Artículo 79°:** Se establece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano. Asimismo, se indica que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; es decir, existe participación de la comunidad en las decisiones de carácter ambiental.

Más aun, el artículo determina que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Mediante estas palabras, se establece la obligación del Estado de proteger el ambiente y sus elementos —dejando en una particular posición a las áreas de especial importancia ecológica— y asimismo, se ahonda en la obligación estatal de dirigir la educación para lograr una eficaz protección ambiental.

- **Artículo 80°:** Se indican los siguientes roles del Estado:
 - o Planifica el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.
 - o Previene y controla los factores de deterioro ambiental, impone las sanciones legales y exige la reparación de los daños causados.
 - o Cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

- **Artículo 81°:** Se prohíben las armas químicas, biológicas y nucleares — fabricación, importación, posesión y uso— y la introducción al territorio colombiano de residuos nucleares y desechos tóxicos. Asimismo, se establece que el Estado regula el ingreso y la salida del país de los recursos genéticos, así como su utilización, de conformidad con el interés nacional.

- **Artículo 82°:** Se señala que el Estado vela por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Además, se regula la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. Al respecto, cabe recordar que el suelo y el espacio aéreo constituyen recursos naturales, por lo que el presente artículo refiere al deber estatal de proteger los recursos naturales de Colombia.

- **Artículo 215°:** Se regula la declaración de Estado de Emergencia —por parte del Presidente, con la firma de todos los ministros— en caso de perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente al orden ecológico del país.

- **Artículo 226°:** Se establece que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas, teniendo como bases la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.

- **Artículo 268° numeral 7:** Se refiere a la fiscalización por parte del Estado de los recursos naturales y del ambiente, mediante la atribución brindada al Contralor General de la República de presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los mismos.

- **Artículo 277° numeral 4:** Se establece que la defensa del ambiente es función del Procurador General de la Nación.

- **Artículo 282° numeral 5:** Se determina la función del Defensor del Pueblo de interponer acciones populares en el marco de la defensa de los derechos humanos, lo que incluye la protección del ambiente.

- **Artículo 289°:** Se establece la facultad de los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas de —por mandato legal— organizar programas de cooperación e integración con sus pares del país limítrofe, para la preservación del ambiente.

- **Artículo 300° numeral 2:** Se establece que corresponde a las Asambleas Departamentales¹² expedir las disposiciones relativas al ambiente, por medio de ordenanzas.

- **Artículo 302°¹³:** Se dispone que mediante ley se pueden establecer diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal para los Departamentos, distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con sus recursos naturales y circunstancias ecológicas. Incluso, mediante ley se puede delegar a los Departamentos atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.

12 De acuerdo al artículo 299° de la Constitución colombiana, una Asamblea Departamental es una corporación político-administrativa de elección popular que funciona en cada departamento, la cual puede ejercer control político sobre la administración departamental.

13 En la sentencia T-411 —citada a pie de página líneas arriba—, la Corte se refiere al artículo 301° de la Constitución Colombiana en los siguientes términos: “**301** (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas)”.

Sin embargo, de la revisión de la referida constitución, se advierte que el artículo 301° no refiere a la gestión administrativa y fiscal de los departamentos, sino a las asambleas departamentales y su facultad de delegar en los concejos municipales las funciones que detenta en determinados casos señalados por ley. Por otro lado, el artículo siguiente —artículo 302°— sí alude gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo —entre otros aspectos— a recursos naturales y a circunstancias ecológicas. Por tanto, se aprecia que en la sentencia T-411 existe un error material, y que el artículo al que debió hacer referencia la Corte, en atención a la temática que describe, es el 302°, razón por la cual nosotros nos referiremos al mismo en el presente.

- **Artículo 310°:** Se estipula la posibilidad de establecer regulaciones particulares —mediante ley aprobada con mayoría en las cámaras— para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales de dicha zona. Específicamente, de limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles.

- **Artículo 313° numeral 9:** Se dispone como función de los concejos municipales¹⁴ dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

- **Artículos 317° y 294°:** El artículo 317° establece que un porcentaje —definido por ley— de la contribución por valorización¹⁵ se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Al respecto, el artículo 294° señala que la ley no podrá imponer recargos sobre los impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317°.

14 Cabe señalar que de conformidad al artículo 312° de la Constitución colombiana, un concejo municipal es una corporación político-administrativa elegida popularmente por períodos de cuatro (4) años en cada municipio, la cual puede ejercer control político sobre la administración municipal.

15 De conformidad con lo señalado por el artículo 317° de la Constitución colombiana, la contribución de valorización es un tipo de tributo. Al respecto, se ha señalado lo siguiente: “La “contribución de valorización”, que en Estados Unidos se conoce como *betterment levy* o *special assessment* y en otros países, especialmente de América Latina, se denomina “contribución por mejoras”, es una “carga impositiva generada por un gobierno a los propietarios de un grupo de inmuebles seleccionados para sufragar, totalmente o en parte, el costo de una obra o servicios públicos que generan mejoras específicas o servicios que se presumen de beneficio general para el público y de beneficio específico para los dueños de tales propiedades [...]”. (Borrero 2011).

- **Artículo 330° inciso 5:** Se determina que los territorios indígenas en Colombia se gobiernan por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, los cuales ejercen diversas funciones; entre ellas, la de velar por la preservación de los recursos naturales.

- **Artículo 331°:** Se crea la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la cual tiene como funciones, la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

Al respecto, se aprecia que se trata de una entidad creada especialmente para la recuperación de un área dentro del territorio colombiano —el Río Grande de la Magdalena— lo cual incluye, la preservación del medio ambiente.

- **Artículo 332°:** Se establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

- **Artículo 333°:** Se establece que mediante ley se puede limitar la libertad económica por razón del medio ambiente.

- **Artículo 334°:** Se establece que el Estado dirige la economía y que este intervendrá, por mandato legal, en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía, a fin de preservar un ambiente sano¹⁶.

¹⁶ Respecto a este artículo, cabe señalar que fue modificado en el año 2011; es decir, con posterioridad a la emisión de la Sentencia T-411 ahora desarrollada. Sin embargo, el aspecto ambiental del artículo, tema que ahora nos ocupa —la intervención estatal en la explotación de los recursos naturales a fin de preservar el ambiente—, no se eliminó con la modificación. Al respecto, dicha modificación radica principalmente en

- **Artículo 339°:** Se refiere al Plan Nacional de Desarrollo, el cual se encuentra conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Al respecto, se señala que la parte general incluye las estrategias y orientaciones generales de la política ambiental adoptada por el Gobierno¹⁷.

- **Artículo 340°:** Se establece que los sectores ecológicos tendrán representación en el Consejo Nacional de Planeación, el cual sirve de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

- **Artículo 366°:** Se determina que la solución de necesidades de saneamiento ambiental y de agua potable constituye objetivo fundamental de la actividad estatal, en el marco de su finalidad social de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Más aun, cabe señalar que la sentencia T-411 —citada en la Sentencia T-760/07— inmediatamente antes del párrafo reproducido en esta última sobre las treinta y cuatro (34) disposiciones que conforman la Constitución Ecológica (y a su vez, líneas arriba en el presente trabajo) indica lo siguiente:

De lo anterior **se deduce que la Constitución de 1.991, a diferencia de la de 1886, no sólo señala al poder público el límite de lo permitido, sino que le impone el deber positivo de garantizar la creación de un orden político, económico y social justo**, como explícitamente se determina en el preámbulo y en el artículo 2°.

La Constitución se transforma pues en un programa. El legislador no es un instrumento de una acción política libre dentro de unos límites negativos que la Constitución impone, sino que él desarrolla el programa que la Constitución contiene. La Constitución es el programa de lo que el Estado debe hacer, aquí y ahora,

haberse determinado que la intervención estatal se da en un marco de sostenibilidad fiscal, lo que la disposición constitucional en su expresión original no precisaba.

17 Respecto a este artículo, cabe señalar que fue modificado en el año 2011; es decir, con posterioridad a la emisión de la Sentencia T-411 ahora desarrollada. Sin embargo, el aspecto ambiental del artículo, tema que ahora nos ocupa —la política ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo (parte general) —, no se vio afectado con la modificación. Al respecto, dicha modificación radica principalmente en el plan de inversiones de las entidades públicas, habiéndose añadido que este debe darse dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

para crear condiciones sociales más justas y libres, o sea, lo que llama Schneider, el "Mito Concreto".

(Resaltado agregado)

Cabe señalar que si bien el análisis realizado en el presente trabajo se enfoca en la Sentencia T-760/07 —toda vez que el Tribunal Constitucional se remite expresamente a ella— hemos considerado pertinente incluir la cita última —proveniente de la Sentencia T-411— en tanto en esta se indica explícitamente que la Constitución supone un programa de lo que el Estado debe hacer, y dentro de ese marco se propone la idea de la "Constitución Ecológica"¹⁸ como surgida de una lectura sistemática, axiológica y finalista de las treinta y cuatro (34) disposiciones, idea que es recogida en la Sentencia T-760/07. Es decir, existe relación entre la idea recogida en la Sentencia T-760/07 sobre las treinta y cuatro (34) disposiciones que conforman la Constitución Ecológica y la concepción del programa presente en la Constitución. En particular, se aprecia que la Corte concibe a la Constitución Ecológica como una parte del programa presente en la Constitución, lo que abona para el desarrollo del concepto de Constitución Ecológica que se procura en el presente capítulo.

En adición a lo señalado, en la Sentencia T-760/07 en estudio, la Corte colombiana resalta la relación que existe entre la vida del ser humano y la preservación del medio ambiente —remitiéndose nuevamente a jurisprudencia anterior: Sentencia C-150 de 2005— en los siguientes términos:

[...] El medio ambiente (Art. 78 C.P.) , es uno de los mecanismos mínimos de existencia del ser humano. Es por intermedio de este que los seres humanos desarrollan su vida en condiciones dignas (Art. 11 C.P.) Así entonces, surge de nuestra Constitución el bien jurídico ambiental como derecho protegido por el Estado Colombiano, también llamado Constitución Ecológica (Arts 7, 8, 11, 49, 58, 63 , 65, 66, 67, 72, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 88, 90, 95.8, 215, 226, 150, 189,246,268.7, 277.4, 282.5, 289 , 360, 361 y 366 entre otros)

18 Haciendo el enlace mediante los términos "En este orden de ideas, de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: [...]". Para mayor detalle, ver la Sentencia T-411.

De la cita previa, se desprende que en opinión de la Corte colombiana su Constitución incorpora al aspecto ambiental con carácter de bien jurídico¹⁹ protegido por el Estado Colombiano, dando lugar a la configuración la Constitución Ecológica. Además, la protección de dicho 'bien jurídico ambiental' tiene como correlato la garantía del derecho subjetivo al medio ambiente de las personas.

De todo lo desarrollado en el presente acápite, podemos apreciar que en la Constitución Política de Colombia de 1991 el aspecto ambiental muestra una presencia importante, lo cual ha sido percibido y recogido por la Corte Constitucional en su labor jurisprudencial.

1.2.1.2. Desarrollo del Tribunal Constitucional peruano

Tal como ha sido expresado, nuestro Tribunal Constitucional desarrolló el concepto de Constitución Ecológica por vez primera en la sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, mediante una referencia expresa al criterio establecido previamente por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-760/07 — desarrollada en el apartado anterior—, el cual manifiesta compartir. Posteriormente, el Tribunal abunda en el concepto en cuestión a través de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC. Por tanto, el contenido de ambas sentencias será presentado a continuación.

19 Al respecto, cabe recordar lo que entiende la doctrina por "bien jurídico". A manera de muestra, a continuación los conceptos dados por los profesores de universidades españolas Jesús María Silva Sánchez y Miguel Polaino Navarrete. Para el primero de ellos, bienes jurídicos son "aquellos objetos que el ser humano precisa para su libre autorrealización (la cual obviamente tiene lugar en la vida social); determinados objetos se convierten en bienes jurídicos, en la medida en que están dotados de un contenido de valor para el desarrollo personal del hombre en sociedad" (Silva Sánchez citado en Ochoa 2014:273). En la misma línea, para el segundo de los referidos, como bien jurídico "debe entenderse cuanto es susceptible de portar utilidad a la persona o a la coexistencia en sociedad. Todo bien, en contraposición a mal, constituye desde luego objeto idóneo de valoración jurídica de signo positivo", añadiendo que «la configuración acaso más elemental y exacta del bien es la que señala a éste como un algo favorable y útil para la vida humana, jurídicamente estimado como tal [...]» (Polaino citado en Ochoa 2014:273-274).

1.2.1.2.1. Sobre la Sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC

El Tribunal Constitucional —máximo intérprete de la Constitución Política del Perú de 1993— ha considerado, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, que esta contiene una “Constitución Ecológica”, concepto que ha definido como el conjunto de disposiciones contenidas en nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que, según indica, ocupa un lugar medular en nuestra Norma Fundamental. A este punto, cabe precisar que resulta posible apreciar que la Corte Colombiana y el Tribunal Constitucional comparten la descripción de lo que implica la “Constitución Ecológica”.

Asimismo, ha estimado que dicho concepto cuenta con una triple dimensión —como principio, derecho y obligaciones—, perspectiva esgrimida por la Corte Constitucional Colombiana previamente en la Sentencia T-760/07, a la que el Tribunal Constitucional se adhiere en los siguientes términos²⁰:

Tal como en su momento fue desarrollado por la Corte Constitucional Colombiana, en criterio que es compartido por este Tribunal, la Constitución Ecológica tiene una triple dimensión:

- Como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación.
- Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales.
- Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, “*en su calidad de contribuyentes sociales*”.

Finalmente, el Tribunal Constitucional indica en la referida sentencia que “como bien lo ha señalado Adame Goddard el reconocimiento de los derechos sociales “como

20 Sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

deberes de solidaridad sirve a su vez para que cada individuo dirija sus máximos esfuerzos a la obtención de aquellos bienes que representan sus derechos sociales, superando de este modo la visión paternalista que exige que la satisfacción de necesidades esté únicamente en manos del Estado”. De ello, se desprende que el Tribunal ubica a la “Constitución Ecológica” en el ámbito de los derechos sociales y asimismo, de los deberes de solidaridad, compartiendo la noción de que el efectivo ejercicio de dichos derechos puede implicar también la participación activa de los individuos.

1.2.1.2.2. Sobre la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC

Posteriormente, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el Tribunal Constitucional se refiere al concepto de “Constitución Ecológica” establecido previamente en la sentencia desarrollada precedentemente, expresando lo siguiente²¹:

Tomando en cuenta doctrina y jurisprudencia constitucional comparada se ha denominada al conjunto de disposiciones de la Carta fundamental, referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, *Constitución Ecológica* (STC 3610-2008-PA/TC, fundamento 33). Así, el artículo 66 de la Constitución establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por su parte, el artículo 67 de la Constitución dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. De otro lado, el artículo 68 de la Constitución prescribe: “El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”; en esa línea, el artículo 69 señala: “El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía”.

En ese sentido, se aprecia que el Tribunal Constitucional persiste en considerar que la Constitución Ecológica se encuentra conformada por el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente. De acuerdo a ello —con mayor precisión que en la Sentencia recaída

21 Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC (Caso “Cordillera Escalera”).

en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC— el Tribunal reproduce dichas disposiciones constitucionales (artículos 66°, 67°, 68° y 69° de la Constitución).

Más aun, con base en la lectura integral de las referidas disposiciones, el Tribunal señala lo siguiente: “De ahí que se derive un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia”. Al respecto, se aprecia que el Tribunal reafirma las responsabilidades del Estado frente a la preservación del medio ambiente y el goce del derecho al medio ambiente por parte de los ciudadanos.

Siguiendo esa línea, el Tribunal hace referencia al artículo 9° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual, según indica, desarrolla los alcances de las disposiciones constitucionales contenidas en la Constitución Ecológica. El referido artículo establece lo siguiente²²:

La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

Al respecto, el Tribunal indica que:

El enunciado legal materializa lo determinado en la llamada *Constitución Ecológica*. Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales, *in totum*, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce.

22 Artículo 9° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Por tanto, se tiene que, de acuerdo al Tribunal Constitucional, las disposiciones constitucionales que forman parte de la llamada Constitución Ecológica han encontrado desarrollo legislativo en el citado artículo 9° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual establece el objetivo de la Política Nacional del Ambiente. Así, en el marco de dichas disposiciones de la Constitución, la referida Política Nacional busca la adecuada explotación de los recursos naturales en consonancia con el respeto a los derechos fundamentales de las personas. En esa línea, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional, una adecuada explotación de los recursos naturales supone su subordinación al interés nacional.

1.2.2. La “Constitución Ecológica”: sumando la doctrina para la construcción de un concepto mayor

Tal como ha sido explicado, el concepto de Constitución Ecológica tiene un origen jurisprudencial. Alrededor de dicha jurisprudencia, la academia ha brindado aportes interesantes. En atención a ello, en el presente apartado se considerará la base jurisprudencial antes desarrollada y se entrelazarán las nociones por ella construidas con ideas presentadas por la academia a efectos de esbozar un concepto mayor.

Por tanto, se iniciará el presente apartado condensando las concepciones jurisprudenciales involucradas en el término de “Constitución Ecológica”. Sobre el particular, cabe señalar que a esos efectos se considerará especialmente a la jurisprudencia colombiana en tanto el Tribunal Constitucional peruano hizo referencia a la Constitución Ecológica después de que la Corte Colombiana hiciera lo propio, y se puede apreciar que en términos generales compartió la definición dada por esta última así como adoptó su teoría sobre la triple dimensión. Entonces, a manera de resumen, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, la Constitución Ecológica se puede conceptualizar de la siguiente manera:

Es el conjunto de disposiciones constitucionales que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza destinadas a proteger el medio ambiente, —es decir, esta forma parte de la Constitución en sí— siempre y cuando en el ordenamiento jurídico que contenga dichas disposiciones, la protección del medio ambiente ocupe un lugar realmente trascendental. Ello implica que la Constitución debe referirse de manera permanente a los elementos relativos a la protección medio ambiental, por lo que la relevancia del aspecto ambiental debe poder inferirse de las referidas disposiciones constitucionales.

En esa línea, la presencia de la Constitución Ecológica en determinado orden jurídico supone la existencia del bien jurídico ambiental; es decir, que el aspecto ambiental se encuentra elevado a la categoría de bien jurídico y que cuenta, por tanto, con la máxima protección estatal en virtud del reconocimiento de su importancia para la existencia del ser humano y el desarrollo de la vida en condiciones dignas.

Asimismo, cabe precisar que la Constitución Ecológica cuenta con una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico al que pertenezca. De acuerdo a ello, como primera dimensión tenemos que la protección al medio ambiente constituye un principio que irradia todo el orden jurídico en tanto el Estado tiene la obligación de proteger las riquezas naturales que pertenecen a la Nación. Como segunda dimensión encontramos el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, el cual resulta exigible por diversas vías judiciales y, finalmente, como tercera dimensión, tenemos un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares relacionadas a la protección medio ambiental, las cuales se derivan de dicha Constitución Ecológica.

Ahora bien, habiendo condensado las nociones jurisprudenciales, a continuación se expondrán los aportes doctrinales para enlazar ambos en el intento por construir el concepto mayor de Constitución Ecológica.

Para empezar, sobre la Constitución colombiana de 1991 Melón Velásquez ha señalado lo siguiente²³:

[...] tuvo una característica especial y fue incorporar el aspecto ambiental de manera transversal, razón suficiente para ser considerada como lo denomina la Corte Constitucional como una: “Constitución ecológica”, “verde o ambiental”, esto en gran parte se le debe a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, pues en sus diferentes debates arrimó la problemática ambiental teniendo como soporte la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en auge a finales del siglo XX, ante esta situación de sumo interés de no solo nacional sino internacional, el medio ambiente recobra un papel esencial en la Constitución Política colombiana el cual no era partícipe en el anterior ordenamiento superior y por ello sea calificado como un derecho nuevo de gran trascendencia para las generaciones presentes y futuras (Melón 2016:211).

(Resaltado agregado)

Sobre el particular, tal como ha sido precisado, para la jurisprudencia, la presencia de una Constitución Ecológica en un ordenamiento jurídico supone que la protección del medio ambiente ocupa un lugar realmente trascendental en el ordenamiento jurídico del que se trate. Entonces, entrelazando dicha idea con la afirmación de Melón presentada en la cita anterior, debemos indicar que el hecho de que la protección medio ambiental ocupe un lugar trascendental debe entenderse como que el aspecto ambiental —el cual incluye principalmente a la protección ambiental— se manifiesta en la constitución de manera transversal. Es decir, que atraviesa a la Constitución de principio a fin.

Más aun, a decir de Melón, dicha transversalidad manifestada por la protección ambiental en la Constitución colombiana es principalmente fruto de las concepciones que albergaba la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, toda vez que al elaborar

23 Cabe señalar que esta cita ha sido reproducida previamente en el presente trabajo en tanto era relevante a efectos de referirnos al principio de protección ambiental.

la Constitución, esta tuvo en consideración a la problemática ambiental y concibió a la protección medio ambiental como respuesta. A este punto cabe enfatizar que la idea de la transversalidad en la Constitución se condice con la noción de la protección ambiental como principio constitucional propuesta líneas arriba en el presente trabajo.

Además, la doctrina también ha considerado que la calificación de Constitución Ecológica responde a la extensión de la materia ambiental en la Constitución desde un punto de vista formal, es decir, a la cantidad de disposiciones constitucionales sobre la materia ambiental contenidas en la Constitución. En ese sentido, la ex Contralora General de Colombia, Sandra Morelli, ha indicado —en referencia al caso colombiano— que “Colombia representa otro exponente ilustrativo del proceso de incorporación en el continente suramericano del que hemos denominado en algún otro momento “Constitucionalismo ambiental” de nuevo cuño. La impronta que recibe en este sentido la Constitución de 1991 es de tal calibre y extensión formal que autoriza perfectamente su titulación como “Constitución ecológica” [...]” (Morelli citada en Melón 2016:221).

En esa misma línea, se ha señalado que “uno de los aspectos fundamentales con la expedición de la Constitución Política de 1991, fue la incorporación dentro de su articulado, [de] los temas de carácter ambiental que se encuentran diseminados en treinta y cuatro (34) artículos, razón por la cual sea considerada como una: “Constitución ecológica”, entre algunos aspectos encontramos: la necesidad de establecer procesos de planeación del desarrollo socioeconómico y físico territorial, al igual en la implementación de políticas públicas y herramientas normativas para dar soluciones prontas y oportunas” (Melón 2016:220-221). Sobre el particular, cabe señalar que la idea de una gran extensión formal de la materia ambiental en la Constitución va de la mano con la transversalidad de la misma.

Más aun, sobre los aspectos regulados en la Constitución colombiana —considerada como una Constitución Ecológica por Melón²⁴— este ha manifestado que se incluye lo siguiente:

[...]la protección, preservación y el desarrollo sostenible del medio ambiente habiendo sido elevado a rango constitucional pues antes no tenía connotación especial, además de ello, se encuentran dispersos otros aspectos de sumo interés como: la biodiversidad, conservación de áreas naturales, desarrollo sostenible, calidad de vida, educación y ética ambiental, constituyéndose todos juntos, como la esencia para la convivencia y participación de las personas dentro del ordenamiento jurídico constitucional (Melón 2016: 223-224).

De acuerdo a las citas precedentes, una Constitución Ecológica supone que la materia ambiental se encuentra regulada en la Constitución desde una gran variedad de perspectivas y aspectos, incluyendo biodiversidad, educación y ética ambiental, entre otros.

Asimismo, Amaya Navas alega en su obra *La Constitución Ecológica de Colombia*, sobre la base del análisis realizado de las normas constitucionales que “[...] en materia ambiental sí se puede encontrar todo un sistema normativo autónomo [...]” (Amaya 2010:25). Al respecto, tal como ha sido referido, para la Corte colombiana, la presencia de una Constitución Ecológica requiere que la Constitución haga una permanente mención a sus elementos. En ese sentido, siguiendo a Amaya, la idea de la Corte se complementa entendiendo que la permanente mención debe dar lugar a un sistema normativo autónomo. A nuestro entender, ello implica que una Constitución Ecológica supone un cuerpo orgánico de normas en materia ambiental conectadas entre sí, completo y suficiente desde el punto de vista de su finalidad de tutela ambiental.

24 Al respecto, cabe precisar que el autor se refiere a la Constitución colombiana en términos de una Constitución Ecológica en diversas oportunidades en la obra citada en el presente trabajo. Un claro ejemplo es la cita sobre la mencionada Constitución reproducida líneas arriba dos veces, la cual será repetida una vez más para mejor ilustración del punto expuesto en esta nota a pie de página: “[...] tuvo una característica especial y fue incorporar el aspecto ambiental de manera transversal, razón suficiente para ser considerada como lo denomina la Corte Constitucional como una: “Constitución ecológica”, “verde o ambiental” [...]” (Melón 2016:211).

En esa línea, Morelli indica sobre la jurisprudencia constitucional colombiana que “ha asimilado ésta sin dificultades esa idea de Constitución “ecológica”, entendida como un conjunto de normas interconectadas, cuyo propósito fundamental –la protección del medio ambiente- se concibe en una triple faceta de obligación (para autoridades estatales y a particulares), derecho subjetivo y principio general que se proyecta sobre el conjunto del ordenamiento jurídico” (Morelli citada en Melón 2016:222).

En adición a lo señalado, el profesor colombiano Julio Cesar Rodas se ha referido a la Constitución Ecológica como un “detenido conjunto normativo” con múltiples disposiciones (Rodas 2006:235), lo que a nuestro entender también abona a la idea de un cuerpo orgánico de normas en tanto se comprende como un detallado y completo conjunto de normas.

Más aun, de acuerdo al ex ministro del Ambiente, Manuel Pulgar-Vidal, el título de Constitución Ecológica otorgado a la constitución colombiana responde a varios factores. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

[...] hablar de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Constitución ecológica, es referirnos a uno de los hitos más significativos en materia de desarrollo legislativo y político no sólo ambiental, sino a también social, en América Latina. Esto deriva de un contenido que ha sido capaz de reconocer que la protección del ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales, los derechos de los pueblos de habitar en ambiente sano y el respeto a las formas tradicionales de organización social, son elementos fundamentales en una lógica que busca orientar al país hacia metas de sostenibilidad.

No es sólo entonces la confirmación constitucional del derecho a un ambiente sano, derecho de tercera generación que corresponde a los denominados “derechos de solidaridad”, el que permite al texto constitucional de 1991 asumir el título de “constitución ecológica”, sino además el hecho de reconocerse que este derecho corresponde a los ciudadanos como colectividad. Es además la capacidad de entender y hacer evolucionar conceptos como el de propiedad e incorporarle una función ecológica, tendencia que ahora se empieza plasmar en resoluciones a nivel de la jurisdicción constitucional de países latinoamericanos. Es asimismo el cambio de paradigma en el enfoque de desarrollo, entendiéndose que el costo de deterioro ambiental no puede ser asumido como un costo que forma parte del desarrollo de actividades económicas, estableciéndose que la libertad económica se delimitará, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Es finalmente el reconocimiento de las entidades territoriales indígenas y su capacidad de ejercer funciones ambientales y el manejo sostenible de los recursos naturales ubicados en su propio territorio ((Pulgar-Vidal 2006:137).

Entonces, en suma, de acuerdo a Pulgar-Vidal, a efectos de afirmar la existencia de una Constitución Ecológica en un orden jurídico determinado, deben concurrir varios elementos en la Constitución; entre ellos, la protección del ambiente, el reconocimiento del derecho colectivo al ambiente sano, el hecho de comprender y haber generado que evolucionen conceptos constitucionales antiguos como el de la propiedad e incorporarle una función ecológica, el cambio de paradigma en cuanto al entendimiento del desarrollo, estableciéndose que el deterioro ambiental no puede ser aceptado como un costo de las actividades económicas del hombre —lo cual supone una gestión sostenible de los recursos naturales— y el reconocimiento de las entidades territoriales indígenas y su capacidad para gestionar los recursos ubicados dentro de sus jurisdicciones, así como otras funciones de carácter ambiental.

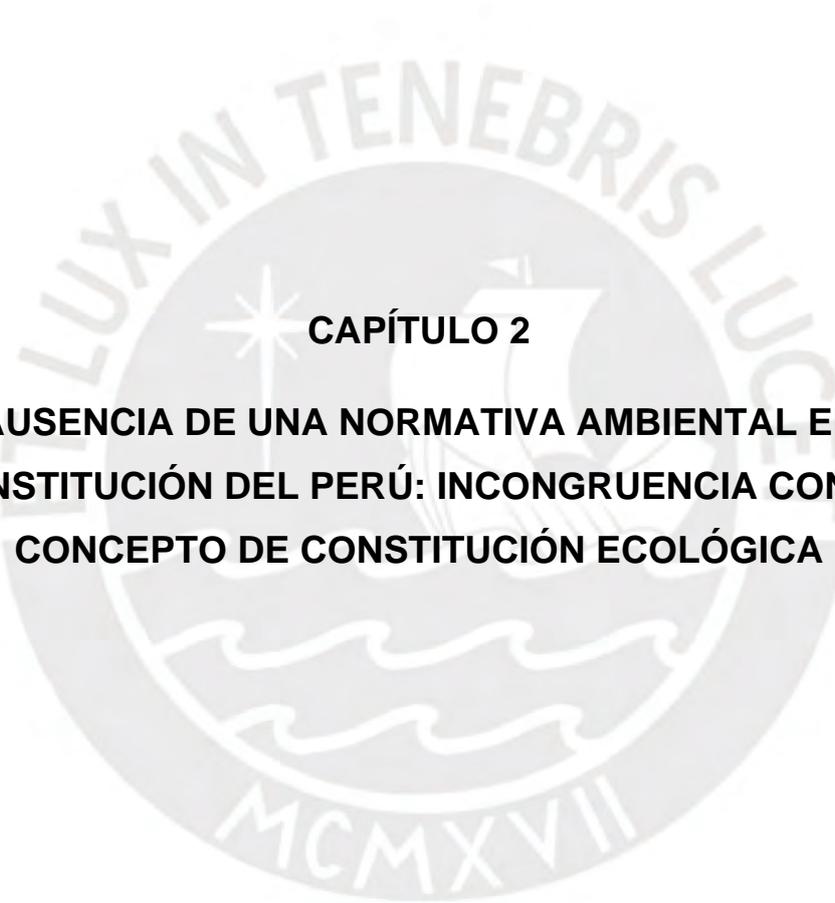
Finalmente, de conformidad con la noción jurisprudencial de la trascendencia del aspecto ambiental, caracterizado además como bien jurídico, Melón ha indicado —con base en jurisprudencia también— que el medio ambiente constituye, en el marco de una Constitución Ecológica, un valor supremo que ha sido constitucionalizado “[...] y con ello poder en cierta manera solucionar problemas de índole social, económico, cultural y étnico de conflictos generados desde épocas remotas sobre esta materia, viéndose concretizado estos aspectos en la Carta Política” (Melón 2016:224). En ese sentido, de acuerdo al autor, una Constitución Ecológica supone que el medio ambiente es concebido como un valor supremo, el cual por tanto, sirve como pauta para la resolución de conflictos de diferente índole (social, económica, cultural y étnica) dentro de una sociedad. Es decir, que el medio ambiente y su protección deben constituir un norte para la comunidad en general.

En relación a la idea anterior, se ha señalado que “la Constitución Ecológica perfila un ideal social y político que busca transformaciones y ante todo la construcción de una verdadera “sociedad ecológica”” (Amaya 2006:570). De este último concepto se

desprende que cuando exista una Constitución Ecológica el medio ambiente cuenta con tal fuerza e importancia que es capaz de caracterizar a la sociedad en general como “ecológica”.

Con base en el concepto de “Constitución Ecológica” esbozado, consideramos viable afirmar que, en suma, para que resulte posible afirmar que en un orden jurídico existe una Constitución Ecológica, es necesario que en dicho orden, la protección ambiental constituya un principio constitucional con todo lo que ello conlleva —lo cual ha sido desarrollado en el acápite antecedente—. En otras palabras, la protección ambiental debe estructurar a la Constitución, dando lugar a la Constitución Ecológica. En tal sentido, el principio constitucional de protección ambiental y la Constitución Ecológica son como dos caras de una misma moneda.

Asimismo, cabe enfatizar que dado que a nuestro entender en el ordenamiento jurídico colombiano en efecto se aprecia la presencia de la protección ambiental como principio constitucional, consideramos también que existe en dicho ordenamiento una Constitución Ecológica.



CAPÍTULO 2

LA AUSENCIA DE UNA NORMATIVA AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL PERÚ: INCONGRUENCIA CON EL CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

En el capítulo 1 hemos explicado en que consiste el principio constitucional de protección al medio ambiente y por qué consideramos que este debe estar presente en el ordenamiento jurídico de un Estado Constitucional. En ese marco, hemos expresado nuestra opinión respecto a que el principio constitucional de protección al medio ambiente se encuentra presente en el ordenamiento jurídico colombiano, compartiendo el criterio expresado por la Corte Constitucional colombiana.

Más aun, en el capítulo anterior se ha esbozado el concepto de Constitución Ecológica tomando como referencia fundamental a la jurisprudencia colombiana que le dio origen, y aplicando asimismo doctrina sobre la materia. Cabe señalar que en dicho capítulo se ha desarrollado también la jurisprudencia peruana sobre el concepto de Constitución Ecológica, siendo que esta comparte a grandes rasgos con Colombia la definición del mismo, y además, ha adoptado manifiestamente la teoría colombiana de la triple dimensión de la Constitución Ecológica.

Con base en lo señalado, en el capítulo 1 hemos arribado a la siguiente conclusión: a fin de que en un ordenamiento jurídico exista una Constitución Ecológica se requiere dentro de este la presencia del principio constitucional de protección ambiental, lo que a nuestro parecer, ocurre en Colombia. En ese sentido, ha quedado determinado que nosotros concordamos con el criterio esgrimido por la Corte colombiana de acuerdo al cual en su orden jurídico existe una verdadera Constitución Ecológica.

Ahora bien, de acuerdo a lo ya expresado, en el presente trabajo se busca demostrar que pese a que en el Perú se ha adoptado la teoría colombiana sobre la Constitución Ecológica, en nuestro ordenamiento jurídico realmente no existe, en tanto la situación jurídica colombiana de contar con el principio constitucional de protección ambiental no se replica en nuestro país. Sobre el particular, creemos que si bien la protección ambiental es un aspecto considerado en la Constitución peruana, no se presenta en

nuestro ordenamiento con el mismo nivel de alcance y desarrollo que en el ordenamiento colombiano, de manera que no configura realmente un principio constitucional.

Entonces, a efectos de demostrar lo señalado, se hará un breve análisis sobre las disposiciones constitucionales que en ambos casos formarían parte de las Constituciones Ecológicas —apoyándonos principalmente en lo establecido por los respectivos órganos constitucionales al respecto de acuerdo a lo desarrollado en el capítulo 1— para visibilizar tanto las similitudes como las diferencias entre ambos ordenamientos jurídicos en cuanto a su cobertura del aspecto ambiental. Ello será útil en la vía a seguir para determinar si el principio constitucional de protección ambiental tiene o no lugar en el ordenamiento nacional, llegando así también a una conclusión con respecto a la teoría de la Constitución Ecológica en el Perú. Al respecto, cabe agregar que para analizar teóricamente las nociones de principio constitucional y de Constitución Ecológica —esta última en su calidad de propuesta teórica adoptada por el Tribunal Constitucional— en el Perú se revisará doctrina sobre interpretación constitucional.

Más aun, se ahondará en la doctrina sobre la Constitución Económica en el Perú, a fin de entender a qué se debe que la doctrina acepte de manera generalizada su existencia en nuestro ordenamiento jurídico, y determinar si en el caso de la Constitución Ecológica se encuentra una situación similar, lo que —de seguirse la misma lógica en el análisis— haría posible la afirmación de la existencia de esta última en el Perú. Por el contrario, de apreciarse que para la Constitución Ecológica no se percibe una situación similar, resultaría posible entonces afirmar que esta no existe.

En síntesis, en el presente capítulo se analizará si en el Perú tiene lugar la presencia de una Constitución Ecológica, tomando como referencia los conceptos tanto de

principio constitucional de protección ambiental como de Constitución Ecológica desarrollados con relación a la Constitución de Colombia de 1991 en el capítulo previo.

2.1. Un análisis sobre las disposiciones constitucionales que conformarían las Constituciones Ecológicas: casos colombiano y peruano

A continuación, se hará un breve análisis sobre las disposiciones constitucionales que en los casos de Colombia y del Perú formarían parte de las respectivas Constituciones Ecológicas —disposiciones constitucionales que han sido desarrolladas en acápite del capítulo 1— a fin de advertir de qué tipo son e intentar agruparlas, de modo que resulte más sencillo visibilizar las similitudes y las diferencias entre ambos ordenamientos jurídicos en cuanto al aspecto ambiental. Dicho análisis servirá luego en la determinación de si existe o no una Constitución Ecológica en el Perú, tal como consideramos existe en Colombia.

2.1.1. Sobre el caso colombiano

En el acápite 1.2.1.1. (Desarrollo de la Corte Constitucional colombiana) correspondiente al capítulo 1 del presente trabajo se expuso que conforme a lo señalado por la Corte Constitucional de Colombia, la Constitución Ecológica en dicho país se encuentra conformada por treinta y cuatro (34) disposiciones constitucionales, las cuales se listaron y desarrollaron.

Al respecto, tal como se desprende de la lista de dichas disposiciones presentada en el acápite referido, la denominada Constitución Ecológica en el caso colombiano incluye los siguientes aspectos:

- ✓ Derechos constitucionales de dimensión ambiental señalados explícitamente.
- ✓ Obligaciones o deberes de los particulares en materia ambiental.

- ✓ Obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental con un desarrollo muy detallado, así como funciones específicas en materia ambiental que competen a determinados órganos estatales.
- ✓ Mecanismo judicial para la protección del derecho al medio ambiente.
- ✓ Aspecto adicional, como es el caso de la posibilidad de reglamentar condiciones especiales del crédito agropecuario teniendo en cuenta las calamidades ambientales.

2.1.2. Sobre el caso peruano

Tal como ha sido explicado en el acápite 1.2.1.2. (Desarrollo del Tribunal Constitucional peruano) correspondiente al capítulo precedente, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC (Caso “Cordillera Escalera”), el Tribunal Constitucional ratifica su posición —establecida en la Sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC— relativa a que la Constitución Ecológica se encuentra conformada por el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente; y, conforme a ello, procede a indicarlas, reproduciendo los artículos 66°, 67°, 68° y 69° de la misma.

Para permitir un mejor análisis, los cuatro artículos constitucionales referidos se citan a continuación:

Artículo 66.- 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.

Artículo 67.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Artículo 69.- El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

Sobre el particular, de los cuatro (4) artículos constitucionales citados, se aprecia que estos refieren básicamente a la obligación estatal de protección ambiental, dando especial atención a lo relativo a los recursos naturales y su explotación. Al respecto, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha establecido que las cuatro (4) disposiciones constitucionales antes citadas conforman nuestra Constitución Ecológica siendo que estas refieren a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente —conformando el capítulo de la Constitución destinado específicamente al aspecto ambiental denominado “Del Ambiente y los Recursos Naturales” (Capítulo II de Título III “Del Régimen Económico”)—, si seguimos la lógica colombiana, correspondería incluir también dentro de dicha Constitución Ecológica otras normas constitucionales que también se encuentran relacionadas al aspecto ambiental — aunque se ubiquen en otros acápite constitucionales—. Ello, toda vez que la jurisprudencia constitucional colombiana ha considerado como parte de su Constitución Ecológica a todas las normas que cubren aspectos ambientales, las cuales, cabe agregar, se encuentran disgregadas a lo largo de toda la Constitución.

En ese sentido, tenemos primero a los derechos salvaguardados mediante la protección ambiental, tales como el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y los derechos a la vida y a la salud; considerando, en cuanto al derecho al medio ambiente equilibrado, su naturaleza eminentemente ambiental y, en cuanto a los derechos a la vida y salud, su relación con el primero explicada en el capítulo previo. Segundo, tenemos al mecanismo judicial previsto en la Constitución para la defensa de los mencionados derechos, cuya consideración como parte de la Constitución Ecológica deriva naturalmente de su relación con los mismos. Tercero, encontramos a las normas que otorgan competencias específicamente ambientales a determinadas entidades estatales. Y cuarto, encontramos al reconocimiento explícito del recurso natural agua como esencial y la consecuente obligación estatal de promover su manejo sostenible; asimismo, y relacionado a lo anterior, a la obligación de garantizar

el acceso de todas las personas —de manera progresiva— al agua potable, lo cual es reconocido como derecho.

Sobre el particular, cabe precisar que, a nuestro parecer, considerar a dichas disposiciones como parte de la llamada Constitución Ecológica pese a que no ha sido señalado expresamente así por el Tribunal Constitucional no representa inconveniente alguno. Ello, por un lado, tomando en consideración a la sistematicidad de la Constitución, de acuerdo a la cual, sus artículos 66°, 67°, 68° y 69° —los cuales componen el capítulo constitucional “Del Ambiente y los Recursos Naturales” y conforman nuestra Constitución Ecológica de acuerdo al Tribunal Constitucional— se entienden e interpretan en el marco del resto de normas constitucionales. Y, por otro lado, reparando en la triple dimensión que manifiesta la Constitución Ecológica según el propio Tribunal Constitucional, teoría que la concibe en tres facetas: como principio, como derecho y como conjunto de obligaciones. En atención a ello, los derechos referidos —relacionados al goce de un medio ambiente equilibrado— deben considerarse como parte de la Constitución Ecológica, y por tanto, también el mecanismo previsto para su protección. En tal sentido, lo mismo debe entenderse sobre las atribuciones en materia ambiental otorgada a determinados entes estatales y las responsabilidades del Estado con relación al agua, toda vez que estas forman parte del conjunto de obligaciones que atañe a la Constitución Ecológica.

Dicho esto, a continuación procederemos a reproducir las disposiciones constitucionales que, a nuestro entender, conformarían la llamada Constitución Ecológica en el Perú. En ese sentido, tenemos primero a las disposiciones constitucionales referidas al derecho a la vida, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; y, a la salud:

“Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

1. **A la vida**, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a **gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida**.

(...)

Artículo 7.- Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. [...].

(Resaltado agregado)

Asimismo, tenemos la disposición constitucional que establece un mecanismo judicial para la protección de una gran gama de derechos, entre estos, los derechos ambientales. Nos referimos al proceso de amparo:

Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

(...)

La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.

No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.

(Resaltado agregado)

Al respecto, resulta interesante lo señalado por el abogado ambientalista Lorenzo de la Puente Brunke, quien, refiriéndose a la llamada Constitución Ecológica para el caso peruano alude al proceso de amparo, indicando lo siguiente:

Si entramos en el detalle de nuestra Constitución Ecológica [...] como consecuencia lógica de la existencia del derecho reconocido constitucionalmente conforme al cual toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, la protección del ambiente tiene como mecanismo de tutela constitucional el proceso de amparo, que, por tratarse de un derecho colectivo, puede ser iniciado por cualquier persona o por las entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa del ambiente (De la Puente 2010:36).

Además, tenemos a las disposiciones constitucionales que otorgan competencias en materia ambiental a los Gobiernos Regionales y Locales. En ese sentido, sobre los Gobiernos Regionales tenemos al artículo 192° incluyendo al numeral 7 y sobre los Gobiernos Locales al artículo 195° incluyendo a los numerales 6 y 8:

“Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, **en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.**

Son competentes para:

(...)

7. Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y **medio ambiente, conforme a ley.**

(...)

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, **en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.**

Son competentes para:

(...)

6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

(...)

8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, **medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales,** transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, **conforme a ley.**

(...).”

(Resaltado agregado)

Al respecto, siguiendo a los artículos citados, el hecho de que los Gobiernos Regionales y Locales promuevan el desarrollo en sus respectivas circunscripciones en armonía con las políticas y planes nacionales y locales o regionales de desarrollo, según corresponda, supone que puedan tener en dicho rol consideraciones ambientales. Ello, considerando que las políticas y planes de desarrollo buscan ser integrales; es decir, deben cubrir todos los aspectos de la vida del ciudadano y el aspecto ambiental claramente no debe ser la excepción siendo que el artículo 67° de la Constitución antes citado establece expresamente que compete al Estado determinar la política nacional del ambiente. En ese sentido, y apelando nuevamente a la sistematicidad constitucional, se desprende que los artículos 192° y 195° de la Constitución implican la plasmación a nivel regional y local de la política estatal del ambiente, la cual en dichos niveles de gobierno se ejecuta de conformidad con los lineamientos dados por el Gobierno Central. Además, en el caso de los Gobiernos

Locales en particular, el artículo 195° se refiere a su competencia para planificar el desarrollo urbano y rural, especificando que dicha planificación incluye la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial, lo que evidentemente incumbe al aspecto ambiental.

Más aun, los artículos citados hacen también referencias explícitas —en los referidos numerales— a competencias en materia ambiental. Es así que se señala sobre ambos niveles de Gobierno que tienen competencia con relación a actividades y/o servicios en materia de medio ambiente, y para el caso de los Gobiernos Locales en particular, también en materia de sustentabilidad de los recursos naturales, siempre de conformidad con la ley.

En esa línea, se ha señalado, sobre las competencias ambientales de los Gobiernos Locales dispuestas por el citado artículo 195° lo siguiente:

El artículo 195 de la Constitución, entonces, recoge hasta tres distintas competencias. La primera de ellas se refiere al rol de planificador de políticas referentes al desarrollo y economía local, lo cual implica lo ambiental, siempre estando en armonía con las políticas y planes nacionales. Complementando lo señalado, el inciso 6 de este artículo señala que las municipalidades tienen competencia en materia de desarrollo urbano y rural, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial, lo cual tiene una relación directa con el ordenamiento territorial ambientalmente adecuado que busca la normativa ambiental peruana [considerar que esta cita corresponde al año 2013].

Por otra parte, el inciso 8 del artículo en mención, indica una serie de materias en las cuales las municipalidades tienen competencia para desarrollar y regular actividades y/o servicios. Podríamos señalar que todas ellas tienen una relación más o menos directa con la gestión ambiental, no obstante, lo que consideramos importante en este punto es que la Constitución haya señalado expresamente que los gobiernos locales cuentan con competencia para desarrollar y regular actividades que tengan impacto en el medio ambiente (Dulanto 2013: 105-106).

Sin embargo, debemos recordar que estas últimas competencias ambientales de los Gobiernos Regionales y Locales en el Perú expresamente señaladas fueron incorporadas a partir de la reforma constitucional del año 2002 realizada mediante la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, sobre

descentralización. Antes de ello, la Constitución no contenía mención explícita sobre competencias en materia ambiental de las municipalidades provinciales y distritales — en tanto órganos del Gobierno Local— ni de las Regiones (en aquel entonces los entes territoriales considerados constitucionalmente eran las Municipalidades y Regiones). Al respecto, únicamente se señalaba que las Municipalidades y Regiones tenían competencia para ejecutar los planes y programas, y asimismo, en lo relativo a la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley (artículos 192° y 197° derogados). En el caso de las municipalidad se señalaba además expresamente su competencia para planificar el desarrollo urbano y rural (artículo 192° derogado).

Sobre el particular, si bien —como ya hemos explicado— consideramos que el aspecto ambiental se debe contemplar en la planificación del desarrollo y la consecuente ejecución de planes y programas —considerando sobre todo la obligación estatal de determinar la política ambiental prevista en la Constitución—, y asimismo, cabría ubicar la temática del medio ambiente dentro de las actividades y servicios inherentes al Estado, resulta relevante para efectos del presente análisis resaltar la falta de indicación explícita de funciones ambientales en la normativa original de la Constitución de 1993.

Tenemos, finalmente, a la disposición constitucional relacionada al recurso natural agua, correspondiente a una reforma constitucional del año 2017, realizada mediante la Ley N° 30588, Ley de Reforma Constitucional que reconoce el Derecho de acceso al agua como derecho constitucional:

“Artículo 7-A.- 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”.

Al respecto, se aprecia que dicho artículo constitucional supone una manifestación de la obligación estatal general de protección del medio ambiente —y en particular, de los recursos naturales— específicamente, con relación al agua, en consideración a la esencialidad de dicho recurso para el desarrollo y bienestar de toda persona. Sobre el particular, cabe reparar en que dicha disposición fue incorporada a la Constitución con posterioridad a la fecha de adhesión a la doctrina de la Constitución Ecológica por parte de nuestro Tribunal Constitucional, por lo que este no pudo haberlo incluido en su desarrollo. Sin embargo, en un análisis actual no podemos ignorarla.

Entonces, tenemos que la Constitución Ecológica peruana contendría:

- ✓ Derechos constitucionales de dimensión ambiental señalados explícitamente.
- ✓ Obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental así como funciones específicas en materia ambiental que competen a los Gobiernos Regionales y Locales.
- ✓ Mecanismo judicial previsto para la protección de los derechos de relevancia ambiental.

Ahora bien, mediante el análisis realizado a ambas constituciones, se advierte a priori que la cobertura constitucional de la materia ambiental —entiéndase derechos, obligaciones de protección y otros aspectos— es bastante más amplia y específica en la constitución colombiana que en la peruana. En tal sentido, ello se hará más claro mediante la comparación que realizaremos en el siguiente apartado.

2.1.3. Similitudes y diferencias sustanciales entre la Constitución colombiana y la peruana en sus dimensiones ambientales

Una vez disgregados los diferentes tipos de contenidos constitucionales que conformarían las denominadas Constituciones Ecológicas colombiana y peruana, resulta posible vislumbrar similitudes y diferencias. A este punto cabe enfatizar, en cuanto al caso peruano, que se considerarán como parte de la llamada Constitución Ecológica las disposiciones constitucionales referidas en el acápite anterior que no fueron explícitamente incluidas por el Tribunal Constitucional en su desarrollo sobre la materia (derechos al medio ambiente, vida y salud, proceso de amparo, competencias de los Gobiernos Regionales y Locales; y, rol estatal en la gestión del agua). Ello, reiteramos, en vista de que nos encontramos siguiendo la lógica de la Corte Constitucional colombiana; específicamente, en cuanto a la triple dimensión de la Constitución Ecológica que adoptó nuestro Tribunal Constitucional, teoría que obliga a la inclusión en la misma de los derechos de relevancia ambiental, y como efecto natural de ello, también a los mecanismos previstos constitucionalmente para su defensa; y, asimismo, a todas las obligaciones ambientales que competan a entes estatales. Más aun, esta posibilidad se da en virtud a la sistematicidad de la Constitución, tal como ya fue explicado.

Sobre el particular, cabe recalcar que nuestra posición con respecto a que la cobertura del aspecto ambiental resulta muy escasa en el ordenamiento jurídico peruano en comparación con el ordenamiento jurídico colombiano —tanto en términos formales como materiales— persiste incluso agregando dentro de la denominada Constitución Ecológica peruana a las disposiciones incorporadas por nosotros (derechos al medio ambiente, vida y salud, proceso de amparo, competencias de los Gobiernos Regionales y Locales; y, rol estatal en la gestión del agua). Por tal razón, creemos que en el Perú no se puede hablar realmente en términos de una Constitución Ecológica.

Acto seguido, se examinarán las similitudes y diferencias existentes entre los diferentes tipos de contenidos constitucionales que conformarían las Constituciones Ecológicas de Colombia y del Perú: derechos, obligaciones o deberes de los particulares, obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental y mecanismos existentes para la protección de los derechos ambientales. Reiteramos que la agrupación realizada entre los diferentes tipos de contenidos constitucionales así como la subsecuente comparación entre Perú y Colombia que se presentará a continuación se basan en los desarrollos sobre las disposiciones constitucionales que conformarían las Constituciones Ecológicas de ambos países incluidos en el Capítulo 1.

2.1.3.1. Sobre los derechos

De acuerdo a lo desarrollado en el acápite anterior, se aprecia que ambas Constituciones —la colombiana y la peruana— contienen referencias explícitas a derechos de relevancia ambiental. Es así que la peruana incluye los derechos a la vida, a la salud e integridad y a un ambiente equilibrado y adecuado, mientras que la colombiana incluye los derechos a la vida, a la salud y al saneamiento ambiental, al medio ambiente sano, derechos de los niños, participación en decisiones ambientales, educación para la protección del ambiente, entre otros. Al respecto, las Constituciones peruana y colombiana tienen coincidencias en cuanto a ciertos derechos de relevancia ambiental —a la vida, salud y al medio ambiente idóneo, aunque con matices básicamente de denominación—; sin embargo, la Constitución colombiana contiene derechos adicionales de este tipo que la Constitución peruana no. Por tanto, se advierte que la Constitución colombiana señala manifiestamente a una gama de derechos bastante mayor que la Constitución peruana.

En esa línea, la Constitución peruana no recoge expresamente a ciertos derechos de dimensión concretamente ambiental considerados en la Constitución colombiana, los

cuales cuentan con gran trascendencia; como son, el derecho a la educación específicamente con el fin de la protección ambiental, el derecho a la atención del saneamiento ambiental —el cual viene unido con la atención a la salud— y al de participación en decisiones ambientales. Al respecto, en cuanto a estos tres (3) derechos mencionados —y especialmente, el de educación— se puede advertir un compromiso mayor del constituyente colombiano con el aspecto ambiental, especialmente, con lograr su inclusión en la sociedad colombiana con visión de futuro.

Más aun, cabe recordar a este punto que las referidas disposiciones relativas a derechos ambientales han sido consideradas explícitamente por la Corte Colombiana en numerosa jurisprudencia como parte de su Constitución Ecológica; sin embargo, nuestro Tribunal Constitucional no desarrolla de forma expresa los derechos ambientales en su jurisprudencia sobre la llamada Constitución Ecológica peruana como fragmento de la misma.

2.1.3.2. Sobre las obligaciones o deberes de los particulares

Para empezar, en la Constitución colombiana aparece una obligación dirigida a todos los ciudadanos de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 8°). Es decir, se trata de una disposición sobre tutela ambiental que alcanza a todos los colombianos y que manifiesta un contenido amplio y general. De acuerdo a ello, la obligación —y por tanto, la protección— no se limita a ciertos recursos naturales o áreas del territorio y, por otro lado, no determina ni prohíbe comportamientos específicos para lograr la protección ambiental. En contraste con esta situación, la Constitución peruana no incluye una disposición similar.

Sobre el particular, cabría recordar que la Constitución peruana anterior —la de 1979— de hecho sí contenía una norma afín. Su artículo 123° señalaba lo siguiente:

Artículo 123.- Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza.

Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.

(Resaltado agregado)

Al respecto, tal como señala el Dr. Luis Alberto Huerta “en cuanto a su contenido, el citado artículo 123° reconocía un derecho y a la vez establecía una obligación de alcance general para todas las personas. [...]” (Huerta 2012: 58-59). En atención a ello, creemos que resulta razonable considerar en nuestro análisis no solamente el hecho de que nuestra Constitución vigente no contiene una obligación de alcance general relativa a la tutela ambiental, sino que una norma de esa naturaleza sí existió en la Constitución antecedente y por tanto, se puede deducir que esta no fue mantenida en la nueva Constitución por decisión del constituyente de 1993.

Sobre el particular, consideramos que la inclusión de una norma de este tipo —que impone una obligación de tutela ambiental a toda la ciudadanía— revela la convicción del constituyente de que el cuidado del ambiente es un asunto de la mayor relevancia y que importa a toda la sociedad, razón por lo que también la compromete. En ese sentido, resulta revelador que nuestra Constitución vigente —de 1993— no contenga una disposición de esta naturaleza, a diferencia de la Constitución colombiana y asimismo, de nuestra Constitución anterior —de 1979—.

Más aun, la Constitución colombiana incluye otras obligaciones sobre tutela ambiental dirigidas a toda la ciudadanía, pero que se refieren a cuestiones más específicas, como son, por ejemplo, la institución de la propiedad y la libertad económica, en tanto ambas son condicionadas por razones ambientales. En ese sentido, la Constitución determina que la primera tiene una función ecológica y que la segunda puede verse limitada por causas medio ambientales.

Al respecto, de los dos ejemplos desarrollados en el párrafo precedente, se advierte que la Constitución colombiana incluye explícitamente limitaciones —o la posibilidad de imponer limitaciones— a los derechos de las personas por causas medio ambientales, lo cual revela la trascendencia de la materia ambiental para su sociedad. Sobre el particular, cabe señalar que a diferencia de la Constitución colombiana, la peruana no contiene normas similares que limiten o restrinjan derechos tales como el de propiedad o la libertad económica por razones específicamente ambientales.

2.1.3.3. Sobre las obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental

En cuanto a la Constitución peruana, tal como ya ha sido explicado, son cuatro (4) los artículos que de acuerdo al Tribunal Constitucional conforman la Constitución Ecológica: artículos 66°, 67°, 68° y 69° (Capítulo II “Del Ambiente y los Recursos Naturales del Título III). Todos estos artículos establecen obligaciones y responsabilidades del Estado para con el medio ambiente; específicamente, respecto al uso de los recursos naturales (el artículo 66° refiere al rol del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales y el artículo 67° especifica que el Estado debe promover un uso sostenible de los mismos), la determinación de la política nacional del ambiente (artículo 67°), la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68°), así como el desarrollo sostenible de la Amazonía (artículo 69°). Además, hemos señalado que si se pretende hablar de una Constitución Ecológica en el Perú, las normas constitucionales que brindan competencias ambientales a los Gobiernos Regionales y Locales (artículos 192 ° y 195° incluyendo a los numerales correspondientes), así como la disposición constitucional sobre el rol del Estado en la gestión de agua (artículo 7°-A), deberían también considerarse como parte de esta. Al respecto, se aprecia que en el caso de los artículos 66°, 67°, 68°, 69° y 7°-A se señala de manera genérica que las obligaciones en materia ambiental competen al Estado, mientras que los artículos 192°

y 195° refieren a las competencias de determinados entes dentro de la organización estatal; específicamente, de los Gobiernos Regionales y Locales.

Por otro lado, en la Constitución colombiana, tal como se pudo apreciar en el capítulo 1, las disposiciones constitucionales relativas a las obligaciones y facultades estatales relacionadas al medio ambiente son abundantes y cuentan con un desarrollo muy detallado. En este caso también se aprecia que ciertas disposiciones señalan de manera genérica que las obligaciones competen al Estado, mientras que en otros casos se indica a que entidad estatal en particular corresponde la función que se otorga. Al respecto, dentro del referido conjunto de disposiciones colombianas sobre obligaciones y facultades estatales relacionadas al medio ambiente existen algunas que comparten materias con las disposiciones constitucionales peruanas consideradas parte de nuestra Constitución Ecológica —particularmente con los artículos 66°, 67°, 68°, 7°-A, 192° y 195°—, y muchas otras que cubren obligaciones y facultades estatales adicionales no contempladas en la Constitución del Perú. Sobre el particular, en cuanto al artículo 69° peruano cabe señalar que no existe norma constitucional colombiana que refiera a la misma obligación toda vez que dicho artículo trata específicamente sobre el desarrollo de la Amazonía de nuestro país.

A continuación, nos referiremos a algunas de las disposiciones colombianas a manera de ejemplo y realizaremos el paralelo con las normas peruanas cuando corresponda. A esos efectos, comenzaremos por desarrollar las normas colombianas sobre obligaciones del Estado en general (mencionando las peruanas afines cuando sea el caso) para luego referirnos a las obligaciones que competen a determinados entes del Estado colombiano (mencionando también en estos casos las normas peruanas afines cuando sea el caso).

Tenemos, para empezar, nuevamente al artículo 8° de la Constitución colombiana —al cual ya nos habíamos referido al hablar de las obligaciones de los particulares—, pero

esta vez, en su otra faceta: en la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación. Al respecto, se trata de una obligación de contenido amplio, es decir, refiere a la protección estatal de las riquezas naturales de Colombia en general. Por tanto, cabría aducir que desarrolla las mismas materias que las disposiciones peruanas relativas a las responsabilidades estatales tanto en el aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 66° y 67°) como en la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68°). Asimismo, específicamente sobre las materias cubiertas por el artículo 68° peruano (protección de la diversidad y tutela de áreas que requieren protección particular) se encuentra el artículo 79° colombiano, el cual alude a la protección de la integridad y diversidad del ambiente y al cuidado estatal refiriéndose en particular a las “áreas de especial importancia ecológica”.

Más aun, el artículo 339° colombiano, refiere al documento denominado Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe incluir —entre otros aspectos— las estrategias y orientaciones generales de la política ambiental adoptada por el Gobierno. En ese sentido, encontramos que dicha disposición resulta similar al artículo 67° peruano en tanto este último establece que el Estado determina la política nacional del ambiente.

Además, se encuentra el artículo 80° de la Constitución colombiana, el cual indica diversas funciones del Estado:

- ✓ Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, a fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.
- ✓ Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
- ✓ Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Respecto a la primera función, se aprecia su semejanza con el artículo 67° de la Constitución peruana siendo que ambos refieren a la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales. Sin embargo, las otras dos funciones contempladas en el artículo 80° no encuentran disposiciones similares en la Constitución peruana.

Más aun, el artículo 366° de la Constitución de Colombia determina que la solución de necesidades de saneamiento ambiental y de agua potable constituye objetivo fundamental de la actividad estatal, en el marco de su finalidad social de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población. De esa manera, resulta similar al recientemente incorporado artículo constitucional peruano 7°-A, en tanto este refiere a la obligación estatal de garantizar el acceso —de forma gradual y progresiva— al agua potable.

Otras disposiciones constitucionales colombianas que no encuentran norma afín en nuestra Constitución son, entre otras, los artículos 81° y 226°. De acuerdo al artículo 81°, se prohíben las armas químicas, biológicas y nucleares (fabricación, importación, posesión y uso), y la introducción al territorio colombiano de residuos nucleares y desechos tóxicos; asimismo, se establece que el Estado regula el ingreso y la salida del país de los recursos genéticos, así como su utilización, de conformidad con el interés nacional. Además, sobre el artículo 226°, este establece que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas, teniendo como bases la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.

Ahora bien, pasaremos a aludir a las disposiciones constitucionales colombianas sobre obligaciones y facultades estatales en materia ambiental otorgadas a determinados órganos estatales en particular. A manera de ejemplo, se encuentra la prerrogativa brindada al Contralor General de la República de presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el ambiente

(art. 268° numeral 7), la función otorgada al Procurador General de la Nación de defensa del ambiente (art. 277° numeral 4); y, la potestad de los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas de organizar, por mandato legal, programas de cooperación e integración con sus pares del país limítrofe para la preservación del ambiente (art. 289°). Sobre el particular, cabe precisar que es claro que dichas atribuciones brindadas por la Constitución colombiana no se encuentran contempladas por la Constitución peruana.

Asimismo, Colombia contempla atribuciones en materia de medio ambiente brindadas a las Asambleas Departamentales (art. 300° numeral 2) y a los Concejos Municipales (art. 313° numeral 9°) en su calidad de corporaciones político-administrativas que ejercen control político sobre las administraciones —sean departamentales o municipales—. En el caso de los departamentos, la atribución consiste en expedir las disposiciones relativas al ambiente, por medio de ordenanzas; y en el caso de los municipios, en dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa de su patrimonio ecológico. Además, existe en Colombia, la facultad brindada al Presidente —con la firma de todos los Ministros— de declarar el Estado de Emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico del país (art. 215°).

Respecto a las dos últimas facultades mencionadas, cabe realizar algunas aclaraciones. Primero, sobre las disposiciones constitucionales que otorgan atribuciones en materia ambiental a los Departamentos y Municipios colombianos, estas resultan similares a ciertas disposiciones de nuestra Constitución que otorgan competencias ambientales a los Gobiernos Regionales y Locales. En ese sentido, tal como ya fue explicado, los artículos 192° y 195° del Capítulo XIV del Título VI “De la Descentralización” de la Constitución peruana establecen que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, respectivamente, promueven el desarrollo y la economía local de sus circunscripciones en armonía con las políticas y planes

nacionales y locales o regionales de desarrollo —según corresponda—, lo que involucra al tema ambiental, y también indican explícitamente que son competentes para regular actividades y/o servicios en materia de medio ambiente, conforme a ley. Además, en el caso de los Gobiernos Regionales (art. 192°) se indica también competencia para promover dichas actividades, mientras en el caso de los Gobiernos Locales (art. 195°) competencia para desarrollar dichas actividades, agregándose también para este último caso una precisión adicional: competencia en desarrollo y regulación de actividades y/o servicios en materia de sustentabilidad de recursos naturales. Sobre el particular, cabe precisar que la similitud entre las referidas disposiciones constitucionales colombianas y peruanas se da en virtud a que se trata en ambos casos de atribuciones ambientales brindadas a entes territoriales que responden a una división del Estado en términos políticos y administrativos — Departamentos y Municipios en el caso de Colombia, y Gobiernos Regional y Locales para el caso del Perú—.

Sin embargo, cabe resaltar lo antes mencionado sobre que las atribuciones ambientales explícitamente consideradas de los Gobiernos Regionales y Locales en el Perú corresponden a una reforma constitucional del 2002. Ello es de tener en cuenta en el presente análisis en tanto la normativa original de la Constitución de 1993 no contenía ninguna norma que otorgara funciones ambientales de manera expresa y clara a los entes territoriales que equivalían en aquella época a los Gobiernos Regionales y Locales de hoy.

Segundo, sobre el Estado de Emergencia, este también es considerado por nuestra Constitución (art. 137°). Sin embargo, en el caso colombiano, la Constitución es clara en señalar como una de las causales que habilitan la declaración del Estado de Emergencia la perturbación o amenaza del orden ecológico; es decir, se trataría en particular de casos de emergencias ecológicas, posibilidad que no es contemplada por nuestra Constitución de manera explícita al menos.

En ese sentido, el artículo 137° de la Constitución peruana señala que el Estado de Emergencia puede decretarse “[...] en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación [...]”. Así, se puede apreciar que dicho artículo no considera como causal el caso de una emergencia ecológica —o ambiental— explícitamente. Lo que sí incluye como causales son una “catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”. En cuanto a la “catástrofe”, consideramos que con dicho término en la Constitución se pretende cubrir los casos de desastres naturales —como terremotos, huaycos, tsunamis, etc. —, más no necesariamente otro tipo de emergencias ecológicas, como sería el caso de una gran devastación por derrame de petróleo por ejemplo. Al respecto, cabe señalar que la concepción del término “catástrofe” a la que hacemos referencia deviene de su uso común y generalizado.

En ese mismo sentido, parece haberse entendido la norma en análisis por la doctrina, cuando por ejemplo, Bernal Ballesteros ha señalado, en referencia a las causas que habilitan los Estados de Excepción —que incluye en nuestro ordenamiento jurídico al Estado de Emergencia y al Estado de Sitio, siendo el primero el que nos encontramos analizando—, que es la “existencia de un peligro inminente o de una grave circunstancia política, social, de catástrofe natural o de guerra interna o externa” (1998:613). Cabe hacer un paréntesis para indicar que la referencia a la guerra se relaciona al Estado de Sitio, el cual es ajeno al presente análisis. En este punto lo importante radica en la referencia del autor hecha a la “catástrofe natural” como causal habilitante del Estado de Emergencia, pues se trata de una expresión usada comúnmente como equivalente de desastre natural.

En el mismo sentido refiere Christian Donayre, al indicar, sobre las situaciones que habilitan a decretar un Estado de Excepción —sea de Emergencia o de Sitio— lo siguiente: “Las circunstancias que pueden habilitar a un Estado de adoptar estas medidas de excepción han sido ampliamente discutidas. A nivel de doctrina suelen

identificarse tres supuestos para tal efecto. Primero, las perturbaciones del orden público; en segundo lugar, la guerra; y por último, las calamidades naturales (2013:1038). Nuevamente, el término de “calamidades naturales” es empleado para referirse a desastres naturales.

Por otro lado, en cuanto al concepto de “graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”, si bien este es bastante amplio, por lo cual un grave caso de emergencia ecológica podría eventualmente subsumirse en él, ello no implica que se haya pensado en dichas situaciones al concebirse la norma, como se evidencia en el hecho de que la doctrina revisada no las contempla como posibilidades dentro de las referidas “graves circunstancias”. Es decir, si bien los casos de emergencias ecológicas o ambientales en el Perú podrían eventualmente ser consideradas catástrofes o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación mediante una labor interpretativa, y por tanto, habilitarse una declaración de Estado de Emergencia, sigue siendo significativo el hecho de que en nuestra Constitución no se haya considerado expresamente dicha causal, como ocurre en Colombia.

Ahora bien, de lo desarrollado en el presente apartado, y pese a las semejanzas entre ambas Constituciones, advertimos que la Constitución colombiana incluye muchas más obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental que la Constitución peruana. Asimismo, de la revisión de dichas disposiciones —en base al desarrollo del capítulo 1—, se ha podido advertir que las disposiciones colombianas son en su mayoría más detalladas y específicas que las peruanas.

Por otro lado, cabe señalar que en el Perú —salvo el caso de los Gobiernos Regionales y Locales— no existen disposiciones constitucionales que le otorguen a determinados órganos estatales facultades específicamente ambientales, tal como ocurre en Colombia. Ello —creemos— da indicios de la intención del constituyente colombiano por colocar al medio ambiente y a su gestión en una posición de

trascendencia dentro del universo de intereses del Estado y, por el contrario, da indicios de la falta de énfasis otorgado al asunto ambiental por parte del constituyente peruano de 1993. Incluso, precisamente la excepción dada por el caso de los Gobiernos Regionales y Locales abona a la referida falta de énfasis del constituyente de 1993, considerando que dicha excepción proviene de una reforma constitucional del año 2002 y no corresponde al texto original de la Constitución dado en 1993.

2.1.3.4. Sobre los mecanismos judiciales existentes para la protección de los derechos ambientales

Para el caso del Perú, tenemos que el mecanismo previsto en la Constitución para la protección de la mayoría de derechos fundamentales (con excepción de la libertad individual y los derechos constitucionales conexos, el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la autodeterminación informativa) es el proceso de amparo, reconocido en el artículo 200° numeral 2. La gama de derechos protegidos a través del amparo incluye al derecho al medio ambiente y a los otros derechos relacionados a la materia ambiental. Al respecto, cabe señalar que ya hemos explicado por qué creemos que el amparo debería tomarse en cuenta al hacer referencia a la llamada Constitución Ecológica peruana pese a que no fue mencionado por el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el particular.

Ahora bien, el amparo configura un proceso constitucional que puede ser interpuesto por cualquier ciudadano en defensa de sus derechos fundamentales. Sin embargo, tradicionalmente, dichos derechos han sido mayoritariamente individuales, a diferencia del derecho al medio ambiente —derecho considerado de manera ilustrativa como parte de los denominados derechos de tercera generación— que se considera un

derecho colectivo o difuso²⁵ y que por lo mismo, muestra ciertas características particulares. Al respecto, cabe recordar que los derechos de tercera generación “[...] tienen en común lo siguiente; a) Ellos no pertenecen ni a la tradición individualista de la primera generación, ni a la tradición socialista de la segunda. b) Ellos se encuentran al comienzo de un proceso legislativo que les permite ser aceptados como derechos del hombre en el curso de los años por venir (Uribe Vargas citado en Pisciotti 2001:32)”.

Asimismo, sobre los derechos de tercera generación se debe tener en cuenta lo siguiente:

[...] lo componen el derecho a la paz, al entorno, al patrimonio común de la humanidad, el derecho al desarrollo económico y social, entre otros. Se diferencian estos derechos de los de la primera y segunda generación en que persiguen garantías para la humanidad considerada globalmente. No se trata en ellos del individuo como tal ni como ser social, sino de la promoción de la dignidad de la especie humana en su conjunto, por lo cual reciben igualmente el nombre de derechos “solidarios”. Su carácter solidario presupone, para el logro de su eficacia, la acción concertada de todos los actores del juego social: El Estado, los individuos y otros entes públicos y privados. Estos derechos han sido consagrados por el derecho internacional público de manera sistemática en varios tratados, convenios y conferencias a partir de la década de los setenta del presente siglo [en referencia al siglo XX pues se trata de una Sentencia emitida el año 1992] y por las constituciones políticas más recientes (Corte Constitucional citada en Pisciotti 2001:32)²⁶.

Por tanto, teniendo en cuenta las características de los derechos de tercera generación, el amparo, el cual aparentemente ha sido establecido pensando en los derechos tradicionales de ejercicio individual, no ha estado exento de inconvenientes al ser tramitado para la defensa del derecho al medio ambiente. En dicho asunto ahondaremos más adelante.

Para el caso de Colombia, el mecanismo previsto en la Constitución para la defensa del derecho al medio ambiente es la acción popular. Sobre el particular, en el capítulo

25 En doctrina, los términos “colectivo” y “difuso” suelen ser usados indistintamente, por lo que los estamos usando así en el presente trabajo. Sin perjuicio de ello, nos concentraremos en el término “colectivo” ya que en el ordenamiento jurídico colombiano es ese el que se utiliza en relación al derecho al medio ambiente.

26 Se trata, en específico, de la Sentencia T-008/92 de la Corte Constitucional de Colombia.

1 citamos a la Corte Constitucional de Colombia refiriéndose a los artículos que considera parte de su Constitución Ecológica, entre estos, al artículo 285° numeral 5 en los siguientes términos: “282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente)”. Asimismo, en el capítulo 1 desarrollamos dicho artículo, explicando que este establece la competencia del Defensor del Pueblo para interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia, lo que incluye la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, comprendiendo al derecho al medio ambiente, tal como la Corte lo ha considerado.

Ahora bien, en tanto dicha disposición refiere a las acciones populares, para mejor entendimiento esta debe leerse conjuntamente con el artículo 88° de la Constitución Colombiana, el cual indica que la ley regulará dichas acciones para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los cuales considera expresamente al ambiente. De dicho artículo 88° se puede apreciar que la Constitución colombiana califica al derecho al medio ambiente como derecho colectivo, y asimismo, que prevé a las acciones populares como mecanismo de protección judicial del derecho al medio ambiente precisamente en su calidad de derecho colectivo.

Sobre el particular, en tanto el referido artículo 88° de la Constitución colombiana delega expresamente en la ley la regulación de las acciones populares, cabría referirnos a la misma para un mayor ahondamiento. Se trata de la Ley 472 de 1998, la cual señala, sobre las acciones populares lo siguiente:

Artículo 2º.- Acciones Populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

(...)

Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

(...).

Artículo 9º.- Procedencia de las Acciones Populares. Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Entonces, tenemos que las acciones populares son los medios procesales destinados a la protección de los derechos e intereses colectivos —entre ellos, el goce de un ambiente sano— cuando exista violación o amenaza de violación de los mismos como consecuencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o particulares. Asimismo, el artículo 12º de la referida ley contempla el tema de la legitimidad para ejercitar las acciones populares, incluyendo a toda persona natural o jurídica, al Defensor del Pueblo así como a otros altos funcionarios, a las organizaciones no gubernamentales, entre otros titulares:

Artículo 12º.- Titulares de las Acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses.

Por tanto, encontramos que si bien el Defensor del Pueblo se encuentra legitimado por la propia Constitución para interponer las acciones populares, la citada ley —de acuerdo al mandato constitucional consistente en desarrollar el artículo 88º— ha otorgado legitimidad a otros actores, como por ejemplo, a todas las personas naturales o jurídicas y a las organizaciones no gubernamentales.

Sin perjuicio de la existencia de las acciones populares, cabe señalar que la Constitución colombiana prevé un mecanismo de protección de derechos fundamentales que opera ante su violación o amenaza como consecuencia de la

acción u omisión por parte de cualquier autoridad pública, el cual puede ser presentado por cualquier persona: la acción de tutela (art. 86°). Al respecto, cabe señalar que dicho mecanismo resulta similar a nuestro proceso de amparo en tanto en ambos casos se trata de procesos constitucionales destinados a proteger derechos. De ello se desprende que las acciones populares constituyen en Colombia una vía particular de protección de derechos colectivos, entre ellos, el derecho al medio ambiente, tal como se aprecia en la cita a continuación:

El derecho al medio ambiente, catalogado como un derecho colectivo según la Constitución Política de Colombia, posee mecanismos específicos de protección por vía judicial. Las acciones populares y de grupo establecidas en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrolladas por la Ley 472 de 1998, son las encargadas de proteger los derechos colectivos señalados en nuestra normatividad. Los jueces contenciosos administrativos, los tribunales contenciosos administrativos y el Consejo de Estado, han venido protegiendo desde el año de 1998 el medio ambiente como un derecho colectivo, sin contar los mecanismos existente por la vía civil, para la protección de este derecho.

No obstante lo anterior, y a pesar de haber demostrado la protección del ambiente con los mecanismos judiciales expeditos para lograr este fin, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela procede en casos excepcionales para su protección, por la vía de la conexidad de derechos, o la fundamentabilidad misma del derecho al medio ambiente dependiendo de cada caso particular.

De esta manera, se han determinado algunos requisitos de procedencia de la acción como mecanismo para proteger derechos colectivos (Henao 2016).

Por tanto, tenemos que en Colombia existen las acciones populares como vía específica prevista por la Constitución para la protección o tutela judicial del Derecho al medio ambiente en virtud a su naturaleza de derecho colectivo. Es decir, pese a existir la acción de tutela como mecanismo general de protección de derechos fundamentales —que se asemeja al amparo peruano— el Constituyente colombiano optó por otorgarle una vía especial de protección a los derechos colectivos, señalando expresamente algunos de ellos, incluido el derecho al medio ambiente. Ello implica que el constituyente colombiano brindó un trato diferenciado a los derechos colectivos en atención a sus particularidades con relación a los derechos individuales. Entonces, la Constitución colombiana, primero, califica al derecho al medio ambiente como derecho colectivo, y segundo, le brinda una vía constitucional específica de protección

independiente a la vía existente para la mayoría de derechos, que son de goce y ejercicio individual. Sobre el particular, resulta relevante para nuestro análisis considerar que en la Constitución peruana no se realizó ni lo primero ni lo segundo.

Asimismo, para el caso de Colombia debemos considerar que su Constitución en el artículo 86° establece que la acción de tutela solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, queda claro que en principio, la acción de tutela no procedería para la defensa del derecho al medio ambiente en tanto existe para ello otro medio de defensa judicial: la acción popular. Sin embargo, la propia Constitución realiza una salvedad mediante la cual habilita la acción de tutela para la defensa del derecho al medio ambiente cuando se emplee en calidad de medida transitoria en tanto esperar a la resolución del órgano judicial competente —el cual se encontraría en este caso resolviendo la acción popular— podría implicar un perjuicio irremediable. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que “...se podrá hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental”²⁷.

Por todo lo señalado creemos que en Colombia, desde el punto de vista constitucional, se ha realizado un mejor tratamiento de la protección o tutela judicial del derecho al medio ambiente que en el Perú. En ese sentido, en Colombia se ha comenzado por calificar a dicho derecho como colectivo y partiendo de ahí, se ha establecido para este una vía particular de protección judicial diferente a la de los derechos individuales, siendo que ambas consideraciones no se encuentran incluidas en nuestra Constitución.

27 Sentencia T 1451 de 2000 citada en el artículo “La Tutela como mecanismo para la defensa del medio ambiente” de Alvaro José Henao Mera.

Por último, cabe indicar también que la Corte colombiana habilitó —en casos excepcionales— la vía de la acción de tutela para la defensa del derecho al medio ambiente en cumplimiento de ciertos requisitos. Al respecto, se ha indicado lo siguiente:

- i. Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea “consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”;
- ii. Que el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva;
- iii. Que la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente;
- iv. Que la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, un derecho de esta naturaleza (Henao 2016).

Tal como se aprecia, la Corte Constitucional tiene muy en cuenta la naturaleza subjetiva de la acción de tutela. En ese sentido, exige para su procedencia en defensa del derecho al medio ambiente la conexidad entre la vulneración de este en su calidad de derecho colectivo y la vulneración o amenaza de vulneración de un derecho fundamental, siendo lo segundo consecuencia de lo primero. Asimismo, requiere que quien interponga la acción sea la persona realmente afectada en su derecho fundamental —entiéndase individual— y que se busque con la orden judicial el restablecimiento del derecho fundamental afectado más no del derecho colectivo.

2.1.3.5. Sobre el aspecto adicional en la Constitución Colombiana: materia crediticia

Por último, cabe recordar que la Constitución colombiana incluye —mediante el artículo 66° de la Constitución— un aspecto adicional dentro de su regulación ambiental. Se trata de la posibilidad de que las disposiciones que se dicten en materia crediticia puedan reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta las calamidades ambientales. Con ello podemos apreciar la fuerte manifestación del aspecto ambiental en su Constitución siendo que esta tiene presente la posibilidad de que ocurran calamidades ambientales y en atención a ello, regula en materia crediticia sobre gestión de riesgos ante tales calamidades.

Sobre la base del análisis realizado en el presente acápite de las disposiciones constitucionales colombianas y peruanas, podemos señalar que la Constitución colombiana cuenta con una mayor cobertura del aspecto ambiental que la Constitución peruana, toda vez que contempla una mayor gama de derechos ambientales y un conjunto más numeroso de obligaciones, facultades y deberes del Estado respecto al cuidado del ambiente. Asimismo, establece un deber de tutela ambiental dirigido a todos los particulares, lo que no se encuentra en la Constitución peruana; y, además, en comparación con esta última, cuenta con una regulación mejor en cuanto a mecanismos judiciales para proteger los derechos ambientales de los ciudadanos, específicamente, incluye una vía judicial particular que atiende a la condición de derecho colectivo del derecho al medio ambiente. En ese sentido, con base en el análisis realizado ratificamos nuestro parecer respecto a que la protección medio ambiental se manifiesta en la Constitución colombiana como un valor transversal y general, constituyéndose en un principio constitucional, lo que consideramos no se presenta en la peruana.

2.2. La Constitución Ecológica en el Perú: apreciación excesiva

Con la comparación realizada en el acápite precedente entre la cobertura del aspecto ambiental de la Constitución colombiana y la de la Constitución peruana, hemos podido vislumbrar que dicha cobertura resulta ser bastante amplia en el caso de Colombia, y por el contrario, limitada en el caso del Perú. Dicha situación abona a favor de la idea ya planteada de que en Colombia de hecho existe un principio constitucional de protección ambiental, situación que según creemos, no se replica en el Perú, y que por tanto, la apreciación realizada por el Tribunal Constitucional sobre que en el Perú existiría una Constitución Ecológica, resultaría excesiva. Ello, en base a la idea previamente planteada referida a que la presencia del principio constitucional de protección ambiental da lugar a la configuración de la Constitución Ecológica en un ordenamiento jurídico.

Sin embargo, nuestro parecer no solo se basa en el análisis de las disposiciones de ambas Constituciones. En ese sentido, a fin de sumar a nuestro planteamiento, será de utilidad desarrollar el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución. Asimismo, intentaremos determinar cuáles son los fundamentos bajo los cuales se admite de manera generalizada la presencia de la Constitución Económica en el Perú, para luego analizar el aspecto ambiental de nuestra Constitución bajo esas mismas premisas y así demostrar que con dicho aspecto no se encuentran los referidos fundamentos que justificarían hablar de una Constitución Ecológica, de la misma manera que hablamos de una Constitución Económica en nuestro país.

2.2.1. El principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución y su relación con la Constitución Ecológica

Respecto a la interpretación de la Constitución —en su calidad de norma jurídica—, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“[...] la particular estructura normativa de sus disposiciones que, a diferencia de la gran mayoría de las leyes, no responden en su aplicación a la lógica subsuntiva (supuesto normativo - subsunción del hecho - consecuencia), **exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional**”²⁸.

(Resaltado agregado)

Dichos “principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional” referidas en la cita anterior, son conocidos como principios de interpretación constitucional. Uno de ellos es el principio de unidad de la Constitución, el cual es definido en la misma sentencia como el principio “conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto”²⁹. En otras palabras, el referido principio de unidad de la Constitución tiene como premisa fundamental la visión de la Constitución como una unidad orgánica sobre la cual se estructura el sistema normativo de un Estado.

En la misma línea, el Profesor Carlos Hakansson – Nieto ha señalado lo siguiente:

La Constitución es un ordenamiento completo, integral, en el que cada una de sus disposiciones debe armonizarse con las demás. En la Constitución no caben contradicciones internas; por el contrario, la actitud debe ser la de encontrar coherencia a partir del conjunto de principios que deben aplicarse y a los que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en su conjunto (2009:63).

(Resaltado agregado)

Más aun, ahondando en el principio referido, Hakansson - Nieto cita una sentencia del Tribunal Constitucional, la cual creemos conveniente reproducir en el presente trabajo:

[...] este criterio de interpretación, el operador jurisdiccional debe considerar que la Constitución no es una norma (en singular), sino, en realidad, un ordenamiento en si mismo, compuesto por una pluralidad de disposiciones que forman una unidad de conjunto y de sentido. Desde esta perspectiva, **el operador jurisdiccional, al interpretar cada una de sus cláusulas, no ha de entenderlas como si [...] fueran compartimentos estancos o aislados, sino cuidando de que se preserve la unidad de conjunto y de sentido, cuyo núcleo básico lo constituyen las decisiones**

28 Sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC del 8 de noviembre del 2005.

29 Sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC del 8 de noviembre del 2005.

políticas fundamentales expresadas por el Poder Constituyente. Por ello, ha de evitarse una interpretación de la Constitución que genere superposición de normas, normas contradictorias y redundantes³⁰.

(Resaltado agregado)

De las citas de Hakansson también entendemos —así como de las citas expuestas primero provenientes de la Sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC— que la Constitución de un Estado conforma una unidad orgánica, en la cual sus disposiciones guardan armonía entre sí. No obstante, con base en las citas de Hakansson se agrega una idea: el núcleo básico en una Constitución que debe respetarse en la labor interpretativa a fin de preservar la unidad del conjunto y el sentido de la misma, se encuentra constituido por las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Constituyente.

Al respecto, ya en el capítulo 1 del presente trabajo hemos explicado por qué consideramos que la protección ambiental configura un principio constitucional en la Constitución colombiana, dando lugar a la Constitución Ecológica. Asimismo, hemos señalado que ello responde esencialmente a la importancia brindada a la materia ambiental por el constituyente de 1991, lo cual ha sido destacado por la Corte Constitucional colombiana y por los juristas colombianos, tales como los citados en el referido capítulo. Al respecto, hemos señalado también que no consideramos que en el Perú exista el principio constitucional de protección ambiental como tal. Sobre el particular, y al contrario de lo ocurrido en Colombia, postulamos que esto se explica en base a que el aspecto ambiental no era considerado prioritario por el Constituyente peruano, lo cual intentaremos explicar a continuación.

Entre los juristas colombianos que han destacado la importancia brindada por el constituyente de 1991 se encuentra Amaya Navas, quien, en su obra *La Constitución Ecológica de Colombia* dedicó un capítulo entero a realizar un recuento de los

30 Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC del 3 de octubre del 2003.

proyectos sobre el tema ecológico que “[...] se presentaron al estudio de la Asamblea Nacional Constituyente y que de una u otra forma desembocaron en los artículos que finalmente fueron aprobados” (2010:68). Más aun, agrega que dicho recuento constituyó asimismo “[...] un homenaje a los constituyentes que concibieron como indispensable la variable ambiental dentro del proceso de conformación de la nueva carta de navegación política de Colombia” (2010:68). Al respecto, cabe señalar que la referida Asamblea Nacional Constituyente se encontraba conformada por cinco comisiones permanentes, siendo la Quinta destinada a “asuntos económicos, sociales y ecológicos” (Amaya 2010:67). De lo señalado, se desprende la relevancia de la materia ambiental para la mencionada Constituyente.

Sin embargo, no debemos olvidar que el aspecto ambiental se conjuga en la Constitución colombiana con muchas otras materias. Al respecto, se ha señalado lo siguiente: “para el caso colombiano, la Corte Constitucional ha manifestado que en nuestra Carta Política de 1991 se encuentra una verdadera *Constitución ecológica* del mismo rango de las constituciones económica, social y cultural [...]” (Amaya 2010:23). Ello implica que el legislador colombiano brindó a la materias económica, social, cultural y ecológica la misma importancia, y por tanto, las regulaciones constitucionales en dichas materias se armonizan entre sí, lo cual resulta razonable si las concebimos como complementarias.

Bajo esa lógica, la Corte Constitucional Colombiana también ha señalado lo siguiente —cita expuesta en el Capítulo 1—:

Obsérvese que la Carta prevé una estrategia definida frente a la relación entre la persona y su entorno natural: el aprovechamiento de los recursos no puede engendrar de manera alguna un perjuicio de la salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad medio ambiental. Así, desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución hacen parte de la garantías contenidas en nuestra Constitución para que el bienestar y el quehacer productivo-económico del ser humano se efectúe en armonía y no a costa o en perjuicio de la naturaleza (arts. 332, 333, 334 y 366 C.P.).

En ese sentido, tenemos que el máximo intérprete de la Constitución colombiana considera que esta dispone —como estrategia clara sobre la relación del hombre con el medio natural que habita— que el aprovechamiento de los recursos naturales debe ejecutarse en armonía con la conservación ambiental y la salud tanto individual como colectiva. A nuestro modo de ver, esto trae implícito lo siguiente:

- ✓ Primero, para llegar a dicha conclusión la Corte ha analizado tanto las disposiciones constitucionales relativas a la materia ambiental como el resto de las disposiciones constitucionales, sobre todo, por supuesto, las relacionadas a los aspectos económicos.
- ✓ Segundo, en base a dicho análisis global de su Constitución, la Corte ha considerado que las disposiciones ambientales se armonizan con las disposiciones económicas, es decir, que no existe una relación de subordinación entre ellas, sino más bien de complementariedad.

Entonces, si bien la Constitución colombiana incluye disposiciones sobre el desarrollo económico de la Nación —como es natural y lugar común en todas las Constituciones modernas—, y aunque ello supone la explotación de los recursos naturales y el impulso de actividades empresariales que impactan sobre el medio ambiente; esto no quiere decir que dicho desarrollo económico se considere lo más importante al punto de promoverse incluso en perjuicio de la integridad ambiental. Por el contrario, dicha integridad del medio ambiente constituye un claro límite en el quehacer productivo-económico.

Al respecto, cabe indicar que resulta lógico el hecho de que los constituyentes colombianos le hayan otorgado tal importancia al aspecto ambiental, considerando la atmósfera de búsqueda de paz y protección de los derechos fundamentales que envolvió al proceso de dación de la Constitución. Ello, en virtud a la relación que existe entre el contexto político-social y el desarrollo constitucional y normativo en general.

En ese sentido, tal como lo ha referido Bernaldes —en su análisis de la Constitución peruana— “[...] es un imposible académico separar, aunque se levanten muros de concreto, la realidad política y social del abstraccionismo jurídico. Antes bien, es un imperativo ético el análisis de la normativa jurídica conjuntamente con el devenir político; una y otra son indesligables [...]” (1998:19). En atención a ello, a continuación describiremos brevemente el escenario socio-político en Colombia cuando nació la Constitución de 1991 así como sus causas:

La Asamblea Nacional Constituyente es el resultado de una masiva expresión ciudadana que pidió la redacción de una nueva Constitución en Colombia, en reemplazo de la Constitución de 1886. El 9 de diciembre de 1990, durante el gobierno de César Gaviria Trujillo, los colombianos votaron para la conformación democrática del grupo de líderes encargados de discutirla y escribirla.

“[...] la nueva Constitución fue una realidad gracias a la Séptima papeleta, propuesta originada por un sector de académicos y líderes sindicalistas, la cual fue fortalecida con el movimiento estudiantil que planteó la inclusión de un séptimo voto en las elecciones del 11 de marzo de 1990 el cual solicitaría la convocatoria de una Asamblea Constituyente. La ciudadanía respondió masivamente a la propuesta. De esta forma, se puede afirmar que el movimiento ciudadano de la Séptima papeleta fue el origen de la Constitución de 1991, sumado al exitoso proceso de paz con el M-19, el cual tenía como acuerdo una constituyente. (Centro Memoria 2014)

Asimismo, Fernando Carrillo Flórez, Procurador General de la Nación de Colombia, ha señalado al respecto, lo siguiente:

La séptima papeleta no fue una idea gubernamental, ni una propuesta de los partidos o una plataforma de campaña electoral. Fue una iniciativa de los jóvenes, estudiantes y profesores universitarios, organizados como movimiento ciudadano que creó un hecho político supraconstitucional sin precedentes. Muchas aspiraciones de nuestra generación quedaron consignadas en normas constitucionales que marcaron el rumbo de la nación, cuyo desarrollo y vigencia es todavía un compromiso que tomará otras décadas y varias generaciones de colombianos.

[...]

El movimiento estudiantil de los años 90 respondió con imaginación a la indignación colectiva por la hecatombe que vivía el país debido a la acción criminal del narcotráfico. La Constitución de 1886 ya no tenía las respuestas a las preguntas que amenazaban el futuro de la nación. Era necesario un nuevo camino, con liderazgos renovados, que diera origen a una nueva Constitución que tuviera el sello de la reconciliación, la modernidad y la defensa de los derechos fundamentales. Fue, esa sí, una revolución pacífica, espontánea y libertaria de viejas ataduras constitucionales, para responder a los violentos. Los asesinatos de Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro fueron el detonante que unió a muchas voces de diferentes orígenes ideológicos para llegar a converger en el movimiento por la Constituyente (2016).

Entonces, tenemos que la Constitución colombiana fue el resultado de la reacción conjunta de la sociedad ante la violencia imperante, que por tanto, llevó como estandarte a la libertad, a la paz y a la defensa de los derechos fundamentales. Asimismo, dicho movimiento social implicó el acercamiento y entendimiento de las diversas fuerzas ideológicas y políticas en el país, siendo además influenciadas por el pensamiento de la academia y los líderes sociales. Dicho esto, resulta comprensible como el contexto social y político en el cual se aprobó la Constitución colombiana, así como los actores que participaron en el proceso, impactaron en los contenidos de la misma, siendo estos orientados a la protección y garantía de los derechos de las personas; entre estos, al medio ambiente.

Por otro lado, el contexto en el cual se aprobó la Constitución peruana de 1993 es bastante diferente, incluso opuesto. Es historia conocida que luego del autogolpe de Estado que dio el ex Presidente Alberto Fujimori apoyado por las Fuerzas Armadas — el cual supuso el cierre del Congreso y la intervención del Poder Judicial y de los organismos constitucionales autónomos—, existió presión por parte de la comunidad internacional para un regreso a la democracia, en tanto no hubo tolerancia ante el quebrantamiento del orden constitucional ocurrido en nuestro país. En vista de dicha situación, Fujimori se vio obligado a llamar a elecciones para conformar un órgano constituyente (Congreso Constituyente Democrático) que aprobara una nueva Constitución para el Perú. Sin embargo, el Gobierno se encargó de que dicha Constitución sirviera a sus fines políticos y económicos. En ese sentido, se ha indicado lo siguiente:

[...] Bien vale recordar que ella fue impulsada por los grupos políticos afines al Presidente Fujimori, que habían respaldado el golpe del 5 de abril y que estaban convencidos de impulsar el neoliberalismo económico en el Perú. Todo eso marca una primera diferencia con el texto de 1979, que fue fruto del consenso para darle curso político a un país que salía de un largo proceso de suspensión de las libertades ciudadanas, en el que la institucionalidad democrática estuvo cancelada.

Pero esta diferencia sirve para recordar que la Constitución de 1993 obedece también a la necesidad política de justificar el golpe de Estado y darle alguna legitimidad a un gobierno al que la comunidad internacional presionaba para que

la tuviera. El país, afectado aún por la anomia que desde la década anterior se presentaba en la sociedad, no participó en el debate constitucional. El pensamiento ilustrado tampoco.

Así, las cosas, y como bien lo apunta Domingo GARCIA BELAUNDE, «el oficialismo no tenía la menor idea de lo que era una Constitución e ignoraba por completo las corrientes modernos del constitucionalismo». Con este honroso antecedente, el llamado Congreso Constituyente Democrático discutió y aprobó una nueva Carta Política, que fue promulgada por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 1993, entrando en vigencia el 1 de enero de 1994.

Pocas constituciones, como la que nos rige, han generado tantas y justificadas críticas a su contenido por parte de los sectores especializados. La incorporación de instituciones sin conocimiento de su naturaleza y alcances, el penoso dogmatismo de algunos de sus dispositivos sobre economía, la supresión sectoraria de algunos acertados artículos de la Carta de 1979, y su desorden y precaria sistematicidad, son cartas de presentación que justifican las duras críticas a este texto (Bernales 1998:25).

(Resaltado agregado)

Entonces, tenemos que la Constitución de 1993 respondió a las necesidades y objetivos del gobierno del ex Presidente Fujimori. Así, mediante la nueva Constitución se buscó principalmente la legitimación del gobierno y el empoderamiento de la figura presidencial, así como el impulso del neoliberalismo económico en el Perú. Dicho enfoque económico requería de la promoción de la inversión privada y la reducción del aparato del Estado que en décadas anteriores había seguido una política intervencionista. Así las cosas, el avance constitucional en cuanto a los derechos fundamentales no fue una prioridad para el llamado Congreso Constituyente Democrático.

En esa línea, Bernales señala que “[...] la Constitución ha subordinado los derechos económicos y sociales a un excesivo dogmatismo ideológico en lo económico, que ha permitido se instauren relaciones carentes de proporción entre la iniciativa privada y el libre mercado, y el rol del Estado para proveer de los más elementales servicios públicos a la colectividad” (1998:24). En otras palabras, los derechos fundamentales no constituían una materia prioritaria para la Constituyente, menos aun si implicaban trabas para el desarrollo económico neoliberal que se buscaba. De esta manera, entendemos que la Constitución peruana revela una tendencia a priorizar los objetivos

económicos por ella buscados sobre los derechos fundamentales en casos de colisión entre ambos valores, por lo que estaríamos ante una relación —tal como lo ha señalado Bernal— de subordinación de unos a otros y no de complementariedad entre ambos, como se aprecia en el caso de Colombia.

En particular, en cuanto al derecho al medio ambiente y la correlativa protección ambiental, Pulgar Vidal indica, en referencia a la política seguida por Fujimori desde 1991 plasmada mediante Decretos Legislativos —la cual fue recogida en la Constitución de 1993— que “[...] el tratamiento de lo ambiental se hacía en la lógica de crear reglas claras exigibles al inversionista, pero a su vez reglas que no implicaran sobre costos que restaran competitividad u obstáculos a la inversión” (2006:140). Es decir, en la medida que captar inversión privada era el objetivo, se procuraba que las reglas a seguir por los inversionistas —entre estas, reglas relacionadas a la protección ambiental— no implicaran costos elevados, y por tanto, que estos consideraran al Perú como una opción atractiva.

Sobre el particular, de la revisión de los debates constitucionales —de la Constitución de 1993— que se llevaron a cabo en torno al aspecto ambiental, se aprecia que ciertos constituyentes, mayormente integrantes de los grupos minoritarios no afines al Gobierno, tuvieron propuestas de tendencia más ambientalista, tales como las siguientes:

- ✓ Continuar con el tratamiento particular que la Constitución anterior brindaba a la Amazonia peruana mediante su artículo 120°, en su forma de regímenes especiales. Ello, en consideración a la gran importancia ecológica de dicha área de nuestro territorio (Propuesta de los Señores Pease y Barba Caballero).
- ✓ Que el derecho al medio ambiente constituya un inciso independiente del artículo 2 de la Constitución sobre los derechos de las personas, y que por

tanto, no se encuentre mezclado con otros derechos en un mismo inciso; esto, en consideración a su gran relevancia (Señor Díaz Palacios).

- ✓ Mantener del artículo 123° de la Constitución anterior, no solo en la parte en la que reconoce el derecho al medio ambiente, sino también en cuanto establece la obligación de todas las personas de prevenir y controlar el deterioro ambiental. Asimismo, complementar ello con el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental (Señor Díaz Palacios).

Al respecto, cabe señalar que en cuanto al aspecto ambiental, el debate fue bastante limitado, y las propuestas pocas, estando las antes señaladas entre las más recurrentes y/o completas. Asimismo, finalmente dichas propuestas no fueron acogidas por el Pleno del Congreso Constituyente Democrático, y por tanto, no forman parte de nuestra Constitución.

Con base en lo señalado, se aprecia una clara diferencia entre la Constitución colombiana y la peruana, que se debe a los diferentes contextos en las que ambas se dieron y —relacionado a ello— a las diferentes prioridades y conocimientos de las correspondientes Asambleas Constituyentes. En esa línea, siguiendo el método de interpretación constitucional de unidad de la Constitución ya explicado, el cual nos lleva a entender a una Constitución como una unidad orgánica que guarda sentido entre sus disposiciones, en tanto existe por parte de estas sujeción al núcleo conformado por las decisiones políticas expresadas por el Constituyente, creemos que no resulta razonable alegar que tanto la Constitución colombiana como la peruana contienen una Constitución Ecológica.

En cuanto a Colombia, y enfocando el análisis desde el principio de unidad de la Constitución, creemos que en efecto, existe una Constitución Ecológica, en tanto la

extensa cobertura ambiental —derivada de la presencia del principio constitucional de protección ambiental— asegura una armonía entre la protección del medio ambiente y las siempre importantes disposiciones económicas dirigidas al desarrollo económico-productivo de un país con su consecuente explotación de recursos naturales. Dicha armonía pasa por la “estrategia definida frente a la relación entre la persona y su entorno natural: el aprovechamiento de los recursos no puede engendrar de manera alguna un perjuicio de la salubridad individual o social y tampoco puede acarrear un daño o deterioro que atente contra la diversidad y la integridad medio ambiental” prevista por la Constitución, de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional (Sentencia T-760/07). El escenario constitucional colombiano sería entonces, tal como lo ha señalado esta última, el de que su Estado cuenta con una Constitución Ecológica de la misma importancia que la Constitución Económica.

Por el contrario, para el caso del Perú, entendiendo a nuestra Constitución también desde el principio de unidad, como un cuerpo orgánico que guarda armonía entre sus disposiciones y que se desarrolla en torno al núcleo de decisión política expresado por el Constituyente, hablar de Constitución Ecológica resultaría a nuestro modo de entender, una apreciación excesiva. Ello, en vista de que su dación obedeció al objetivo de privilegiar el modelo del neoliberalismo económico y su rápida promoción, razón por la cual los derechos fundamentales —entre ellos, el derecho al medio ambiente— se subordinaron a dicho objetivo bajo la premisa de que no significaran una traba para la inversión privada que promovía el Gobierno. Por tanto, mientras la Constitución peruana muestra una estrategia económica definida —punto en el que ahondaremos más adelante— se refiere en muy pocos artículos al tema ambiental, el cual aparece relegado a un segundo plano de importancia y no se percibe un equilibrio entre ambos aspectos constitucionales.

2.2.2. La Constitución Económica en el Perú: una aproximación al aspecto ambiental de nuestra Constitución desde su fundamento

En la literatura constitucional peruana, a diferencia de lo que ocurre con la llamada “Constitución Ecológica”, la Constitución Económica es una institución ampliamente reconocida y estudiada. Partiendo de ello, en el presente acápite intentaremos determinar cómo define la doctrina peruana el concepto de Constitución Económica y, sobre todo, cual es el fundamento bajo el cual se admite su presencia en nuestro ordenamiento jurídico. Es decir, trataremos de entender que características del aspecto económico de nuestra Constitución han llevado a que se acepte de manera generalizada la existencia de la Constitución Económica peruana.

Luego, siguiendo la lógica bajo la cual se admite la presencia de la Constitución Económica en el Perú, se analizará el aspecto ambiental de nuestra Constitución, buscando vislumbrar si se observa el mismo criterio. En ese sentido, en tanto los conceptos de Constitución Económica y Constitución Ecológica son de la misma naturaleza (siendo que ambos evocan contenidos constitucionales del mismo rango), si analizamos el aspecto ambiental de nuestra Constitución siguiendo el razonamiento bajo el cual se admite la existencia de la Constitución Económica en nuestro ordenamiento jurídico originada en el aspecto económico de nuestra Constitución, podríamos llegar a una conclusión sobre si existe o no en el Perú una Constitución Ecológica (o Ambiental).

Para empezar, sobre el origen del concepto de Constitución Económica, Chanamé señala lo siguiente:

La Constitución económica es una creación del Siglo XX y tenemos a la Constitución de Weimar como pionera y base de este pensamiento que cobró amplios seguidores por su carácter decisivo en el desarrollo del Estado. La Constitución de Weimar garantiza el derecho de propiedad, pero como la propiedad entraña obligaciones es posible establecer límites o restricciones legales cuando lo requiera el bien general o la función social (2009:255).

(Resaltado agregado)

Entonces, ya que el desarrollo de la Constitución Económica corresponde al Siglo XX, en el caso del Perú, las Constituciones anteriores (del Siglo XIX) no la contenían, tal como lo indica Chanamé:

Si bien casi siempre existieron referencias económicas o financieras, ello no constituye una Constitución económica como concepto orgánico. Las Cartas de 1812, 1823, 1826, 1828 y 1834 hacen referencias a la hacienda, contribuciones y presupuestos; la Constitución de 1839, conservadora en muchos aspectos, pone de relieve el derecho a la propiedad (artículo 39º) y la libertad de trabajo (artículo 169º), he allí su mérito. La Constitución de 1856 fija una posición contributiva universal, para eliminar al discriminador tributo indígena. La Constitución de 1860 y 1867 desarrollan el concepto de contribución (2009:260-261).

(Resaltado agregado)

Al respecto, cabe hacer hincapié en la posición de Chanamé respecto a que el hecho de que existan referencias sobre aspectos económicos o financieros en una Constitución no implica que exista en esta una Constitución Económica necesariamente. Ello es indicado por el autor para dejar claro que en las Constituciones peruanas del Siglo XIX no existieron Constituciones Económicas pese a las disposiciones sobre economía incluidas. En la misma línea, el Magistrado del Tribunal Constitucional, Ernesto Blume, refiere lo siguiente:

Si bien las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920 y 1933 consagraron algunas normas sobre economía –principalmente referidas a la libertad de industria y comercio, así como a las facultades del Congreso en lo que hace al presupuesto general de la república, al pago de la deuda pública y al sistema monetario- ninguna de ellas trató en forma amplia y orgánica el tema del sistema económico o, como también se le denomina, el régimen económico. Ello no resulta extraño si se tiene en cuenta que, como se ha explicado en el excursus terminológico contenido en la primera parte del presente trabajo, la Constitución Económica es patrimonio del presente siglo [en referencia al siglo XX pues el artículo citado fue publicado en el año 1997] y sus primeros atisbos, a nivel de reflexiones como categoría conceptual, se dan recién en la década de los veinte (1997: 32).

(Resaltado agregado)

Como podemos advertir, con la cita previa se reafirma el hecho de que la “Constitución Económica” es una categoría conceptual propia del Siglo XX, y además, se agrega que su germen responde más específicamente a la década del veinte. Ello guarda sentido considerando la influencia de la Constitución de Weimar de 1919 como la precursora de esta tendencia, tal como es señalado por Chanamé en una cita anterior.

Entonces, es de deducir que las primeras Constituciones peruanas del Siglo XX (de 1920 y de 1933), si bien, tal como refiere Blume, no comprendieron aun Constituciones Económicas, si se van acercando un poco al concepto correspondiendo a la evolución del pensamiento a nivel de Derecho comparado.

Al respecto, los juristas Baldo Kresalja y César Ochoa afirman lo siguiente:

La Constitución de 1920 marca una ruptura con el liberalismo clásico, de manera tal que se puede trazar una línea divisoria en el constitucionalismo económico peruano a partir de 1920. Existen dos grandes etapas en el constitucionalismo económico republicano. La primera es anterior a la Constitución de 1920 y la segunda se prolonga hasta el presente. **La Carta de 1920 fue aprobada al inicio del régimen de Augusto B. Leguía, siendo la primera en incorporar principios y derechos del nuevo constitucionalismo social bajo la influencia de las Constituciones de México de 1917 y de Alemania de 1919 [denominada Constitución de Weimar] (2009:190).**

(Resaltado agregado)

Entonces, tenemos que el constitucionalismo económico en el Perú sufrió un relevante cambio con la Constitución de 1920, en tanto se acogió el constitucionalismo social, dejando de lado el liberalismo clásico, lo que trajo consigo consecuencias en el ámbito económico. A su vez, y siendo a nuestro parecer lo más importante, fue la primera Constitución del Perú en contener principios y derechos correspondientes precisamente al nuevo modelo económico.

Es, sin embargo, con la Constitución de 1979 que llega la Constitución Económica al Perú, de acuerdo a lo señalado por Blume:

La Constitución de 1979 es la que inauguró un tratamiento sistemático, coherente, ordenado, orgánico y armónico del sistema económico peruano, dedicando, en forma inédita en el Perú, un título especial de su texto (el Título III) al "Régimen Económico", el cual comprendió ocho capítulos y cincuenticuatro artículos: Capítulo I "Principios Generales" (del artículo 110 al117), Capítulo II "Delos Recursos Naturales" (del artículo 118 al 123), Capítulo III "De la Propiedad" (del artículo 124 al 129), Capítulo IV "De la Empresa" (del artículo 130 al 137), Capítulo V "De la Hacienda Pública" (del artículo 138 al147), Capítulo VI "De la Moneda y la Banca" (del artículo 148 al155), Capítulo VII "Del Régimen Agrario" (del artículo 156 al 160) y el Capítulo VIII "De las Comunidades Campesinas y Nativas" (del artículo 161 al163). **En tal sentido, la Constitución de 1979 es la que inaugura la "Constitución Económica Peruana" (...)**

(...)

En definitiva, la Constitución de 1979 consagró un modelo económico neoliberal, pero con un componente constitucional de hondo significado social enmarcado dentro de la tesis del constitucionalismo social flexible (1997: 32-33). (Resaltado agregado)

Por tanto, siguiendo a los doctrinarios peruanos citados, ni las referencias económicas o financieras, ni tampoco los principios y derechos correspondientes a determinado modelo económico en una Constitución, son suficientes para considerar que se erige en esta última una Constitución Económica. Por el contrario, para que se configure una Constitución Económica, se requeriría de sistematicidad, coherencia, organicidad y armonía en el tratamiento constitucional del sistema económico.

De opinión similar son Kresalja y Ochoa al considerar que:

La Carta de 1979 es la primera en desarrollar una Constitución económica formal, esto es, sistematizada en el Título II dedicado al «Régimen Económico». **Es el primer texto fundamental peruano en incluir de forma sistemática un numeroso articulado en el cual se establecen las reglas de juego de la actividad económica** desarrollada por el Estado y los particulares dentro de una concepción de Estado Social potenciadamente intervencionista. En esa dirección, incluyó por primera vez una definición del sistema económico constitucionalizado en el artículo 115: la *economía social de mercado* (2009:199).

(Resaltado agregado)

Respecto a la cita previa, a nuestro entender, más allá del aspecto formal —entendido en la cita en análisis como la estructuración de las normas en materia económica conformando un apartado— lo importante de la Constitución Económica, radicaría en la inclusión de un numeroso articulado de forma sistemática. Es decir, la Constitución Económica constituye un *sistema* conformado por *numerosas* disposiciones constitucionales que regulan la actividad económica —independientemente de si estas disposiciones corresponden a un solo apartado constitucional o no—. Entonces, para nosotros, la palabra clave es *sistema*, y particularmente en este caso, un sistema de normas o sistema normativo. Al respecto, el término sistema es comúnmente entendido como un conjunto de elementos vinculados entre sí bajo determinada lógica y que responden a cierto fin.

De acuerdo a ello, un sistema normativo sería un conjunto de normas que se enlazan racional y ordenadamente entre sí, y que juntas contribuyen a determinado objetivo. En el caso de la Constitución Económica como sistema normativo, su objetivo es el de regular el sistema económico. Al respecto, cabe precisar que, lógicamente, la sistematicidad implica que exista entre las normas constitucionales que conforman el sistema, coherencia, organicidad y armonía, tal como lo señala Blume en relación a la Constitución Económica —citado antes—.

Así como la doctrina nacional que ha estudiado y desarrollado el concepto de Constitución Económica aplicado al caso peruano afirma que dicha institución fue inaugurada con la Constitución de 1979, contempla que esta se mantuvo en la Constitución actual —en realidad, la doctrina se ha dedicado a estudiar a la institución de la Constitución Económica con más fuerza en el marco de la Constitución actual—.

Así por ejemplo, Blume indica:

La Constitución Económica Peruana inaugurada por la Constitución de 1979 ha subsistido en la Carta Fundamental de 1993, aunque con notables variantes, al haber optado el legislador constituyente por un modelo ortodoxamente liberal, en la tesis del constitucionalismo económico coherente o modelo cerrado, tratado en menos artículos y sin el rigor con que se abordó el tema en la Constitución de 1979. Dedicó su Título III al "Régimen Económico", comprendiendo seis capítulos y treintidós artículos: Capítulo I "Principios Generales" (del artículo 58 al 65), Capítulo II "Del Ambiente y los Recursos Naturales" (del artículo 66 al 69), Capítulo III "De la Propiedad" (del artículo 70 al 73), Capítulo IV "Del Régimen Tributario y Presupuesta!" (del artículo 74 al 82), Capítulo V "De la Moneda y la Banca" (del artículo 83 al 87) y Capítulo VI "Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas" (del artículo 88 al 89) (1997:33)

(Resaltado agregado)

Con base en todo lo señalado, podemos afirmar que la doctrina considera que la Constitución de 1993, en tanto contiene una Constitución Económica, comprende un sistema normativo en materia económica, coherente, orgánico y armónico, que tiene como objetivo regular el sistema económico y su actividad. Al respecto, consideramos que el hecho de que se trate de un sistema normativo con un objetivo particular dentro

del marco constitucional, implica que las disposiciones que conforman dicho sistema resultan suficientes para lograr tal objetivo.

Sobre el particular, tal como se aprecia en la última cita, nuestra Constitución contiene numeroso articulado en materia económica y financiera (alrededor de 32 artículos)³¹. En tal sentido, hace referencia a un modelo económico, y contempla los derechos económicos en su calidad de derechos fundamentales (de propiedad y herencia, libertad de trabajo y empresa, a contratar, etc.), así como ciertos principios, como el de libertad en la iniciativa privada, el de subsidiariedad de la iniciativa empresarial del Estado, el pluralismo económico, la libertad de contratación garantizándose que los contratos no pueden ser modificados por leyes, la igualdad entre la inversión nacional y extranjera, entre otros. Asimismo, incluye normas sobre las siguientes materias de relevancia económica: competencia, protección del consumidor, sistema monetario y bancario, régimen tributario y presupuestal, entre otras.

Ahora bien, ya que hemos logrado una caracterización sumaria del concepto de Constitución Económica en base a lo señalado por la doctrina nacional respecto al caso del Perú, cabe pasar a analizar el aspecto ambiental de nuestra Constitución bajo dicho razonamiento. Nuevamente, siguiendo a la doctrina nacional, hemos entendido que para que podamos hablar de una Constitución Económica necesitamos que exista en la Constitución un sistema normativo en materia económica, coherente, orgánico y armónico, que tenga como objetivo regular el sistema económico y su actividad, lo cual requiere de un numeroso conjunto de normas —incluyendo derechos y principios— articuladas entre sí que regulen diversos aspectos económicos y que sean suficientes para cumplir con dicho objetivo. Como ha sido explicado, tal es el caso de las

31 Además de los artículos constitucionales correspondientes al Título III al "Régimen Económico" considerados en la cita referida, se incluye dentro de la Constitución Económica a los incisos correspondientes al artículo 2 relativos al aspecto económico (derechos).

Constituciones peruanas de 1979 y de 1993, habiéndonos referido en particular al articulado en la materia correspondiente a esta última.

Por otro lado, en cuanto al aspecto ambiental de la Constitución peruana, contamos con entre cuatro (4) —siguiendo las Sentencias de Tribunal Constitucional— y once (11) normas —incluyendo las que han sido consideradas por nosotros como pertenecientes al aspecto ambiental de nuestra Constitución en un desarrollo previo en el presente trabajo—. A nuestro parecer, ellas resultan insuficientes a efectos de poder referirnos a un sistema normativo coherente y suficiente para lograr el objetivo de la dimensión ambiental de la Constitución, el cual no puede ser otro que la tutela ambiental.

Al respecto, señalamos eso considerando el contenido de dichas normas constitucionales —en vista de que previamente en el presente trabajo hemos analizado el aspecto ambiental de nuestra Norma Fundamental—, las cuales constituyen una gama de derechos ambientales escasa, así como con un conjunto limitado y genérico de obligaciones del Estado respecto al cuidado del medio ambiente. Además, dichas normas constitucionales no incluyen un deber de tutela ambiental dirigido a los particulares, ni tampoco mecanismos judiciales adecuados para la protección de los derechos de relevancia ambiental de las personas. Sobre el particular, cabe precisar que las carencias resultaron más evidentes en la medida que el aspecto ambiental de nuestra Constitución fue analizado en contraposición al de la Constitución colombiana, la cual —tal como hemos señalado en numerosas ocasiones en el presente trabajo— incluye, desde nuestro punto de vista, una Constitución Ecológica.

Por todo lo señalado, consideramos que los fundamentos bajo los cuales la doctrina contempla que la dimensión económica de nuestra Constitución se constituye en una

Constitución Económica no se replican para el caso de la dimensión ecológica o ambiental de la misma, razón por la cual no creemos viable referirnos a una Constitución Ecológica o Ambiental peruana. A propósito de dichos fundamentos, percibimos que el concepto de Constitución Económica en si resulta muy similar al de Constitución Ecológica que hemos construido —con base en jurisprudencia y doctrina colombiana— en el apartado 1.2.2 correspondiente al capítulo anterior (La “Constitución Ecológica”: sumando la doctrina para la construcción de un concepto mayor).

Al respecto, en el referido acápite mencionamos que a nuestro entender, —entre otras características— el concepto de Constitución Ecológica supone que el aspecto ambiental aparece en la Constitución de manera transversal, lo que a su vez implica la presencia de una gran cantidad de disposiciones en la materia, que logren regularla desde múltiples perspectivas y aspectos. En ese sentido, también mencionamos en el referido apartado que la Constitución Ecológica importa que en materia ambiental se encuentre todo un sistema normativo autónomo en la Norma Fundamental, lo que concebimos como un cuerpo orgánico de normas sobre materia ambiental conectadas entre sí, completo y suficiente para cumplir con su finalidad de tutela ambiental, lo cual —tal como fue indicado— creemos se manifiesta en la Constitución Colombiana y específicamente, en sus treinta y cuatro (34) disposiciones ambientales.

De esta manera, podemos apreciar que el concepto de Constitución Económica tan estudiado y explicado en nuestro país, tiene gran semejanza e incluso ciertas coincidencias con el concepto de Constitución Ecológica de origen y desarrollo colombiano, el cual construimos en el capítulo 1 del presente trabajo. Es decir, la Constitución Económica peruana comparte características y fundamentos con la Constitución Ecológica Colombiana. Por el contrario, la dimensión ambiental de la Constitución peruana no conlleva dichas características ni fundamentos, razón que

suma para considerar que en nuestro país no contamos con una Constitución Ecológica.

Sobre la base de todo lo expuesto en el presente acápite 2.2, consideramos que hemos logrado reforzar nuestro planteamiento referido a que mientras en Colombia existe el principio constitucional de protección ambiental, y por ende, una Constitución Ecológica, en el Perú no encontramos ese mismo escenario; es decir, en nuestro ordenamiento jurídico no existe el referido principio constitucional, y en consecuencia, tampoco una Constitución Ecológica. Al respecto, dicho refuerzo se ha logrado con base en el análisis, por un lado, del principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución aplicado a las Constituciones de Colombia y del Perú y, por otro, de nuestra Constitución Económica.

En ese sentido, profundizando en la Constitución colombiana bajo el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución, y por tanto, como una unidad orgánica cuyo núcleo básico se encuentra conformado por las decisiones políticas fundamentales del constituyente, se aprecia una Constitución que asegura la armonía entre el desarrollo económico-productivo —siempre trascendental en cualquier Constitución moderna— y la protección del medio ambiente, existiendo una relación de complementariedad entre ambos aspectos. Ello, debido a la importancia que se le brindó al aspecto ambiental, lo cual resultó en el principio constitucional de protección ambiental manifestado en dicha Constitución a lo largo de las disposiciones ambientales que conforman la Constitución Ecológica.

En contraste, en el caso del Perú, desde el principio de unidad de la Constitución se ha reconocido una relación de subordinación de los derechos fundamentales —entre ellos, el derecho al medio ambiente— al claro objetivo de impulsar el rápido desarrollo económico mediante el neoliberalismo. De esa manera, en el Perú la Constitución

manifiesta intereses políticos que se alejan de la protección ambiental por considerarla una traba al crecimiento económico, y por tanto, dicha protección aparece de manera escasa, y no en términos de un verdadero principio constitucional, y por tanto, creemos que no se configura una Constitución Ecológica.

Más aun, analizando nuestra tan conocida Constitución Económica, llegamos a la conclusión de que la doctrina considera que esta existe debido a que nuestra Constitución contiene un sistema normativo en materia económica, coherente, orgánico y armónico, que tiene el objetivo de regular el sistema económico y su actividad. Dicho sistema se encuentra conformado por un numeroso conjunto de normas —incluyendo derechos y principios— articuladas entre sí que regulan diversos aspectos económicos y que resultan suficientes para cumplir con el referido objetivo.

Entonces, siguiendo ese razonamiento, para poder hablar de una Constitución Ecológica en el Perú requeriríamos de un sistema normativo coherente y suficiente de disposiciones en materia ambiental para lograr el objetivo de tutela del ambiente así como de los derechos implicados. Sin embargo, de la revisión previa realizada a las disposiciones constitucionales ambientales llegamos a la conjetura de que estas resultan insuficientes para dicho fin en tanto se trata de una gama de derechos ambientales escasa y de un conjunto limitado y genérico de obligaciones del Estado, sin incluir un deber de cuidado ambiental dirigido a todos los ciudadanos ni mecanismos judiciales adecuados para la protección de los derechos ambientales. En tal sentido, creemos que no resulta viable hablar de una Constitución Ecológica peruana.

2.3. Dificultades para lograr una protección ambiental efectiva en el Perú

Hasta este punto de la investigación hemos procurado evidenciar que a diferencia de lo que ocurre en Colombia, en nuestro país no existe el principio constitucional de protección ambiental como tal, y por tanto, tampoco una Constitución Ecológica. Sobre

el particular, consideramos que dicha situación ha acarreado dificultades para lograr una tutela ambiental efectiva y una protección adecuada de derechos ambientales en el Perú, mientras que en Colombia se percibe un mejor panorama en dichos aspectos. A ilustrar este punto de vista se dedicará el presente acápite de nuestra investigación. A esos efectos, desarrollaremos, en términos generales, dos escenarios concretos —a manera de ejemplo— que creemos manifiestan dicha diferencia entre ambos países.

2.3.1. La protección judicial del Derecho al medio ambiente en Colombia y en el Perú

En el precedente acápite 2.1.1. (Similitudes y diferencias sustanciales entre la Constitución colombiana y la peruana en sus dimensiones ambientales), desarrollamos el apartado “Mecanismos existentes para la protección de los derechos ambientales” a efectos de realizar una comparación entre dichos mecanismos en Colombia y en el Perú: la acción popular y el proceso de amparo, respectivamente. Respecto al caso colombiano, en el referido apartado señalamos que su Constitución califica al derecho al medio ambiente como derecho colectivo, y en su calidad de tal, prevé para su defensa una vía particular: la acción popular interpuesta por el Defensor del Pueblo —facultado por la Constitución directamente—, así como por cualquier persona natural o jurídica o por las organizaciones no gubernamentales, entre otros legitimados por la Ley 472 de 1998, la cual —en cumplimiento del mandato constitucional— regula la acción popular. Ello, pese a que la Constitución colombiana contempla un mecanismo general de protección de derechos fundamentales ante la acción u omisión por parte de cualquier autoridad pública: la acción de tutela.

Asimismo, explicamos que de acuerdo a la referida Constitución, si bien la acción de tutela en principio no procede en defensa del derecho al medio ambiente —siendo que existe para ello un medio de defensa judicial particular (la acción popular) —, si cabría su interposición como mecanismo transitorio a efectos de evitar un perjuicio

irremediable. Es decir, su interposición procedería mientras el órgano judicial competente se encuentre resolviendo la acción popular presentada cuando sea imprescindible para proteger el derecho debido al daño que causaría la espera.

En ese sentido, pudimos apreciar que pese a existir la acción de tutela como mecanismo general de protección de derechos fundamentales —que se asemeja al amparo peruano— el Constituyente colombiano optó por otorgarle una vía especial de protección a los derechos colectivos, señalando expresamente algunos de ellos, incluido el derecho al medio ambiente. Ello implica que el constituyente colombiano brindó un trato diferenciado a los derechos colectivos en atención a sus particularidades en relación a los derechos individuales.

Diferente es la situación en nuestro país. En el acápite referido señalamos también que el mecanismo judicial existente para la protección del derecho al medio ambiente en el Perú es el amparo, el cual aparentemente ha sido instituido pensando en los derechos tradicionales conocidos como derechos individuales, por lo cual su tramitación para la defensa del derecho al medio ambiente, que constituye un derecho colectivo o difuso, de reconocimiento más reciente y con características particulares, ha acarreado complicaciones.

Sobre el particular, el Dr. Luis Alberto Huerta ha analizado si en nuestro país, el proceso de amparo supone un mecanismo efectivo para lograr la protección del derecho al medio ambiente mediante su tesis “Protección Judicial del Derecho fundamental al medio ambiente a través del proceso constitucional de amparo”. Es así que en dicha investigación el autor repasa sobre ciertas particularidades del derecho al medio ambiente en relación a la mayoría de derechos —individuales— las cuales han venido a complejizar la procedencia y efectividad del amparo para su defensa. En ese sentido, ha señalado lo siguiente:

Dado que el amparo tiene por objetivo la defensa de derechos fundamentales, la legitimidad para dar inicio al proceso recae en la persona directamente afectada. Sin embargo, el progresivo reconocimiento de los denominados derechos de tercera generación, que no presentan una titularidad individual, sino colectiva o difusa, ha dado lugar al reconocimiento de una legitimidad procesal más amplia, en particular para la tutela del derecho al medio ambiente, acogida por la legislación procesal nacional (artículo 40 del Código Procesal Constitucional) (2012: 713).

Al respecto, observamos que cualquier duda que pudiera haber existido sobre la titularidad para interponer una demanda de amparo en defensa del derecho al medio ambiente estuvo aclarada mediante la legislación, la cual reconoce una legitimidad más amplia en estos casos. Sin embargo, creemos que pudo —y puede aún ahora— resultar problemático que los jueces constitucionales se enfrenten a este tipo de amparos cuando mayormente venían resolviendo amparos sobre derechos de titularidad individual. En esa línea, el Dr. Huerta ha indicado que:

[...] resulta importante destacar que la titularidad del derecho al medio ambiente no recae en una persona, sino en un grupo indeterminado de personas, lo cual habrá de tener una repercusión en lo que finalmente se señale en la parte resolutive de una sentencia estimatoria, pues los efectos de dicha decisión van a tener un impacto mucho mayor a cualquier otra que pueda ser emitida respecto a la tutela de otros derechos fundamentales. En estos casos, no se trata de extender los efectos de la sentencia a situaciones similares sino que por el hecho mismo de tratarse de un derecho con titularidad difusa, la decisión tendrá un impacto y alcance supraindividual.

Estas particularidades presentes en la resolución de casos relacionados con el derecho al medio ambiente son relevantes para evaluar la eficacia de su protección a través del amparo. En este sentido, **siempre debe evaluarse [sic] si el Tribunal Constitucional toma en consideración dichas particularidades al momento de pronunciarse sobre las demandas de tutela del medio ambiente; o si por el contrario, las resuelve como si se tratara de cualquier otro derecho fundamental** (2012:136).

(Resaltado agregado)

De esta manera, a efectos de nuestro análisis resulta pertinente llamar la atención sobre que estas posibles dificultades en la resolución de los amparos se podrían evitar si existiera una vía diferente para la protección de los derechos colectivos y difusos. Al respecto, se trataría en ese caso de un mecanismo especialmente previsto para la defensa de estos últimos, y por tanto, adecuado a sus particularidades —o al menos

más cerca a estarlo que el amparo—; y asimismo, de jueces especializados en la tramitación de dicho proceso específico.

Además, sabemos que en el proceso de amparo —como en los demás procesos constitucionales— no existe etapa probatoria, así como lo indica el artículo 9° del Código Procesal Constitucional. Sin embargo, las características del derecho al medio ambiente hacen que la demostración de su vulneración o amenaza resulte compleja, y por tanto, requiera la actuación de pruebas, tal como ha sido explicado por el Dr. Huerta:

Para que procedan las demandas de tutela de derechos fundamentales, el acto lesivo debe ser manifiesto, de modo tal que no se requiera acudir a una etapa probatoria. **En el caso del derecho al medio ambiente, la prueba reviste especial importancia, pues corresponderá a la parte demandante acreditar la amenaza o afectación del derecho sobre la base de elementos que en la mayoría de casos puede implicar la revisión de información altamente especializada sobre la materia (informes, expedientes técnicos, estudios de impacto ambiental, etc.), lo que puede llevar a las autoridades jurisdiccionales a considerar imposible resolver la controversia a través de un amparo.** En este sentido, las autoridades judiciales deben determinar si cuando se invoca la protección del derecho al medio ambiente el acto lesivo tiene que ser manifiesto y si necesariamente se debe declarar improcedente la demanda respectiva por contravenirse la finalidad del artículo 9° del Código Procesal Constitucional, que dispone la ausencia de etapa probatoria en los procesos constitucionales (2012:709).

(Resaltado agregado)

En tal sentido, siendo que los casos sobre derecho al medio ambiente requieren generalmente de actuación probatoria, resultaría conveniente la aplicación de otra vía judicial diferente del amparo para su tramitación, la cual sí contemple etapa probatoria. Volviendo al caso colombiano y sus acciones populares para la protección del derecho al medio ambiente, cabe señalar que efectivamente, dichos procesos judiciales cuentan con etapa probatoria o “periodo probatorio”, tal como se le denomina en el capítulo VIII del Título II “De las Acciones Populares” de la Ley 472 de 1998 antes referida.

Asimismo, recordemos que en el Perú, de conformidad con lo determinado por el Código Procesal Constitucional, se sigue la tesis del amparo subsidiario. En ese sentido, el Dr. Huerta refiere que, de acuerdo al artículo 5° inciso 2 de dicha norma:

[...] no proceden los procesos constitucionales cuando existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha precisado del todo las características que debe tener una vía procesal para que se considere como igualmente satisfactoria que el amparo, situación que tiene una importante trascendencia en el caso del amparo para proteger el medio ambiente, por cuanto varias demandas son presentadas contra medidas administrativas del Estado, por lo que algunos órganos jurisdiccionales podrían entender que en tales supuestos corresponde acudir al proceso contencioso-administrativo. Además, también existen demandas dirigidas contra particulares o frente a amenazas, lo que obliga a evaluar si en tales circunstancias existe realmente una vía paralela para la protección del derecho al medio ambiente (2012:710).

Entonces, siguiendo al autor, si bien el proceso de amparo es residual en nuestro país, por lo cual no procede cuando existe una vía específica e igualmente satisfactoria para proteger el derecho afectado o amenazado, no existe claridad con respecto a si dicha vía existe para la defensa del derecho al medio ambiente. Debido a ello, podría existir duda en los tribunales, por ejemplo, con respecto a la procedencia de los amparos presentados contra medidas de tipo administrativo adoptadas por el Estado que estarían amenazando o vulnerando el derecho al medio ambiente, por considerar que una vía específica e igualmente satisfactoria para la defensa del derecho en cuestión podría encontrarse en el proceso contencioso-administrativo. Al respecto, desde nuestro punto de vista, la opción por la procedencia del proceso contencioso-administrativo en vez del amparo acarrearía como uno de sus inconvenientes más resaltantes, la demora y sobrecarga procesal en dicho tipo de procesos.

Sobre el particular, cabe reparar en que la referida situación de incertidumbre judicial podría evitarse si existiera en nuestro país, una vía específica claramente determinada para la protección del derecho al medio ambiente, la cual cumpliera con ser igualmente satisfactoria. Corresponde precisar que para ello, evidentemente, la

configuración de la otra vía tendría que haber considerado las características del derecho a cuya protección se encuentra avocado y contar con plazos de tramitación razonables —pese a la posible etapa probatoria—, que revelen que no se ha perdido de vista que se trata también de protección de derechos (como en los procesos constitucionales) y de uno de la máxima relevancia por su relación con otros derechos y en función al bien común. Asimismo, en la situación hipotética de que existiera otra vía, la configuración jurídica podría haber considerado la opción usada en Colombia mediante la cual el proceso constitucional procede transitoriamente.

Por todo lo señalado, consideramos que en nuestro país, donde creemos no existe ni la protección ambiental como verdadero principio constitucional, ni la consecuente Constitución Ecológica, el tratamiento constitucional sobre la protección judicial de derecho al medio ambiente se revela deficiente, en tanto no atiende a las particularidades de dicho derecho —ni siquiera a su característica elemental de derecho colectivo o difuso— y por tanto, tampoco considera un mecanismo judicial de protección particular o al menos más apropiado. En nuestra opinión, todo ello resulta indicativo de una Constitución que no contiene un claro e indiscutible eje ecológico, siendo esto último característico de una Constitución Ecológica. Por otro lado, consideramos que en Colombia, donde sí existe el principio constitucional de protección ambiental, y en consecuencia, una Constitución Ecológica, el tratamiento constitucional sobre la protección judicial de derecho al medio ambiente se muestra como más adecuado mediante la institución de las acciones populares —vía judicial específica para los derechos e intereses colectivos—, e incluso, mediante la acción de tutela, que procede transitoriamente ante situaciones de perjuicio irremediable para el derecho.

2.3.2. La participación ciudadana en decisiones ambientales en Colombia y en el Perú

En principio, consideremos que tanto Colombia como Perú son Estados que contemplan la participación ciudadana en sus respectivas Constituciones. En ese sentido, la Constitución colombiana refiere a Colombia como una República participativa³². Por otro lado, nuestra Constitución contiene el derecho de toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación³³. Sin perjuicio de ello, existe una notable diferencia entre ambas Constituciones; a saber, la Constitución colombiana establece en adición y de manera específica, el derecho de las personas a participar en las decisiones ambientales que puedan afectarlas, disposición que no cuenta con norma afín en nuestro ordenamiento constitucional. A nuestro parecer, dicha diferencia ha resultado bastante relevante en cuanto al desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en temas ambientales en ambos países, tal como explicaremos a continuación.

Respecto a la referida disposición constitucional colombiana sobre la participación en decisiones ambientales, cabe mencionar que se trata del artículo 79³⁴, tal como ha sido interpretado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-411 de 1992 (reproducida en la Sentencia T-760/07, de lo cual nos ocupamos en el capítulo 1). En ese sentido, tal como se puede apreciar antes en el presente trabajo, la Corte ha

32 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.-**

"ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

33 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERU DE 1993.-**

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum".

34 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.-**

"ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

incluido al artículo 79° dentro de las disposiciones constitucionales que conforman la Constitución Ecológica en los siguientes términos: “[...] 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales)”.

Dicho artículo constitucional ha originado en Colombia la dación de normativa que lo desarrolla, como es el caso de determinadas disposiciones de la Ley 99 de 1993, tal como lo advierte el Profesor colombiano Jorge Iván Hurtado al señalar que “encontrando su sustento en el artículo 79 de la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 es [...] el instrumento que permite garantizar el acceso de la comunidad a las decisiones tomadas por la Administración y que se pronuncien sobre la oferta y el componente ambiental” (2006:224-225). En ese sentido, Hurtado desarrolla ciertos mecanismos contenidos en la referida Ley; en particular, el Derecho a intervenir en los procesos administrativos ambientales, el Derecho de petición y la consulta previa. Al respecto, cabe señalar que los referidos mecanismos se encuentran agrupados en la Ley 99 de 1993 bajo el Título X “De los modos y procedimientos de participación ciudadana”.

Para empezar, sobre el derecho a intervenir en los procesos administrativos ambientales tenemos el artículo 69° de la Ley 99 de 1993, el cual señala lo siguiente:

Artículo 69°.- *Del Derecho a Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales.* Cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

En ese sentido, tenemos lo siguiente:

Toda persona, sin demostrar un interés específico, puede solicitar a la autoridad que la declare parte interesada en el trámite administrativo ambiental que esté surtiendo para el otorgamiento de una licencia, de un permiso, etc.

Al ser relevada esa persona de deber de demostrar algún interés, el margen de discrecionalidad de la autoridad ambiental para evaluar si accede a la solicitud se reduce ostensiblemente.

Declarada formalmente la intervención mediante acto administrativo a ese nuevo sujeto procesal se le notificarán todas las decisiones que en adelante se tomen, teniendo la posibilidad, como es obvio, de controvertirlas mediante los recursos de ley.

Se dimensiona entonces, la utilidad de este mecanismo que le permite a cualquier persona involucrarse en el proceso, conocer de primera mano sus actuaciones, aportar documentos, pruebas y todos aquellos insumos que considere necesarios para asegurar que, con la decisión final, la autoridad salvaguarde ese entorno ambiental” (Hurtado 2006:2225-2226).

(Resaltado agregado)

Al respecto, consideramos que el hecho de que cualquier persona pueda constituirse en parte interesada en un trámite administrativo ambiental, sin tener que demostrar un interés jurídico particular, evidencia claramente la concepción colombiana del medio ambiente como derecho colectivo. Ello, toda vez que en tanto tal, su protección compete a todas las personas, obligación que recordemos, se encuentra expresamente establecida en el artículo 8° de su Constitución —antes desarrollado—. Asimismo, resulta en un medio idóneo para realizar el derecho de participar en las decisiones ambientales de la Nación en general en tanto habilita a cualquier ciudadano a involucrarse en los trámites administrativos ambientales.

Más aun, sobre el Derecho de petición, el artículo 74° de la Ley 99 de 193 establece lo siguiente:

Artículo 74°.- Del Derecho de Petición de Información. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en 10 días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente.

Sobre el particular, “el Derecho de petición brinda la posibilidad de solicitar, a las autoridades correspondientes, información referente al medio ambiente. El término para dar respuesta respecto al consagrado en el Código Contencioso Administrativo es más reducido (10 días) [...] (Hurtado 2006:227-228). Para mayor explicación,

Hurtado cita jurisprudencia de la Corte Constitucional —Sentencia T-181 del 7 de mayo de 1993— sobre el Derecho de petición:

El derecho de petición como derecho fundamental debe ser efectivo [...] Conviene hacer algunas previsiones respecto a este derecho que está incluido entre los denominados fundamentales en nuestra Carta (art. 23) y así considerado en fallos de esta Corte [...] el cual “supone el derecho a obtener pronta resolución”. De esa manera, sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho [...] (Corte Constitucional citada por Hurtado 2006:228).

(Resaltado agregado)

Entonces, queda claro que el artículo 74° de la Ley 99 de 1993 “Derecho de petición de Información” supone la manifestación en materia medio ambiental en específico, del derecho fundamental a solicitar información de las autoridades, conocido como Derecho de Petición en Colombia y recogido en el artículo 23° de su Constitución³⁵. Al respecto, siendo que existe en la Constitución colombiana una disposición sobre el derecho de los ciudadanos a solicitar información en general —a cualquier autoridad— a nuestro entender, la presencia del artículo 74° referido manifiesta el énfasis otorgado en Colombia a la participación de las personas en los asuntos ambientales en particular. En la misma línea, es de resaltar que el plazo que la legislación establece a efectos de que se otorgue la información solicitada referida al medio ambiente es más reducido que el considerado para trámites contenciosos en general, tal como se señala en una cita anterior. Ello, una vez más abona a la importancia brindada a la materia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano.

Ahora, sobre los mecanismos de participación ciudadana en decisiones ambientales antes desarrollados, es evidente que caben al respecto críticas sobre posibles deficiencias y problemas en su aplicación concreta. Sobre el particular y a manera de ejemplo, Hurtado refiere, sobre el derecho a intervenir en los procedimientos

35 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.-**

“**ARTICULO 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

administrativos ambientales, a una posible degeneración “...en una consecución de prebendas personales de quien, como sujeto procesal, puede, con su actuación, dilatar el trámite administrativo [...] (2006:226) y, sobre el Derecho de petición, que “[...] el peticionario asume que [este] es un instrumento salvador que soluciona, en un término muy corto, aquellas ausencias estatales (construcción de puentes, mejoramiento de vías, etc.). Pero, de una manera más intencional, encuentra que es la excusa para que el Estado realice por él actividades que se escapan de su competencia [...]” (2006:228).

En ese sentido, pese a no encontrarse exento de falencias, y por tanto, requerir de un proceder de buena fe y razonable por parte de los involucrados en los trámites a efectos de ser realmente eficientes, lo que nos interesa resaltar es su potencial en términos de tutela ambiental en tanto permiten el involucramiento de cualquier ciudadano en los asuntos ambientales administrados por el Estado, permitiéndoles cumplir con su obligación y por otro lado, ejercer su derecho de participar en la gestión ambiental de su país.

Al respecto, nos importa a este punto llamar la atención sobre que en nuestro país no existen instrumentos legales equivalentes, que permitan al ciudadano en general tal nivel de información y participación en los trámites y demás asuntos ambientales. En ese sentido, si bien contamos con una cláusula general de acceso a la información pública (artículo 2° numeral 5 de la Constitución), no existe a nivel legislativo un enfoque particular sobre el asunto ambiental. Asimismo, existen algunas normas de rango infralegal que permiten la participación ciudadana en procedimientos administrativos sancionadores ambientales en ciertos organismos con competencias ambientales³⁶, pero nuevamente, no existe ninguna disposición a nivel legislativo que

³⁶ Al respecto, sobre los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, se ha señalado que:

reconozca de manera general la posibilidad de participación a cualquier ciudadano en todo tipo de trámites administrativos ambientales ante cualquier entidad.

Ahora analizaremos la institución de la consulta previa regulada en Colombia y en el Perú, consistente en un procedimiento de consulta dirigida a los pueblos indígenas, el cual debe realizarse cuando se prevean medidas que puedan afectarles directamente, de conformidad con el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Primero, hablaremos del caso de Colombia. En el ordenamiento jurídico colombiano, la consulta previa cuenta con sustento constitucional directo. En ese sentido, se ha señalado lo siguiente:

La Constitución Política de Colombia establece el derecho a la participación en su artículo 40, el derecho a un medio ambiente sano en su artículo 39 [artículo 79] y la planificación estatal del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en su artículo 80. **El derecho a la consulta previa no se menciona expresamente en el texto constitucional. Sin embargo, ha sido configurado bajo el derecho a la participación (artículo 40) y teniendo en cuenta el artículo 330, que dispone que la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas se realice sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y que “en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”** (Due Process of Law Foundation 2011:52).

(Resaltado agregado)

Como se ve, la Constitución Colombiana cuenta con el artículo 79° —sobre el derecho al medio sano y a la participación en decisiones ambientales—, el artículo 40° —sobre el derecho a la participación— y el artículo 330° —que establece (en su último párrafo) que en las decisiones sobre la explotación de recursos naturales en territorios indígenas debe propiciarse la participación de las comunidades—. De esta manera, con base en dichas disposiciones constitucionales cabe perfectamente la configuración de la institución de la consulta previa, sobre todo considerando que el

“La participación de terceros en los PAS a cargo del OEFA fue regulada en las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

En los procedimientos sancionadores ambientales, se consideran como terceros con interés legítimo a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso” (Aldana 2016: 37).

artículo 330° refiere a la participación de la ciudadanía en decisiones ambientales pero específicamente para el caso de las comunidades indígenas y la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios. Es decir, el artículo 79° constituye una norma genérica sobre participación en decisiones ambientales de la ciudadanía en general, mientras el párrafo correspondiente del artículo 330° supone una norma específica sobre dicha materia.

En ese sentido, si bien el concepto de consulta previa no se ha incluido expresamente en la Constitución colombiana —como es señalado en la última cita—, sí existe un reconocimiento explícito al derecho a la consulta previa mediante el referido párrafo del artículo 330°, tal como se indica en la cita a continuación:

[...] existe un reconocimiento expreso del derecho a la consulta previa, en el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política:

“PARAGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”

Esta norma constituye el reconocimiento constitucional de lo establecido con antelación en el Convenio 169-OIT, que Colombia ratificó y aprobó mediante Ley 21 de 1991. De esta manera adecuó su marco constitucional al mandato principal del Convenio.

Colombia realizó además un reglamento para realizar la consulta previa, en 1998, cuando la Corte Constitucional ya había establecido jurisprudencia sumamente relevante en torno a la aplicación de este derecho (Pinto y Rivero 2012: 45).

(Resaltado agregado)

En la misma línea se ha señalado que “Colombia ratificó el Convenio N° 169° de la OIT en 1991 y reformó su Constitución en ese mismo año; muchos de los principios del Convenio fueron incorporados en la nueva Constitución, que ha sido calificada como una de las más progresistas de América Latina, en términos de la incorporación de derechos territoriales indígenas, auto Gobierno y autonomía” (Due Process of Law Foundation 2011:52). De esta manera, observamos que Colombia optó por reconocer constitucionalmente el derecho a la consulta previa establecido en el Convenio 169 de la OIT, el cual había sido ratificado y aprobado por dicho país.

Asimismo, en Colombia, la consulta previa ha sido desarrollada legislativamente —en la Ley 99 de 1993 que hemos desarrollado previamente cuando nos referimos a los mecanismos de participación ya explicados— y en normas de rango inferior. En tal sentido, “este mecanismo está sustentado en los artículos 7, 79 y parágrafo del artículo 330 de la Constitución Nacional, establecido en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 y reglamentado mediante el Decreto 1320 de 1998, y se refiere a la necesidad de consultar a las comunidades indígenas y afro colombianas cuando quiera que un proyecto, obra o actividad se intente desarrollar en sus territorios” (Hurtado 2006: 226).

Al respecto, consideremos que el artículo 76° de la Ley 99 de 1993 señala que “la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”. Es decir, se indica expresamente en la ley que la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas debe contar con consulta previa a las comunidades que pudieran verse afectadas con dicha actividad.

Sobre el particular, pese a la regulación existente en Colombia, la consulta previa ha mostrado diversas dificultades en su aplicación. Por ejemplo, la falta de claridad por parte de los diversos autores involucrados con respecto al objetivo de la consulta previa en cuanto a la preservación de la identidad étnica y cultural de las comunidades, generaba que los acuerdos a los que se llegaba no supusieran medidas idóneas para dicho fin, como es el caso de la construcción de un polideportivo (Hurtado 2006: 227). Asimismo, se ha hablado de “[...] deficiencias para implementar los derechos reconocidos, derivadas de la falta de voluntad política [...] (Due Process of Law Foundation 2011:49).

Sin perjuicio de las diversas dificultades encontradas, en Colombia se vienen realizando procedimientos de consulta previa desde hace muchos años. Sobre el particular, se conoce la siguiente información: “Hasta inicios del 2010, en Colombia se han realizado 121 procesos de consulta previa, la mayoría de ellos en pueblos indígenas (83). El sector en el que más procesos se han realizado es el de hidrocarburos, seguido por el de infraestructura” (Pinto y Rivero 2012:46). Es decir, se aprecia que pese a las complicaciones y fallas, en Colombia la consulta previa se encuentra instituida hace mucho tiempo.

Sobre los avances observados en cuanto a la aplicación de la consulta previa en Colombia, se conoce que estos se deben en gran medida a la intervención de la Corte Constitucional mediante su jurisprudencia. En ese sentido, “sin duda alguna, el mayor desarrollo sobre el contenido y los elementos del derecho a la consulta previa se ha dado de la mano de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que juega un papel crucial en la protección de los derechos a la cultura [sic] a la tierra y a la identidad cultural de los pueblos indígenas” (Due Process of Law Foundation 2011: 49).

De acuerdo a ello, mediante la ya explicada acción de tutela y la acción de inconstitucionalidad, la jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el derecho a la consulta previa. Por un lado, la acción de tutela “[...] ha servido para que la Corte Constitucional reconozca el derecho a la consulta previa, como un derecho fundamental de rango constitucional (Due Process of Law Foundation 2011: 54-55). Por otro lado, mediante la acción de inconstitucionalidad la Corte “[...] ha declarado la inconstitucionalidad de leyes por no haber sido consultadas previamente con los pueblos indígenas o afro descendientes. De esta manera, la jurisprudencia constitucional estableció el deber de consulta también en los procesos legislativos” (Due Process of Law Foundation 2011: 55). Al respecto, lo señalado sobre la Corte Constitucional no es de sorprender toda vez que, como ha sido destacado

previamente en el presente trabajo, dicho órgano constitucional es reconocido por haber entendido el espíritu verde de su Constitución y haberse pronunciado continuamente en consonancia con este.

En el caso del Perú, tenemos que el Convenio N° 169 de la OIT se encuentra vigente desde el año 1995. Al respecto, cabe señalar que este cuenta con rango constitucional en tanto constituye un tratado sobre derechos humanos; ello, con base en una interpretación conjunta del artículo 3° y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, lo cual ha sido asimismo reconocido por el Tribunal Constitucional. Lo señalado es desarrollado con mayor detalle en la cita a continuación:

El Convenio N° 169 de la OIT fue ratificado por el Estado peruano el 5 de diciembre de 1993, mediante la Resolución Legislativa N° 26253, y entró en vigencia en febrero de 1995. Además, Perú se encuentra entre los Estados que durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 13 de septiembre de 2007 votaron a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Es importante aclarar que en el Perú los tratados internacionales tienen fuerza de ley a partir de la ratificación y **los tratados sobre derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido de forma reiterada y uniforme el carácter vinculante de las normas y pronunciamientos de la OIT y el rango constitucional de Convenio.** Además, a partir de artículo V del Código Procesal Constitucional, se ha reconocido expresamente que las sentencias de la Corte Interamericana son de observancia obligatoria para la interpretación de los derechos humanos, lo que incluye aquellos que desarrollan el contenido y alcance de los derechos humanos de los miembros de los pueblos indígenas. Como consecuencia, en Perú las normas internacionales y las interpretaciones de los tribunales internacionales son parte del bloque de constitucionalidad (Due Process of Law Foundation 2011:81-82).

(Resaltado agregado)

Sobre el particular, debemos enfatizar que a diferencia de lo ocurrido en Colombia, en nuestra Constitución prácticamente no se acogieron principios ni derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. Al respecto, en referencia a Colombia y realizando una comparación de la situación en dicho país con la observada en el Perú, se ha señalado lo siguiente:

Similar al caso del Perú, coinciden en el tiempo la dación de una nueva Constitución y la aprobación del Convenio 169-OIT. Sin embargo, son muy diferentes los resultados, pues aunque nuestro Congreso Constituyente Democrático fue el mismo que ratificó el Convenio, el texto constitucional que produce no se adecua casi en nada (salvo en el

tema de jurisdicción indígena) a los avances que esta norma internacional establece (Pinto y Rivero 2012:45).

Al respecto, con base en la experiencia del Perú, podemos afirmar que en la práctica, el hecho de que el Convenio 169 de la OIT no se haya constitucionalizado, devino en que se le pusieran trabas a su aplicación:

[...] dado que muchos funcionarios públicos mantienen una concepción positivista y legalista del Derecho, al no estar el Convenio N° 169 de la OIT de manera directa y expresa consagrado en alguna ley o reglamento o en la misma Constitución [el texto citado corresponde a marzo del año 2011, es decir, es anterior a la publicación de la Ley N° 29785 sobre el Derecho a la Consulta previa, acontecido en setiembre de 2011], no consideran que sea aplicable en forma directa y argumentan que no existe una ley de consulta, con lo cual desconocen a los pueblos indígenas como tales e incluso se ha llegado a negar en forma reiterada el valor que tiene la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Due Process of Law Foundation 2011:82).

En la misma línea, se ha indicado que:

[...] la cultura legalista y formalista de los operadores del sistema de justicia estatal, en particular, y de los funcionarios públicos, en general, **ha ocasionado que la ausencia de una ley de desarrollo de Convenio N° 169 de la OIT haya llevado a su total inaplicación** y, por consiguiente, a la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas allí reconocidos, entre ellos, el derecho a la consulta previa (Due Process of Law Foundation 2011:75).

(Resaltado agregado)

Sobre el particular, si realizamos una comparación entre Colombia y el Perú en cuanto a la aplicación del Convenio 169 de la OIT —considerando que ambos países ratificaron el Convenio durante los primeros años de la década del 90— apreciaremos que en Colombia, donde los principios de Convenio fueron incorporados a su Constitución, la aplicación del Convenio ha sido mucho mejor que en el caso del Perú. En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en citas previas, para el año 2010 ya se habían realizado en Colombia 121 procedimientos de consulta previa, mientras que en nuestro país, el Convenio fue inaplicado mientras no existió una ley en la materia, la cual fue publicada a finales del 2011 (Ley N° 29785, Ley del Derecho a la consulta

previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicada en setiembre de 2011). De acuerdo a lo señalado, si bien la consulta previa ha tenido dificultades en Colombia, su práctica se encuentra mucho más institucionalizada que en el Perú en tanto se viene realizando desde mucho tiempo antes.

De esa manera, deducimos que el proceder observado por parte de los operadores del Derecho en nuestro país en relación al Convenio se debe un tanto al desconocimiento del ámbito constitucional y sus principios, así como a falta de voluntad política. En todo caso, si bien no se requería que el Convenio fuera incorporado en normas peruanas para ser aplicable, desde esta perspectiva resulta visible la conveniencia en términos prácticos de que ahora lo esté.

En cuanto al rol jugado por nuestro Tribunal Constitucional, han existido sentencias importantes que refieren al contenido del derecho a la consulta previa y a principios vinculados al mismo, las cuales —cabe recalcar— fueron emitidas muchos años después de que el Convenio 169 de la OIT comenzara a formar parte de nuestro derecho interno:

No fue sino hasta el 19 de febrero de 2009 en que se emitió la primera sentencia del Tribunal Constitucional que hace mención expresa al derecho de consulta como exigible, la que recayó en el Expediente N° 003343-2007-PA. Luego vinieron muchas sentencias más, entre las que destaca la relacionada con el Expediente N° 00022-2009-PI, pues desarrolla varios de los contenidos vinculados al ejercicio de este derecho (Pinto y Rivero 2012:61).

Sin perjuicio de dichas sentencias, se ha aducido que nuestro Tribunal Constitucional no ha seguido una línea constante en esta materia y que ciertos pronunciamientos han implicado retrocesos. Por ejemplo, cuando el máximo tribunal ha señalado que el derecho a la consulta previa solo resulta exigible a partir del 2010:

[...] que en una sentencia de agosto de 2010, relacionada con una petición de aclaración de la sentencia que declaró la constitucionalidad de la exploración y

explotación de hidrocarburos en la Reserva Napo Tigre, el Tribunal estableció “la obligatoriedad de la consulta previa desde la publicación de la STC 0022-2009-PI/TC” (sobre la constitucionalidad del Decreto 1089). El Tribunal afirma que al desarrollar, en la sentencia STC 0022-2009-PI/TC, los principios generales del derecho a la consulta marcó un hito, que debe ser tomado como una pauta que permita de ahí en adelante “la plena eficacia del derecho de consulta”. En la lógica del Tribunal, antes del desarrollo jurisprudencial de la sentencia 0022-2009-PI/TC no era posible lograr la plena eficacia del derecho y esta sería la razón por la cual en la parte resolutive afirma que la vigencia del derecho se establece a partir de la publicación de dicha sentencia (Due Process of Law Foundation 2011:92-93).

En ese sentido, creemos que posibles pronunciamientos desafortunados por parte de nuestro Tribunal Constitucional en la materia se podrían evitar si la consulta previa encontrara un sustento directo y claro en nuestra Constitución, o en su defecto, si esta mostrara una clara tendencia ambientalista. Tal como hemos visto, ese es el caso de Colombia, donde la pauta aparece claramente marcada por la propia Constitución y entonces, queda un margen muy pequeño para posibles interpretaciones discordantes con la protección de los derechos ambientales.

Por todo lo señalado en el presente acápite, resulta ostensible como la participación en las decisiones ambientales considerada en la Constitución colombiana ha devenido en una institucionalización de diferentes mecanismos de involucramiento ciudadano. Por otro lado, en el Perú, donde no tenemos dicha participación recogida en la Constitución, mecanismos tales no existen o se encuentran en etapas tempranas de instauración y por tanto, creemos que también de internalización por parte de los ciudadanos. Sobre el particular, incluso considerando que los mecanismos colombianos muestran diferentes fallas y dificultades, creemos que su existencia y aplicación ubica a Colombia en una posición mejor en relación al Perú a dicho respecto.

Con base en todo lo indicado en el presente acápite 2.3 creemos que hemos logrado demostrar que el hecho de que en nuestro ordenamiento constitucional no exista el principio constitucional de protección ambiental y a consecuencia de ello, tampoco una

Constitución Ecológica, ha devenido en dificultades para lograr una tutela ambiental efectiva y una adecuada protección de derechos ambientales, lo cual ha resultado incluso más evidente en comparación con la situación de Colombia en relación a esos aspectos, donde si encontramos al referido principio y también una Constitución Ecológica. En ese sentido, nos hemos referido, a manera de ejemplo, a dos situaciones puntuales: a la protección judicial del Derecho al medio ambiente y a la participación ciudadana en decisiones ambientales.

En cuanto a la protección judicial del Derecho al medio ambiente, hemos determinado que en el Perú esta se muestra deficiente, siendo que nuestro ordenamiento constitucional no considera las características particulares de dicho derecho —tal como su naturaleza de derecho colectivo o difuso—, y entonces, no prevé un mecanismo judicial particular para su defensa. Por el contrario, para dicho fin se aplica el mecanismo comúnmente utilizado para la defensa de los derechos individuales (proceso de amparo), el cual, por lo demás, tampoco parece encontrarse adaptado para ser eficiente también en defensa de los derechos colectivos o difusos. Por el contrario, en Colombia, el tratamiento constitucional sobre la protección judicial del derecho al medio ambiente se revela como más apropiado, toda vez que se reconoce explícitamente al derecho al medio ambiente como colectivo, y como consecuencia de ello, se prevé una vía judicial específica para su defensa (acción popular), distinta a la vía de protección de los derechos individuales (acción de tutela). Además, también se permite transitoriamente utilizar esta última para la defensa de los derechos colectivos ante situaciones de perjuicio irremediable para el derecho a causa de la demora en la tramitación de la acción popular correspondiente. Es decir, en la Constitución colombiana se percibe un mayor interés y énfasis brindado al derecho al medio ambiente, lo cual resultó en una mejor y más completa regulación constitucional.

Con relación a la participación ciudadana en decisiones ambientales, en el Perú no ha sido recogida constitucionalmente, y a consecuencia de ello, existen pocos mecanismos de participación previstos en nuestra normativa al respecto. Además, dicha falta de constitucionalización ha sido incluso alegada a efectos de desconocer un derecho que deviene de un tratado internacional, como en el caso del derecho a la consulta previa, lo que ha demorado y complicado su institucionalización. Por otro lado, en Colombia, donde la participación ciudadana en decisiones ambientales se recoge en la Constitución, existen diversos mecanismos para esos fines desde hace mucho tiempo, los cuales revelan cierto grado de institucionalización.



CAPÍTULO 3
PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL



En el capítulo 1 del presente trabajo de investigación hemos desarrollado el concepto de principio constitucional de protección ambiental, sosteniendo que este se encuentra presente en el ordenamiento constitucional colombiano, dando lugar a la presencia de la Constitución Ecológica a la que se ha referido la Corte Constitucional colombiana en diversa jurisprudencia. Asimismo, hemos explicado por qué consideramos trascendental que el principio constitucional de protección ambiental forme parte de las Constituciones de los Estados en general —suscitando en sus ordenamientos constitucionales la existencia de Constituciones Ecológicas—, en el sentido de que dicho principio constitucional resulta fundamental a efectos de realizar el fin del Estado Constitucional relacionado a la defensa de la persona y al respeto de su dignidad. Al respecto, hemos aludido en particular al caso del Perú en su calidad de Estado Constitucional, siendo que el primer artículo de nuestra Constitución enuncia dicho fin. En tal sentido, hemos considerado que el principio constitucional de protección ambiental debe estar presente en el ordenamiento constitucional peruano.

Sin perjuicio de que deba estar presente, en el capítulo 2 hemos evidenciado que en el Perú, si bien la protección ambiental es un aspecto considerado en la Constitución, no cuenta con la fuerza requerida a efectos de configurar un principio constitucional. En ese sentido, con base en la revisión de las disposiciones constitucionales ambientales de las Constituciones de Colombia y del Perú, pudimos percibir una clara diferencia entre ambas en cuanto al aspecto ambiental. Es así que en la Constitución colombiana dicho aspecto cuenta con una presencia importante, mientras que en nuestro país se manifiesta escasamente.

Por tanto, sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la cual este se adhiere a la teoría colombiana de la Constitución Ecológica aplicándola a nuestro ordenamiento constitucional, hemos expresado que consideramos dicha apreciación como excesiva siendo que no contamos realmente con una Constitución Ecológica. Al

respecto, cabe reparar en que la propuesta del Tribunal Constitucional parece haber tenido el notable propósito de cubrir la referida falencia constitucional dentro de las posibilidades que permiten sus competencias, es decir, mediante su labor jurisprudencial, teniendo como premisa a la defensa de la persona y sus derechos en el marco de un Estado Constitucional, el cual se ampara en el artículo 1º de nuestra Constitución, tal como ya fue explicado. Asimismo, cabría señalar que una cobertura mayor de derechos ambientales podría ampararse en el artículo 3º de nuestra Constitución.

Sin embargo, mientras la interpretación propuesta por el Tribunal Constitucional no se sostenga adecuadamente en las propias disposiciones constitucionales, resulta, por un lado, endeble, y por otro, fácilmente reemplazable por una distinta dependiendo de los criterios de los magistrados que compongan el cuerpo colegiado en cuestión durante los diferentes periodos. En ese sentido, existe un problema latente en cuanto a la predictibilidad en los fallos que emita dicho órgano.

Más aun, se debe considerar que aunque la jurisprudencia señale que existe una Constitución Ecológica, poco impacto puede tener dicha declaración en la realidad social mientras no se perciba que de hecho, existe una organización estatal preocupada por la tutela ambiental. Y, lógicamente, es más probable que esto ocurra si la Constitución verdaderamente cuenta con una Constitución Ecológica de manera manifiesta e indiscutible. En ese sentido, aunque suele existir un divorcio entre los mandatos constitucionales y lo que se aprecia en la realidad, es más probable y factible que la tutela ambiental —con su consecuente beneficio para el pleno ejercicio de diversos derechos fundamentales de las personas— sea una realidad en un escenario en el cual el principio constitucional de protección ambiental forma parte de la Constitución, dando lugar a la Constitución Ecológica.

Considerando todo lo expuesto, estimamos pertinente desarrollar, como último capítulo del presente trabajo de investigación, una propuesta de reforma constitucional relativa al aspecto ambiental de nuestro texto fundamental. En tal sentido, estamos conscientes de las dificultades y limitaciones que supone llevar a cabo un proceso de reforma constitucional, incluso tratándose de una reforma parcial, como sería el caso del aspecto ambiental. No obstante, creemos que plantear el tema y generar debate al respecto no resultaría del todo infructuoso siendo que siempre es posible que se considere la realización de dicho proceso. Sobre todo, atendiendo a la actual coyuntura del país en la cual la crisis de ciertas instituciones ha propiciado que se abra debate con respecto a la conveniencia de emprender reformas constitucionales, —tal es el caso de la reforma del sistema de justicia— y por tanto, el tema se encuentra sobre la mesa, lo cual es de considerar aunque se trate de aspectos constitucionales distintos al ambiental. Al fin y al cabo, debemos reparar en que la generación de debate es siempre beneficiosa para el fortalecimiento de la democracia; y, en que, los cambios, siendo adecuadamente planeados, planificados y llevados a cabo conforme al marco constitucional, tienen el potencial de ser positivos para el desarrollo de las sociedades, por lo que consideramos que las propuestas para ello no deben, en ningún caso, ser desechadas de antemano.

En primer lugar, nuestra propuesta consiste en incluir en el texto constitucional peruano —o bien, considerar su inclusión abriendo el debate al respecto— nuevas disposiciones en materia ambiental actualmente ausentes. Ello, en vista de que —tal como referimos en el capítulo 1— una Constitución Ecológica supone que la materia ambiental se encuentra regulada en la Constitución desde una gran variedad de perspectivas y aspectos, constituyendo un cuerpo orgánico de normas conectadas entre sí, completo y suficiente para su finalidad de tutela ambiental; y que en nuestro país se advierte prácticamente la situación contraria; es decir, muy pocas disposiciones constitucionales ambientales.

El profesor Pierre Foy reflexionó —en el año 1992, a propósito del proceso constituyente que se avecinaba en aquel entonces— sobre la necesidad de constitucionalizar el medio ambiente y la sustentabilidad. En ese sentido, sobre el “Pacto Social” implicado en un proceso constituyente menciona lo siguiente:

La legitimidad se refiere a la justificación de la actuación del poder político; en otros tiempos esta actuación era justificada en términos divinos; con el advenimiento del pensamiento liberal y la modernidad, esta legitimidad se explica a partir de una justificación racional y de acuerdo de voluntades libres; El Pacto Social.

Contemporáneamente debemos trascender esta etapa racionalista liberal, pactista, del poder político; en efecto, hoy en día, constatamos la necesidad de formular algo más que un mero pacto social entre individuos libres. Se trata del imperativo de **fundar las bases para un pacto social también con la naturaleza**, como decía un pensador francés (M. Sirres) mencionado por Ignacio Sachs, conocido ecólogo. Es decir, fundamentar los modelos de convivencia entre ecosistemas naturales y ecosistemas socio-culturales; todos estamos envueltos en la misma encrucijada y en la necesidad de hacer sustentable nuestro planeta (1992:156).

Sobre el particular, agrega que:

Sin duda que la articulación —desde sus aspectos más primordiales— de la relación política entre medio ambiente y desarrollo, debe plasmarse en un conjunto de planteamientos políticos-ambientales de la mayor jerarquía jurídica. La oportunidad de constituir las bases para un nuevo pacto social, se ofrece como escenario óptimo para dicho cometido. El medio ambiente —natural y cultural— constituye la base no solo **patrimonial**, sino **existencial**, sobre la cual habrá de **sostenerse** este acuerdo social. Es razonable asumir como imperativo ciudadano, la necesidad de constitucionalizar las demandas contemporáneas, para establecer una convivencia pacífica y duradera con esa **base**.

El medio Ambiente y los Recursos Naturales están reconocidos en la Carta Política de 1979 (v.g. artículos 123, 118, 15, etc.); pero no es suficiente, se requiere una mayor integración conceptual, reinstitucionalizar y actualizar diversos aspectos. En ese sentido, muchos de los acuerdos y decisiones ambientalistas recientes, además del propio Comarn [Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales que se encontraba vigente a la fecha de elaboración del texto citado], ofertan diferentes fundamentos para el futuro quehacer constituyente (Foy 1992:160).

Pese a que las reflexiones del autor corresponden a un contexto socio-político muy distinto al actual; —específicamente, al año 1992 cuando, a raíz del autogolpe de Estado liderado por el entonces Presidente Fujimori, se aproximaba un nuevo proceso constituyente—, siguen siendo valiosas hoy, así como vigentes. Ello, pues refieren a la necesidad general de cimentar los modelos de coexistencia entre el medio natural y el

medio socio-cultural en tanto nos atañe a todas las personas lograr un planeta sustentable; situación que el autor alude en términos “[...] del imperativo de fundar las bases para un pacto social también con la naturaleza [...] (1992:156)”, lo cual, cabe precisar, consideramos, aún no se ha logrado a cabalidad en la actualidad. En ese sentido, el autor indica que desde el punto de vista político, la relación entre el medio ambiente y el desarrollo humano debe recogerse en planteamientos políticos-ambientales de la mayor jerarquía jurídica; en otras palabras, en la Constitución; y agrega, que, aunque el medio ambiente y los recursos naturales se encontraban contemplados en la Constitución de 1979 —la Constitución que se encontraba vigente cuando se escribió el texto citado—, ello no resultaba suficiente, y entonces, sugirió constitucionalizar fundamentos recogidos en la norma legal que regulaba los aspectos ambientales en ese entonces (Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales – Comarn).

En cuanto a la constitucionalización del ambiente, cabe precisar que el autor también refiere a ejemplos de Estados latinoamericanos que para 1992 habían constitucionalizado preceptos legales en materia ambiental; en particular, refiere precisamente al caso colombiano que venimos analizando en el presente trabajo, en los siguientes términos:

Cabe advertir que en tiempos recientes, se han constitucionalizado algunas de las expresiones legislativas ambientales de ciertos países de la región. Es el caso de la Constitución de Colombia que —al decir de Brañes— es el primer país del mundo que contó con un Código sobre la materia; sus principios —previa reformulación— en buena medida se han incorporado en la Carta Política de 1991. El Brasil ha constitucionalizado (1998) importantes principios e instituciones, contenidos en la legislación preexistente, Paraguay está en camino (1992) (Foy 1992:159).

Respecto a la necesidad referida por Foy de cimentar los modelos de coexistencia entre el medio natural y el medio socio-cultura, cabe señalar que consideramos que persiste actualmente en el marco de la Constitución de 1993, la cual no ha implicado

significativos avances en relación a la Constitución precedente en términos de derechos fundamentales. Por el contrario, en ciertos casos se ha alegado incluso lo contrario, como es el caso precisamente del derecho al medio ambiente adecuado. Al respecto, Huerta señala, siguiendo a Ada Alegre, que “para algunos autores, el texto constitucional de 1979 era mejor respecto al tratamiento de este derecho” (2012:59).

Luego de compartir estas reflexiones que apuntalan a la idea de una constitucionalización ambiental, procederemos a exponer cuales disposiciones constitucionales proponemos incluir —o bien, considerar incluir al menos— en el marco de una eventual reforma constitucional. Al respecto, estamos conscientes de que decidir sobre las disposiciones a incluir en el texto constitucional acarrea diferentes puntos de vista y podría propiciar un amplio debate en cada caso. Sin perjuicio de ello, consideramos que existen determinadas temáticas que destacan debido al peso de las razones a favor de su inclusión en la Constitución, por lo que creemos que merecen ser señaladas a manera de sugerencias, lo mismo que procederemos a hacer a continuación.

Para empezar, creemos pertinente recoger en el texto constitucional las temáticas que —según alegamos en el precedente subcapítulo “2.3. Dificultades para lograr una protección ambiental efectiva en el Perú”—, vienen mostrando deficiencias en cuanto a una tutela ambiental efectiva y una protección adecuada de derechos ambientales en nuestro país. En ese sentido, reiteramos lo que venimos sosteniendo: dichas deficiencias, entre otras, se deben a la falta del principio constitucional de protección ambiental en el Perú, y como consecuencia de ello, a la ausencia de una Constitución Ecológica. Al respecto, sobre las referidas deficiencias hemos desarrollado en particular dos (2) escenarios en el Perú: la protección judicial del derecho al medio ambiente y la participación ciudadana en la gestión ambiental. Por lo demás, cabe precisar que dichos escenarios han sido comparados en el subcapítulo 2.3. con los

escenarios colombianos en esas mismas materias, los cuales estimamos mejor, lo cual se debe a que en ese país sí existe una Constitución Ecológica, tal como hemos explicado.

Sobre el primero de dichos escenarios —la protección judicial del derecho al medio ambiente—, en el apartado 2.3.1. (del subcapítulo 2.3.), llegamos a la conclusión de que esta resulta deficiente en el Perú en tanto no existe un mecanismo judicial adecuado para la protección del derecho al medio ambiente. Sobre el particular, tal como desarrollamos en el apartado 2.3.1, en el Perú existe el proceso de amparo, cuya configuración responde básicamente a la defensa de derechos de titularidad individual; sin perjuicio de ello, se viene empleando para buscar la defensa del derecho al medio ambiente en vista de que no existe ninguna otra vía específica e igualmente satisfactoria para su defensa. En contraste, en la Constitución colombiana se califica al derecho al medio ambiente como colectivo y se destina una vía judicial particular para su defensa: la acción popular, distinta e independiente de su mecanismo de defensa de derechos fundamentales por excelencia (parecido a nuestro amparo): la acción de tutela.

Luego de haber advertido la deficiencia judicial en el Perú para la defensa del derecho al medio ambiente y a fin de plantear una reforma constitucional al respecto, cabe reparar en los debates referidos a las materias que deben ser parte de una Constitución. En ese sentido, Eloy Espinosa-Saldaña refiere que “...tal vez la enumeración de elementos componentes del contenido material de la Constitución hecha por Loewenstein siga siendo la más ilustrativa al respecto” (2001:23) y como parte de dicha lista alude a lo siguiente:

5. Reconocimiento de los diferentes derechos fundamentales, así como de los diversos mecanismos previstos para su tutela, tutela que, añadimos nosotros, debe hacerse extensiva a todos los preceptos comprendidos en este texto constitucional. Dicho en otros términos, no puede hablarse de una Constitución en rigor completa si esta no

incluye claras prescripciones sobre Derechos Fundamentales y Jurisdicción Constitucional (Espinosa-Saldaña 2001:23).

En tal sentido, siguiendo al autor citado, no solo los derechos fundamentales deben ser parte del texto constitucional, sino también, como consecuencia natural de ello, los mecanismos jurisdiccionales destinados a su protección, aclarando además que ambas prescripciones deben ser claras para poder considerar que una Constitución es completa. Entonces, evidentemente los mecanismos incorporados en un texto constitucional deben ser los adecuados para lograr realmente la tutela buscada.

En ese sentido, podemos pensar en la conveniencia de que determinada prescripción relacionada a la necesaria adaptación del proceso de amparo a los derechos difusos o colectivos, como es el caso del derecho al medio ambiente, sea parte de la Constitución. Sobre todo, habiendo apreciado que hasta ahora dicha adaptación no se ha llevado a cabo a plenitud vía legislativa. En la misma línea, otra opción sería establecer constitucionalmente una vía judicial específica para la defensa del derecho al medio ambiente en tanto derecho difuso o colectivo, el cual evidentemente, debería contemplar las particularidades de dicho tipo de derechos y del derecho al medio ambiente en concreto, tal como desarrollamos en el apartado 2.3.1 (etapa probatoria, plazos de tramitación razonables, etc.). En tal sentido, se trataría de seguir el modelo colombiano.

El otro tema que desarrollamos en el subcapítulo 2.3. como escenario deficiente en cuanto a tutela ambiental y protección de derechos ambientales es la participación ciudadana en la gestión ambiental, cuya problemática en nuestro país abordamos específicamente en el apartado 2.3.2. En ese sentido, explicamos que el tema no se encuentra adecuadamente desarrollado y peor aún, este no ha sido ni siquiera completamente reconocido en nuestra sociedad, pese a contarse incluso con tratados

en derechos humanos sobre el tema —que cuentan con jerarquía constitucional—. Asimismo, en el referido apartado evidenciamos como en Colombia, país en cual el derecho a la participación ciudadana en las decisiones ambientales cuenta con reconocimiento constitucional expreso, el tema se encuentra bastante más avanzado. Por tanto, creemos que este constituye otro tema cuya inclusión en el texto constitucional debería contemplarse en una eventual reforma constitucional.

Sobre el particular, recordemos —tal como expusimos en el apartado 2.3.2.— que a diferencia del caso colombiano, nuestra Constitución no incluye expresamente el derecho a participar en las decisiones ambientales. Sin embargo, sí incluye un reconocimiento genérico a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, por lo que la participación en las decisiones estatales en materia ambiental no sería más que una expresión de este último enunciado en el asunto ambiental en específico.

Asimismo, consideremos que en el Perú impera el principio democrático. En ese sentido, en virtud al artículo 43° de nuestra Constitución, el Perú es una república democrática³⁷, y conforme al artículo 3°, la Constitución garantiza derechos no recogidos expresamente en el texto constitucional mientras estos se funden en —entre otros valores— el Estado democrático de derecho³⁸. Al respecto, recordemos que en el capítulo 1 citamos a Marcial Rubio explicando en que consiste una norma constitucional principio, y en ese marco, el autor empleó como ejemplo de dicho tipo de norma constitucional a la que señala que el Perú es una república democrática:

37 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.-**
“Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

38 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.-**
“Artículo 3.- 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”.

Las normas constitucionales principio son aquellas que dan características generales a todo el orden constitucional. No se limitan a resolver un tema específico sino que dan color a todo el sistema. **Es el caso, por ejemplo, de aquella que dice que el Perú es una república democrática. Lo democrático rige para todo el Derecho peruano y se aplica en cualquier circunstancia en la que varias personas deban tomar una decisión:** tanto el gobierno nacional, como en el local, en las instituciones públicas o privadas que requieren establecer reglas de juego para tal circunstancia y así sucesivamente (2006:16).

(Resaltado agregado)

De esta manera, la democracia configura un principio constitucional en el Perú — conforme a la definición de principio constitucional que presentamos en el capítulo 1 a propósito del principio constitucional de protección ambiental—, por lo que supone un valor que informa a todo el texto constitucional. En ese sentido, considerar la inserción en el texto constitucional del derecho ciudadano a participar en la gestión ambiental no solo resultaría coherente sino deseable en términos de fortalecimiento de la democracia, toda vez que implica inclusión de la población en los procedimientos estatales, promoviéndose la participación en el desarrollo de la Nación. Y, asimismo, consideremos que dicha participación coadyuvaría en la búsqueda de transparencia en la administración debido a la cercanía e información disponible para el ciudadano promoviéndose el control social.

Por tanto, podemos apreciar que la participación ciudadana en la gestión ambiental se fundamenta en mandatos constitucionales, tanto de participación en la vida de la Nación en general, como en el principio democrático, por lo que la propuesta de incluirla resulta razonable, coherente e incluso útil toda vez que serviría para reforzar, revitalizar y acercar a las nuevas necesidades este último principio. Al respecto, estamos conscientes de que precisamente con base en que la participación en las decisiones ambientales encuentra sustento en disposiciones constitucionales (artículo 3° principalmente), podría alegarse la falta de necesidad de su inclusión en el texto constitucional. No obstante, sobre dicha postura debemos señalar que ya hemos evidenciado en el presente trabajo la falta de voluntad política en el Perú para

respaldar y promocionar el tema ambiental en general y la participación ciudadana en decisiones ambientales en particular, por lo cual consideramos que resultaría conveniente la inclusión expresa del tema en nuestra Constitución, tal como ocurre en Colombia. Ello, considerando sobre todo que los derechos y preceptos que no encuentran reconocimiento expreso en nuestra Constitución requieren —por lo general—, para surtir efectos en la realidad, de jurisprudencia que los respalde, la cual, como hemos señalado, puede ser inconstante y en cierta medida, también puede responder a posiciones políticas.

Por tanto, una disposición constitucional sobre el derecho de las personas a participar en las decisiones ambientales incluida expresamente en el texto constitucional podría constituir una base sólida y un fundamento indiscutible para el desarrollo y refuerzo del procedimiento de consulta previa a nivel de derecho interno así como de otros mecanismos que puedan permitir el involucramiento social en procedimientos ambientales. Ello, ya que una disposición constitucional suele motivar a que se creen leyes de desarrollo constitucional, que en este caso podrían instituir mecanismos de participación ciudadana en decisiones ambientales u ordenar, sistematizar y dar mayor fuerza a los ahora existentes.

Más aun, debemos considerar que una reforma de la Constitución para incluir la participación ciudadana en la gestión ambiental se corresponde también con la condición del derecho al medio ambiente de difuso o colectivo y con la ya explicada relación con el bien común. En ese sentido, siendo que una disposición en ese sentido implicaría la intervención ciudadana en la gestión ambiental del Estado, se favorecería el entendimiento del medio ambiente en su real dimensión; es decir, como un derecho pero también como una responsabilidad de todos en tanto los impactos sobre este repercuten en la comunidad nacional e incluso mundial en general.

Un tercer tema que proponemos incluir dentro del texto constitucional en el marco de una eventual reforma es el de educación ambiental; es decir, educación encaminada a la protección del medio ambiente. En ese sentido, consideramos importante que cuando la Constitución se refiere a la educación, señale que esta tiene como uno de sus objetivos la protección del medio ambiente, tal como ocurre en Colombia — conforme al artículo 67° de la Constitución colombiana desarrollado en el capítulo 1 del presente trabajo—, lo que implica una promoción de la ética ambiental y de la conciencia ambiental.

Al respecto, recordemos que en virtud a los artículos 13° y 14° de nuestra Constitución³⁹, la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, y bajo esa lógica, prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad; asimismo, se establece que es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país, y que la formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo. En ese sentido, de la propia Constitución advertimos que la educación debe constituir una herramienta para formar ciudadanos responsables, dedicados a su propio crecimiento personal pero también comprometidos con el desarrollo y bienestar de la sociedad a la que pertenecen.

Sobre el particular, tal como hemos referido en el capítulo 1, el aspecto ambiental se encuentra en la base misma de la idea de bien común, y en ese sentido, guarda

39 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.-**

Artículo 13.- La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

Artículo 14.- La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.

Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias.

La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.

Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural”.

estrecha relación con varios aspectos del desarrollo de las sociedades como son el económico, el cultural, el tecnológico, etc. Es así que los recursos naturales y servicios del medio ambiente proveen al ser humano de los insumos necesarios para llevar a cabo los diferentes procesos de desarrollo, y asimismo, el medio ambiente constituye el espacio en el cual dichos procesos se desenvuelven. De esta manera, si concebimos la educación como un instrumento para el desarrollo del hombre en sí mismo y en su relación con la sociedad que lo rodea, pensamos que el aspecto ambiental debiera ser un tema prioritario.

En la misma línea, en el capítulo 1 aludimos —citando al Tribunal Constitucional— al contenido político de la Constitución a la manera de un “programa social” del Estado. En esa línea, podemos completar la idea citando al Doctor César Landa quien —siguiendo a Pizzorusso—, refiere que una Constitución es “la expresión jurídica de un programa político” (2005:125). En ese sentido, si pensamos en una Constitución como un programa de índole político que el Constituyente concibe para una Nación, resulta lógico que este plantee objetivos para dicha Nación en el marco de una visión de futuro.

Sobre el particular, dentro de una visión a futuro, pocos aspectos cobran tanta importancia como el ambiental. En ese sentido, en vista de que el aspecto ambiental atraviesa diversas dimensiones del desarrollo humano, es importante para las sociedades ahora y lo seguirá siendo en el futuro, y por tanto, su conservación nos compromete debido a su vitalidad para la sociedad mundial actual pero también para las generaciones a venir. Sobre este punto, cabe tener en cuenta que nuestra Constitución en su capítulo “Del Ambiente y los recursos naturales” —previamente desarrollado y analizado en el presente trabajo—, hace mención no sólo a la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68°) sino que recoge expresamente el concepto de desarrollo sostenible en relación

con la Amazonía (artículo 69°) y refiere al uso sostenible de los recursos naturales como responsabilidad del Estado (artículo 67°). Es decir, nuestra Constitución contempla la sostenibilidad con relación al medio ambiente.

Respecto al concepto de desarrollo sostenible o sostenibilidad, cabe mencionar que tiene orígenes en el marco de la actividad de los organismos internacionales relacionada al medio ambiente y la necesidad de su conservación. Sobre el particular, cabe destacar la Declaración de Río de sobre el medio ambiente y desarrollo de 1992 (de La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), la cual incluye los siguientes principios:

PRINCIPIO 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

PRINCIPIO 4

A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

En ese sentido, el desarrollo sostenible supone que el proceso de desarrollo humano debe incluir a la protección del medio ambiente, de tal manera que se consideren las necesidades ambientales de las generaciones tanto presentes como futuras, y que por tanto, el aprovechamiento de recursos del medio ambiente sea razonable, equilibrado y proporcional a las necesidades. Desde nuestra perspectiva, el éxito de dicha concepción de sostenibilidad pasa necesariamente por la concientización de nuestra sociedad sobre la necesidad de conservar el medio ambiente. En ese sentido, pensamos que a efectos de que la concepción de sostenibilidad tenga verdaderas repercusiones en la realidad, se requiere, entre otros temas, de una concientización social vía la educación⁴⁰.

40 Al respecto, cabe tener presente que el Currículo Nacional de la Educación Básica en nuestro país —aprobado mediante Resolución Ministerial N° 281-2016— cuenta con un enfoque ambiental, lo cual debe considerarse como un paso importante en el camino hacia la educación orientada a la protección del medio ambiente. Sin embargo, lo que proponemos en esta oportunidad es un recogimiento expreso de la educación ambiental al máximo nivel, como es el constitucional.

Al respecto, la eventual inclusión de la protección ambiental como objetivo de la educación en el texto constitucional vía una reforma, implicaría dar visibilidad e impulso al tema, y asimismo, sentaría claramente el rol y responsabilidad del Estado con relación a dicho objetivo. Ello resultaría valioso sobre todo considerando que hasta el momento el asunto casi no ha recibido atención por parte del Estado. En ese sentido, la eventual inclusión en la Constitución podría incluso —en un escenario ideal— motivar a que se establezca una política nacional sobre educación ambiental, tal como la que fue introducida en Colombia —país que sí contempla en su Constitución la educación con fines de protección ambiental, tal como hemos referido—. En ese sentido, y a fin de ejemplificar el camino que podría eventualmente seguirse, a continuación se expondrá lo señalado por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia sobre su política de educación ambiental:

El Ministerio de Educación Nacional está empeñado en hacer de la educación un factor primordial para el desarrollo social y económico del país, y un instrumento esencial en la construcción de una sociedad autónoma, justa y democrática. En este sentido, la “Revolución Educativa”, como política sectorial, contempla la cobertura, la calidad y la eficiencia del sector educativo, elementos primordiales para alcanzar mejores condiciones de desarrollo, que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de las y los colombianos.

De acuerdo con lo anterior, dicha Política, dentro de sus apuestas de calidad y pertinencia incorpora la educación ambiental como una herramienta relevante para la generación de procesos formativos, que redunden en beneficio no sólo del desarrollo de competencias científicas en lo natural y lo social, para la comprensión de la problemática ambiental del país, sino fundamentalmente de competencias ciudadanas que propendan por el desarrollo de capacidades y habilidades para la vida, en una sociedad cada vez más armónica en sus relaciones socioculturales con la naturaleza.

Es en este sentido, y como aporte a ese proceso formativo, que el Ministerio de Educación desarrolla la Política Nacional de Educación Ambiental -SINA- (2002), la cual es el resultado de un proceso iniciado en 1991, consolidado en el marco de la Constitución Política de Colombia del mismo año, y proyectado a la luz de las dinámicas socioculturales de las diferentes regiones de Colombia. En un país tan complejo, con problemáticas ambientales tan distintas, con potencialidades en lo natural y cultural, muchas de ellas aún desconocidas, se requiere dinamizar procesos que, desde lo educativo-ambiental, le aporten a la construcción de lo público; que reconozcan la diversidad en sus diferentes expresiones, y las dinámicas culturales de relacionamiento (con los sistemas naturales y sociales) construidas históricamente, para que a partir de la lectura permanente de contexto, los diferentes actores sociales realicen de manera participativa, las adecuaciones y apropiaciones de estrategias, mecanismos e instrumentos (entre éstos los legales) para enfrentar y contribuir de manera responsable a la soluciones de dichas problemáticas (2006:97).

(Resaltado agregado)

Como vemos, la educación ambiental como política nacional en Colombia, es considerada una herramienta que conlleva a la generación de competencias ciudadanas en el marco de una sociedad que busca ser cada vez más armónica en cuanto a sus relaciones socioculturales con el medio ambiente. En ese sentido, con base en la educación ambiental se busca contribuir en la búsqueda de soluciones a las problemáticas ambientales con la participación de la sociedad en general. Como se aprecia en la cita, ello implica el reconocimiento de Colombia como un país complejo, con diversas problemáticas ambientales por un lado, y por otro, con mucho potencial tanto natural como cultural. Al respecto, cabe señalar que en dichos aspectos el vecino país de Colombia resulta muy similar al nuestro, por lo que el establecimiento de una política de educación ambiental en el Perú tendría también que basarse en el entendimiento del Perú como una realidad compleja y diversa, con diferentes problemáticas ambientales y con un gran bagaje tanto natural como cultural, el cual requiere protección.

Un cuarto punto que proponemos incluir dentro del texto constitucional en el caso de una eventual reforma es la obligación de todos los peruanos de cuidar el medio ambiente. En ese sentido, en el capítulo 2 hablamos del artículo 8° de la Constitución colombiana, el cual establece una obligación dirigida a todos los ciudadanos de proteger las riquezas naturales de la Nación, y señalamos que no existe norma afín en nuestro ordenamiento constitucional.

Asimismo, en dicho capítulo indicamos que en la Constitución peruana de 1979 sí existía una disposición de este tipo en alusión al artículo 123°, el cual, por un lado, reconocía el derecho a habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado, y por otro lado, establecía el deber de todos de conservar dicho

ambiente⁴¹. En ese sentido, se entendió que dicha disposición fue omitida de nuestra Constitución actual. Ello, asimismo, se refuerza ya que —como vimos también en el capítulo 2— durante los debates constitucionales del pleno del Congreso Constituyente Democrático se propuso incluir una disposición similar a la existente en la Constitución anterior, pero dicha propuesta no fue acogida.

Sobre el particular, proponemos que una disposición constitucional que establezca la obligación de todos de cuidar el medio ambiente es fundamental dado el carácter de derecho difuso o colectivo que tiene el derecho a gozar de un medio ambiente sano. En ese sentido, en la medida que el medio natural es compartido por todos y todos tenemos derechos a disfrutarlo, resulta lógica pensar que sea también responsabilidad de todos su cuidado. Al respecto, pareciera ser este el razonamiento que condujo a la Constituyente de 1979 al aprobar el texto del artículo 123° antes referido, siendo que mediante dicho artículo se reconoció el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado, y asimismo —y como contraparte—, se estableció la obligación de su conservación que alcanza a todos. Es decir, los dos aspectos mencionados, —como derecho de todos y como obligación de todos—, fueron establecidos mediante un mismo artículo. Más aun, cabe señalar que dicho artículo incluye también la obligación estatal de prevenir y controlar la contaminación del ambiente. De esta manera, parece ser que el artículo 123° contenía de manera sumaria, un tratamiento amplio sobre el medio ambiente; es decir, en tres facetas: como derecho, como obligación del Estado —sobre su cuidado— y como obligación de todos los particulares —nuevamente, sobre su cuidado—.

41 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1979.-**

“**Artículo 123.-** Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

Además, la relevancia de incluir una disposición como la mencionada —que comprometa a todos con el cuidado del medio ambiente— se advierte, por un lado, en el hecho de que de este depende en gran medida el pleno ejercicio de otros derechos fundamentales y, por otro lado, en la vinculación del medio ambiente con el bien común, tal como explicamos en el capítulo 1 y previamente en este apartado. En ese sentido, cabe reparar nuevamente en la situación especial que reviste el medio ambiente en tanto bien jurídico por encontrarse tan estrechamente vinculado con la idea misma de la supervivencia del ser humano y su desarrollo.

Más aun, consideramos que una disposición constitucional como la propuesta resultaría una manifestación de una concepción bajo la cual el cuidado del medio ambiente constituye un valor que debiera encontrarse en los cimientos de nuestra sociedad al punto de comprometer directamente a la Nación entera. En ese sentido, dicha disposición serviría de impulso para la introducción a plenitud del valor aludido en la sociedad, lo que requiere de la comprensión de sus dimensiones y de la concientización sobre su importancia en los diferentes espacios sociales. En ese sentido, a partir de una norma constitucional como la propuesta podríamos acercarnos a lo que Amaya Navas ha referido —con relación a Colombia en el marco de la Constitución de 1991— como una “sociedad ecológica”⁴² (Amaya 2006:570).

Un quinto punto que planteamos incluir en la Constitución en el marco de una eventual reforma es el de obligaciones y facultades estatales sobre protección ambiental. Ya en el capítulo 2 del presente trabajo detallamos que nuestra Constitución incluye cuatro (4) artículos (66°, 67°, 68° y 69°) que refieren principalmente a la obligación del Estado de protección ambiental —brindando especial atención a los recursos naturales— de manera genérica. Asimismo, nuestra Constitución cuenta con disposiciones que otorgan competencias en materia ambiental de manera específica a

42 Cita que aparece en el capítulo 1 del presente trabajo.

los Gobiernos Regionales y Locales, las cuales fueron incorporadas a partir de la reforma constitucional del año 2002 —realizada mediante la Ley N° 27680—. Sin embargo, en el mencionado capítulo también se evidenció que en el caso de Colombia —como parte de su Constitución Ecológica— las disposiciones relativas a las obligaciones y facultades estatales relacionadas al medio ambiente son abundantes y cuentan con un desarrollo muy detallado, considerando también que varias de ellas otorgan competencias ambientales de manera explícita a diversas autoridades, como son, entre otras, el Contralor General de la República y el Procurador General de la Nación.

En ese sentido, cabe perfectamente el análisis sobre que obligaciones estatales convendría incluir dentro de nuestra Constitución. Estamos conscientes de que muchas son las opciones a este respecto, y también de que muchos son los textos constitucionales —no solo el colombiano— que podrían considerarse como modelos en la labor de extraer disposiciones constitucionales que serviría acoger en nuestro ordenamiento constitucional. En todo caso, considerando lo pobre de nuestra regulación constitucional sobre obligaciones estatales en materia ambiental, lo realmente relevante es que nuestra Constitución llegue a recoger las obligaciones necesarias a efectos de que se pueda percibir en su texto un significativo rol por parte del Estado en cuanto a la protección del medio ambiente, tal como ocurre en Colombia en el marco de su Constitución Ecológica.

Para dicho fin, y luego de la revisión detallada de la Constitución Ecológica de Colombia, nos permitimos sugerir, por ejemplo, normas constitucionales sobre las funciones estatales en cuanto al deterioro ambiental y el régimen sancionatorio incluyendo responsabilidad por daños, así como sobre regulación estatal en cuanto a la salida del país de recursos genéticos. En el primer caso, contamos con normas relativamente recientes —principalmente desde la creación del Ministerio del Ambiente

en el año 2008— y sobrepuestas, existiendo dudas muchas veces sobre las competencias de las entidades, lo cual se traduce en falta de eficiencia en los resultados de la fiscalización. En el segundo caso, es conocido que muchos de nuestros recursos genéticos han sido extraídos del país, por lo que corresponde que esta situación se de en el marco de la mejor regulación posible a efectos de cautelar el patrimonio nacional. En ese sentido, consideramos que normas constitucionales sobre el rol del Estado en estas materias implicaría brindarles fuerza y protagonismo en la agenda estatal.

En segundo lugar, nuestra propuesta de reforma constitucional apunta a la ubicación de las disposiciones constitucionales ambientales dentro del texto de la Constitución. Sobre el particular, debemos reparar en la estructuración de los cuatro (4) artículos constitucionales que de acuerdo al Tribunal Constitucional conforman nuestra Constitución Ecológica (artículos 66°, 67°, 68° y 69°). Tal como ya fue precisado en el Capítulo 2, estos cuatro (4) artículos componen el Capítulo II constitucional denominado “Del Ambiente y los Recursos Naturales”, el cual forma parte del Título III “Del Régimen Económico”.

Al respecto, en el Capítulo 2 del presente trabajo indicamos que de la Constitución peruana se desprende una suerte de subordinación de los derechos de índole social a los dogmas económicos que fueron concebidos como el camino necesario a seguir para lograr la recuperación del Perú ante la crisis económica que se vivía en tiempos de la Constituyente. Creemos que ello no solo explica el poco énfasis otorgado por esta última al tema ambiental en la elaboración de nuestra Constitución, sino que también se ha visto reflejado en la ubicación del capítulo “Del Ambiente y los Recursos Naturales”. De acuerdo a ello, no parece tratarse de una mera coincidencia el hecho de que dicho capítulo forme parte del Título III denominado “Del Régimen Económico”. Sobre lo señalado, hemos advertido previamente no solo que el Capítulo

El “Del Ambiente y los Recursos Naturales” incluye pocas disposiciones — específicamente cuatro (4)—, sino también que dicho capítulo se ubica dentro del título destinado a la regulación del régimen económico.

En tal sentido, consideramos su ubicación dentro del texto constitucional como indicativo de una concepción bajo la cual se pensaba en el ambiente y los recursos naturales principalmente en su calidad de materia prima para ser explotada con fines económicos. En otras palabras, el capítulo ambiental formaría parte del título correspondiente al régimen económico toda vez que se concibió al elemento ambiental básicamente en cuanto a su potencial de utilidad en términos económicos. De esa manera, la idea de la tutela y conservación del medio ambiente aparecería como una cuestión de importancia secundaria, en la medida que se privilegia la explotación de recursos naturales con fines de desarrollo económico.

Además, nótese que el capítulo referido se llama “Del Ambiente y los Recursos Naturales”; es decir, dentro de todo lo que el medio ambiente implica, se ha otorgado énfasis a la materia específica de los recursos naturales. Esto además se corrobora al revisar las disposiciones constitucionales que componen dicho capítulo siendo que en su mayoría, refieren a la obligación estatal de cuidar los recursos naturales, tal como fue precisado en el capítulo 2. Sobre el particular, creemos que este punto refuerza lo señalado sobre la concepción del medio ambiente principalmente en función de su utilidad económica — advertida en nuestra Constitución—, razón por la cual se resalta en la denominación del capítulo el asunto de los recursos naturales, en tanto estos constituyen la materia prima empleada en actividades productivas y económicas en general.

Contemplando todo lo señalado, juzgamos importante que las disposiciones constitucionales ambientales tengan otra ubicación dentro de nuestro texto

constitucional. Una opción sería que se estas se inserten de manera diseminada a lo largo del texto constitucional, como ocurre con la Constitución colombiana y las treinta y cuatro (34) disposiciones que conforman su Constitución Ecológica. Al respecto, ello no sorprende, ya que, como hemos precisado, el tema ambiental guarda una estrecha relación con varios derechos fundamentales y con la idea del bien común, teniendo cercana interacción y hasta interdependencia con el desarrollo humano en todas sus dimensiones, como son la economía y producción, la cultura, la tecnología, etc. En tal sentido, las disposiciones constitucionales ambientales pueden tener diferentes ubicaciones a lo largo del texto constitucional en virtud a su nexos con otras materias constitucionales, lo cual resulta una manifestación de la transversalidad ambiental, tal como referimos en el capítulo 1.

Sin embargo, para el caso del Perú creemos pertinente otro modelo; en particular, que el aspecto constitucional ambiental se encuentre regulado en un título independiente. Al respecto, en vista del relego que viene teniendo la materia ambiental en nuestra historia constitucional, creemos que en el supuesto de que se conformara un nuevo título destinado específicamente a su regulación, esto se percibiría como una manifestación de la importancia que se le estaría otorgando al tema en el marco de una reforma constitucional. Esto, ya que materias constitucionales de la máxima relevancia en la organización estatal y en el desarrollo de nuestra Nación han merecido un título independiente en nuestra Constitución, como es el caso precisamente del régimen económico. En tal sentido, ante la falta de voluntad política por invertir esfuerzos con fines de tutela ambiental que hemos experimentado en algunos casos, este nuevo título sería una manera de brindarle impulso así como respaldo político a la materia ambiental. Asimismo, el hipotético nuevo título facilitaría la visibilidad, estudio y consecuente comprensión de la materia ambiental en su conjunto.

Asimismo, cabe señalar que consideramos que la conjunción de las disposiciones constitucionales ambientales en un solo título no resultaría, en modo alguno, contraria a la idea de la transversalidad ambiental en la Constitución. Ello, precisamente, por su nexos con muchas otras materias que conforman la Norma Fundamental, el cual no se vería mermado por la ubicación que respondería a razones de conveniencia en términos de visibilidad y fuerza.





CONCLUSIONES

Sobre el principio constitucional de protección ambiental

- 1) A efectos de que la protección ambiental califique como principio constitucional en el marco de un determinado ordenamiento constitucional —y por tanto, de un determinado ordenamiento jurídico—, debe manifestarse como informador del mismo y brindarle estructura, proyectándose sobre él de manera transversal y entrando a regular en cuanto espacio resulte pertinente su aplicación. Asimismo, debe envolver un valor considerado superior así como revelar un determinado objetivo político de alcance general que sirva como pauta interpretativa para el resto de contenidos jurídicos y como norte en el ejercicio de las funciones estatales. Además, por un lado, la condición de principio constitucional que ostente la protección ambiental debe poder derivarse de las disposiciones constitucionales existentes y, por otro lado, en caso, en efecto, exista el principio constitucional de protección ambiental, de este debe resultar posible extraer reglas jurídicas. Siguiendo dicha línea, la protección del medio ambiente, para configurar un principio constitucional, debe manifestarse en la Constitución de manera orgánica y generalizada, como compromiso primordial del Estado y de la comunidad en conjunto.

- 2) La protección ambiental debe presentarse en calidad de principio constitucional en los ordenamientos jurídicos nacionales en general (tal como consideramos ocurre en Colombia) ya que este resulta primordial a efectos de realizar el fin del Estado Constitucional relacionado a la defensa de la persona y al respeto de su dignidad. En ese sentido, la protección ambiental garantiza el derecho al medio ambiente, el cual a su vez, resulta trascendente para lograr la eficacia de otros derechos fundamentales de la máxima relevancia para la supervivencia y el desarrollo del ser humano (vida y salud).

- 3) En virtud a la estrecha relación entre conservación ambiental y bien común, la protección ambiental se ha constitucionalizado en constituciones recientes. Sin embargo, precisamente con base en dicha relación —aunado a lo señalado en el párrafo anterior— consideramos que no basta con que la protección ambiental se constitucionalice, sino que resulta necesario que dicha protección se constitucionalice en calidad de verdadero principio, a efectos de implicar un programa para el Estado y la sociedad en general.

Sobre el concepto de Constitución Ecológica

Concepto jurisprudencial:

- 4) El concepto de Constitución Ecológica fue desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia en el marco de la Constitución de 1991. Al respecto, advertimos que, de acuerdo a la Corte, la presencia de la Constitución Ecológica deriva de la inmensa trascendencia de la protección ambiental en su orden constitucional, la cual, a su vez, se desprende de la extensa presencia de disposiciones constitucionales ambientales (treinta y cuatro). Al respecto, consideramos que ello implica que dicha protección constituye en el ordenamiento colombiano un principio constitucional, de manera que resulta capaz de irradiarlo en su totalidad, lo cual se condice con la primera dimensión de la Constitución Ecológica de acuerdo a la teoría de la triple dimensión que sigue la Corte. Más aun, se aprecia que la Corte concibe a la Constitución Ecológica como parte del programa de lo que el Estado debe hacer, contenido en la Constitución. Es así que en el marco de dicho programa la Corte señala que de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica compuesto por las treinta y cuatro disposiciones en materia ambiental. Asimismo, la Corte considera que en atención a la indispensabilidad de un medio ambiente idóneo para la subsistencia del ser humano es que su Constitución ha incorporado al aspecto ambiental con

carácter de bien jurídico protegido por el Estado, dando lugar a la configuración de la Constitución Ecológica. Sobre el particular, se advierte que para la Corte, la presencia de la Constitución Ecológica dentro de su orden constitucional responde en última instancia a la relación entre preservación ambiental y vida humana. Es así que con base en la jurisprudencia de la Corte podemos señalar que en la Constitución Política de Colombia de 1991 el aspecto ambiental muestra una presencia fuerte, que esta percibió y recogió.

- 5) El Tribunal Constitucional peruano ha considerado que nuestra Constitución contiene una Constitución Ecológica. Al respecto, el Tribunal comparte la definición de la Corte colombiana y se ha adherido a su teoría de la triple dimensión de la Constitución Ecológica, siendo que esto último es señalado expresamente. Más aun, el Tribunal ha determinado que conforman la Constitución Ecológica los artículos 66 (recursos naturales), 67 (política ambiental), 68 (conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas) y 69 (desarrollo de la Amazonía) de la Constitución. Por tanto, en términos generales, encontramos que nuestro Tribunal importa la conceptualización colombiana de la Constitución Ecológica.

Concepto de Constitución Ecológica construido entrelazando jurisprudencia y doctrina:

- 6) En resumen, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, la Constitución Ecológica se conceptualiza como el conjunto de disposiciones constitucionales que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza destinadas a proteger el medio ambiente, —es decir, esta forma parte de la Constitución en sí— siempre y cuando en el ordenamiento jurídico que contenga dichas disposiciones, la protección del medio ambiente ocupe un lugar realmente trascendental. Ello implica que la Constitución debe referirse de manera permanente a los

elementos relativos a la protección medio ambiental, por lo que la relevancia del aspecto ambiental debe poder inferirse de las referidas disposiciones constitucionales. En esa línea, la presencia de la Constitución Ecológica en determinado orden jurídico supone la existencia del bien jurídico ambiental; es decir, que el aspecto ambiental se encuentra elevado a la categoría de bien jurídico y que cuenta, por tanto, con la máxima protección estatal en virtud del reconocimiento de su importancia para la existencia del ser humano y el desarrollo de la vida en condiciones dignas. Además, la Constitución Ecológica cuenta con una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico al que pertenezca.

- 7) La noción jurisprudencial de que la presencia de una Constitución Ecológica en un ordenamiento jurídico supone que la protección del medio ambiente ocupa dentro de este un lugar realmente trascendental se puede entrelazar con el concepto doctrinario sobre la transversalidad del aspecto ambiental, lo cual, a su vez, se condice con la concepción de la protección ambiental como principio constitucional. Asimismo, la referida noción jurisprudencial de la trascendencia del aspecto ambiental en una Constitución Ecológica —que lleva incluso a caracterizarlo como bien jurídico— se compatibiliza con el criterio doctrinario de que una Constitución Ecológica supone que el ambiente es concebido como un valor supremo, que, por tanto, sirve como pauta para la resolución de conflictos de diferente índole (social, económica, etc.) en una sociedad. Es así que el medio ambiente y su protección se constituyen en un norte para la comunidad en general. En tal sentido, cuando existe una Constitución Ecológica, el ambiente cuenta con tal fuerza e importancia que es capaz de caracterizar a la sociedad en general como “ecológica”, tal como indica la doctrina.

- 8) La doctrina también ha considerado que la calificación de Constitución Ecológica responde a la extensión de la materia ambiental en la Constitución desde un punto de vista formal (cantidad de disposiciones constitucionales sobre la materia ambiental contenidas en la Constitución), lo cual va de la mano con la transversalidad del aspecto ambiental. Asimismo, de acuerdo a la doctrina, una Constitución Ecológica supone que la materia ambiental se encuentra regulada en el texto fundamental desde una gran variedad de perspectivas y aspectos, — incluyendo biodiversidad, educación y ética ambiental, entre otros—; y, que, una Constitución Ecológica supone un sistema normativo autónomo en materia ambiental, lo cual complementa la idea jurisprudencial sobre la permanente mención en la Constitución a los elementos ambientales, los cuales entonces deben dar lugar a dicho sistema. A nuestro entender, esto último implica que una Constitución Ecológica constituye un cuerpo orgánico de normas en materia ambiental conectadas entre sí, completo y suficiente desde el punto de vista de su finalidad de tutela ambiental. Asimismo, para la doctrina, a efectos de afirmar la existencia de una Constitución Ecológica en un orden jurídico determinado, deben concurrir varios elementos en la Constitución; entre ellos, el reconocimiento del derecho colectivo al ambiente sano, la evolución de conceptos constitucionales antiguos como el de la propiedad para incorporarles una función ecológica, el entendimiento del desarrollo en términos de sostenibilidad, el reconocimiento de las entidades territoriales indígenas y su gestión de recursos, etc.
- 9) En virtud al concepto de Constitución Ecológica construido en el presente trabajo, podemos concluir que para que resulte posible afirmar que en un orden jurídico existe una Constitución Ecológica, es necesario que en dicho orden, la protección ambiental constituya un principio constitucional con todo lo que ello conlleva. Es decir, la presencia de la protección ambiental en calidad de principio

constitucional da lugar a la presencia de la Constitución Ecológica —tal como ocurre en Colombia—. En tal sentido, el principio constitucional de protección ambiental y la Constitución Ecológica son como dos caras de una misma moneda.

Sobre las disposiciones constitucionales que formarían parte de las Constituciones Ecológicas de Colombia y del Perú: comparación

- 10) Se aprecia que las treinta y cuatro (34) disposiciones que conforman la Constitución Ecológica colombiana de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional incluyen:
- ✓ Derechos constitucionales de dimensión ambiental señalados explícitamente.
 - ✓ Obligaciones o deberes de los particulares en materia ambiental.
 - ✓ Obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental con un desarrollo muy detallado, así como funciones específicas en materia ambiental que competen a determinados órganos estatales.
 - ✓ Mecanismo judicial previsto para la protección del derecho al medio ambiente.
 - ✓ Aspecto adicional: condiciones especiales del crédito agropecuario en caso de calamidades ambientales.
- 11) Los cuatro artículos constitucionales que de acuerdo al Tribunal Constitucional dan lugar a nuestra Constitución Ecológica (66°, 67°, 68° y 69°) conforman el capítulo de la Constitución destinado específicamente al aspecto ambiental denominado “Del Ambiente y los Recursos Naturales” (Capítulo II) y pertenece al Título sobre el Régimen Económico (Título III). Estos refieren básicamente a la obligación estatal de protección ambiental, dando especial atención a lo relativo a los recursos naturales y su explotación. Sin embargo, siguiendo la lógica de la jurisprudencia constitucional colombiana —que ha considerado como parte de su Constitución Ecológica a todas las normas sobre aspectos ambientales

disgregadas a lo largo de diversos acápite constitucionales—, correspondería incluir también dentro de la Constitución Ecológica otras normas constitucionales relacionadas al aspecto ambiental. En ese sentido, tenemos primero a los derechos salvaguardados mediante la protección ambiental, tales como el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado (artículo 2° inciso 22) y los derechos a la vida (artículo 2° inciso 1) y a la salud (artículo 7°); considerando, en cuanto al derecho al medio ambiente, su naturaleza eminentemente ambiental y, en cuanto a los derechos a la vida y salud, su relación con el primero. Segundo, tenemos al mecanismo judicial previsto en la Constitución para la defensa de los mencionados derechos (proceso de amparo en el artículo 200°), cuya consideración como parte de la Constitución Ecológica deriva naturalmente de su relación con los mismos. Tercero, encontramos a las normas que otorgan competencias específicamente ambientales a determinadas entidades estatales, vale decir, a los Gobiernos Regionales y Locales (artículos 192° y 195°), y cuarto, a la obligación estatal con relación al manejo sostenible del recurso agua (artículo 7°-A). Al respecto, creemos que considerar a dichas disposiciones como parte de la Constitución Ecológica pese a que no ha sido señalado expresamente así por el Tribunal Constitucional no representa inconveniente alguno en virtud a la sistematicidad de la Constitución y a la triple dimensión que manifiesta la Constitución Ecológica según el propio Tribunal Constitucional.

- 12) De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, la Constitución Ecológica peruana contendría: derechos constitucionales de dimensión ambiental señalados explícitamente; obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental, así como funciones específicas en materia ambiental que competen a los Gobiernos Regionales y Locales; y, un mecanismo judicial previsto para la protección de los derechos de relevancia ambiental.

- 13) Se aprecia que ambas Constituciones —la colombiana y la peruana— contienen referencias explícitas a derechos de relevancia ambiental. Es así que la peruana incluye los derechos a la vida, a la salud e integridad y a un ambiente equilibrado y adecuado, mientras que la colombiana incluye los derechos a la vida, a la salud y al saneamiento ambiental, al medio ambiente sano, derechos de los niños, participación en decisiones ambientales, educación para la protección del ambiente, entre otros. En ese sentido, las Constituciones peruana y colombiana tienen ciertas coincidencias —derechos a la vida, salud y al medio ambiente idóneo, aunque con matices básicamente de denominación—; sin embargo, la Constitución colombiana contiene derechos adicionales de este tipo de los que la Constitución peruana carece.
- 14) La Constitución colombiana contempla una obligación dirigida a todos los ciudadanos de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 8°). En contraste con esta situación, la Constitución peruana no incluye una disposición similar. Al respecto, cabría tener presente que la Constitución de 1979 sí contenía una norma afín (artículo 123°), por lo que deducimos que esta no fue mantenida en la nueva Constitución por decisión del constituyente de 1993. Sobre el particular, consideramos que la inclusión de una norma de este tipo revela la convicción del constituyente de que el cuidado ambiental compete a toda la sociedad, por lo que resulta sintomático que nuestra Constitución vigente no la contenga.
- 15) La Constitución colombiana incluye otras obligaciones sobre tutela ambiental dirigidas a toda la ciudadanía, pero que se refieren a cuestiones más específicas, como son, por ejemplo, la institución de la propiedad y la libertad económica, en tanto ambas son condicionadas por razones ambientales. Al respecto, se advierte que la Constitución colombiana incluye explícitamente

limitaciones —o la posibilidad de imponer limitaciones— a los derechos de las personas por causas medio ambientales, lo cual revela la trascendencia de la materia ambiental para su sociedad. Sobre el particular, cabe señalar que a diferencia de la Constitución colombiana, la peruana no contiene normas similares que limiten derechos por razones específicamente ambientales.

16) La Constitución colombiana incluye muchas más disposiciones constitucionales sobre obligaciones y facultades estatales relativas a la protección ambiental que la Constitución peruana y asimismo, las disposiciones colombianas son en su mayoría más detalladas y específicas que las peruanas. Ello, sin perjuicio de que dentro de las referidas disposiciones colombianas existen algunas que comparten materias con las pocas disposiciones constitucionales peruanas que conformarían nuestra Constitución Ecológica (incluyendo las que hemos agregado nosotros) —particularmente, con los artículos 66°, 67°, 68°, 192° y 195°—. Además, cabe precisar que en el Perú, salvo el caso de los artículos 192° y 195° sobre competencias ambientales de los Gobiernos Regionales y Locales, no existen disposiciones constitucionales que le otorguen a determinados órganos estatales facultades específicamente ambientales, tal como ocurre vastamente en Colombia. Ello da indicios de la intención del constituyente colombiano por colocar al medio ambiente y a su gestión en una posición de trascendencia dentro del universo de intereses del Estado y, por el contrario, da indicios de la falta de énfasis otorgado al asunto ambiental por parte del constituyente peruano de 1993.

17) Respecto a las normas colombianas que encuentran normas peruanas afines, es importante considerar ciertas precisiones, como por ejemplo, con relación a la declaración de Estado de Emergencia que existe en ambos países. Al respecto, repárese en que en el caso colombiano, la Constitución es clara y precisa en

señalar como una causal que habilita dicha declaración la perturbación o amenaza del orden ecológico del país, causal no contemplada por nuestra Constitución de manera explícita al menos.

- 18) Consideramos que en Colombia existe un mejor tratamiento constitucional de la protección judicial del derecho al medio ambiente que en Perú mediante su acción popular en contraposición al amparo peruano. Ello, porque la acción popular constituye en Colombia una vía específica de protección de derechos colectivos —como es el caso del derecho al medio ambiente, calificado expresamente así en la Constitución— e independiente a la vía existente para la protección de la mayoría de derechos que son de goce y ejercicio individual —acción de tutela—, que resulta similar a nuestro amparo. Este último no ha estado exento de inconvenientes en nuestro país en su trámite para la defensa del derecho al medio ambiente, ya que fue establecido tradicionalmente para la defensa de derechos de ejercicio individual. Reafirmando nuestra idea, tenemos que en Colombia la propia Constitución realiza una salvedad mediante la que habilita la acción de tutela para la defensa del derecho al medio ambiente cuando se emplee en calidad de medida transitoria.
- 19) Sobre la posibilidad colombiana de que las disposiciones que se dicten en materia crediticia puedan reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta las calamidades ambientales (art. 66°), advertimos nuevamente la fuerte manifestación del aspecto ambiental en su Constitución en tanto este es considerado desde una gran variedad de enfoques y posibilidades.

Sobre la Constitución Ecológica en el Perú como apreciación excesiva

Sobre el principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución:

- 20) El principio de interpretación constitucional de unidad de la Constitución nos lleva a entender una Constitución como una unidad orgánica que guarda sentido entre sus disposiciones, en tanto existe por parte de estas sujeción al núcleo conformado por las decisiones políticas expresadas por el Constituyente. Con relación a dicho núcleo, se aprecia una clara diferencia entre la Constitución colombiana y la peruana, que se debe a los diferentes contextos en que nacieron, y a las diferentes prioridades y conocimientos de las correspondientes instancias constituyentes. Al respecto, en el caso de Colombia, su Constitución fue el resultado de la reacción conjunta de la sociedad ante la violencia imperante, que, por tanto, llevó como estandarte a la libertad, la paz y la defensa de los derechos fundamentales; mientras en el Perú, el proceso constituyente respondió a los objetivos del gobierno, relacionados a su legitimación y empoderamiento, e impulso del neoliberalismo económico, que implicó la flexibilización de la protección de derechos en pos de atraer inversión privada. Por tanto, abordar ambas Constituciones desde la perspectiva del referido principio de interpretación constitucional supone resultados divergentes.
- 21) Enfocando el análisis desde el principio de unidad de la Constitución, concluimos que en Colombia, en efecto, existe una Constitución Ecológica, en tanto la extensa cobertura ambiental —derivada de la presencia del principio constitucional de protección ambiental— asegura una armonía entre la protección del medio ambiente y las siempre importantes disposiciones económicas dirigidas al desarrollo económico-productivo del país. Dicha armonía pasa por la estrategia prevista por la Constitución —de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional— según la cual, el aprovechamiento de los recursos

no puede engendrar daño al medio ambiente ni a la salubridad. El escenario constitucional colombiano sería entonces, tal como lo ha señalado la Corte, el de que su Estado cuenta con una Constitución Ecológica de la misma importancia que la Constitución Económica. Para el caso del Perú, entendiendo a nuestra Constitución desde el referido principio de unidad, hablar de Constitución Ecológica resultaría una apreciación excesiva. Ello en tanto los derechos fundamentales —entre ellos, el derecho al medio ambiente— se subordinaron al objetivo de promover el neoliberalismo económico bajo la premisa de que no significaran una traba para la inversión privada. Por tanto, mientras la Constitución peruana muestra una estrategia económica definida, se refiere en muy pocos artículos al tema ambiental, el cual aparece relegado a un segundo plano de importancia y no se percibe un equilibrio entre ambos aspectos constitucionales.

Sobre la Constitución Económica:

- 22) Siguiendo a la doctrina nacional, tenemos que una Constitución Económica requiere que exista en la Constitución un sistema normativo en materia económica coherente, orgánico y armónico, que tenga como objetivo regular el sistema económico y su actividad, lo cual requiere de un numeroso conjunto de normas —incluyendo derechos y principios— articuladas entre sí que regulen diversos aspectos económicos y que sean suficientes para cumplir con el referido objetivo. Tal es el caso de las Constituciones peruanas de 1979 y de 1993, contando esta última con alrededor de treinta y dos artículos en materia económica. Siguiendo dicho razonamiento, para que podamos hablar de una Constitución Ecológica necesitaríamos de un sistema normativo coherente y suficiente para lograr el objetivo de tutela ambiental. Sin embargo, el aspecto ambiental de nuestra Constitución se encuentra conformado por entre cuatro —siguiendo al Tribunal Constitucional— y once normas —incluyendo las que han

sido agregadas por nosotros—, las cuales nos parecen insuficientes a esos efectos considerando sobre todo el contenido de las mismas. Entonces, los fundamentos bajo los cuales la doctrina contempla que la dimensión económica de nuestra Constitución se constituye en una Constitución Económica no se replican para el caso de la dimensión ecológica o ambiental de la misma, por lo que no creemos viable hablar de una Constitución Ecológica peruana.

- 23) El concepto de Constitución Económica extendido en el Perú es muy similar al de Constitución Ecológica construido en el presente trabajo con base en fuentes principalmente colombianas. En ambos casos, hablamos de un sistema normativo en la materia correspondiente —económica o ecológica—, conformado por gran cantidad de disposiciones que la regulan desde múltiples perspectivas y aspectos, y que resultan suficientes para lograr el objetivo del sistema —regular la economía o la tutela ambiental—. En ese sentido, apreciamos que la Constitución Económica peruana comparte características y fundamentos con la Constitución Ecológica colombiana. Por otro lado, la dimensión ambiental de la Constitución peruana no conlleva dichas características ni fundamentos, razón que suma para considerar que en nuestro país no contamos con una Constitución Ecológica.
- 24) Con base en la comparación de las disposiciones constitucionales colombianas y peruanas, y de su análisis desde el principio de unidad y desde el concepto de Constitución Económica, apreciamos que a diferencia de lo que ocurre en Colombia, la cobertura constitucional peruana del aspecto ambiental resulta limitada e insuficiente para lograr la tutela ambiental, revelando un desinterés por parte del constituyente en la regulación de la materia. Por tanto, a diferencia del caso colombiano, consideramos que en Perú, la protección ambiental no se

presenta con calidad de principio constitucional, y por tanto, no se configura la presencia de una Constitución Ecológica.

Sobre las dificultades para lograr una protección ambiental efectiva en el Perú

Sobre la protección judicial del Derecho al medio ambiente en Colombia y en el Perú:

- 25) Ya hemos señalado que a diferencia de lo que ocurre en Colombia, en el Perú no se ha establecido constitucionalmente una vía diferenciada y específica para la protección del derecho al medio ambiente sino que se aplica el proceso de amparo, pero con complicaciones. Estas se relacionan a la legitimidad para interponer la demanda de amparo, a la ausencia de etapa probatoria y a la falta de certeza sobre la existencia de una vía específica e igualmente satisfactoria para proteger el derecho en cuestión. En ese sentido, apreciamos que en el Perú el tratamiento constitucional sobre la protección judicial del derecho al medio ambiente se revela deficiente, en tanto no atiende a las particularidades de dicho derecho. Por otro lado, consideramos que en Colombia, el tratamiento constitucional sobre la protección judicial de derecho al medio ambiente se muestra como más adecuado mediante la institución de las acciones populares, toda vez que contempla sus particularidades, en especial, su naturaleza de derecho colectivo o difuso.

Sobre la participación ciudadana en decisiones ambientales en Colombia y en el Perú

- 26) La participación en las decisiones ambientales considerada en la Constitución colombiana ha devenido en una institucionalización de diferentes mecanismos de involucramiento ciudadano en la gestión ambiental sistematizados en una ley de desarrollo constitucional. Por otro lado, en el Perú, donde no tenemos dicha

participación recogida en la Constitución, mecanismos tales no existen o se encuentran en etapas tempranas de instauración y relacionado a ello, creemos que también, de internalización ciudadana. En ese sentido, no contamos con instrumentos normativos equivalentes —rango legal— que reconozcan de manera general la posibilidad de participación de todo ciudadano en cualquier tipo de trámite o procedimiento relacionado al tema ambiental ante el Estado. Sobre el particular, incluso considerando que los mecanismos de participación colombianos muestran diferentes fallas y dificultades, creemos que su existencia y grado de aplicación ubica a Colombia en una posición mejor en relación al Perú a ese respecto.

- 27) En nuestro país, el procedimiento más destacado de participación ciudadana en decisiones ambientales es el de consulta previa, regulado también en Colombia, en tanto ambos países ratificaron el Convenio 169 de la OIT. En el Perú, dicho convenio no fue constitucionalizado. En contraste, en Colombia, la consulta previa fue acogida en la Constitución; es así que esta encuentra sustento constitucional directo mediante la interpretación conjunta de tres artículos. Al respecto, al realizar una comparación en cuanto al nivel de aplicación del Convenio 169, apreciamos que en Colombia esta ha sido mucho mayor que en el caso del Perú, pese a que en nuestro país dicho convenio cuenta con rango constitucional.
- 28) En el Perú, la negativa a aplicar el Convenio 169 por parte de los operadores del Derecho se atribuye un tanto al desconocimiento del ámbito constitucional, así como a falta de voluntad política. Al respecto, si bien desde el punto de vista jurídico no se requiere que el convenio se encuentre incorporado en normas internas para ser aplicable, considerando dicha negativa resulta visible la conveniencia en términos prácticos de que ahora exista una ley en la materia.

29) Respecto al rol de los órganos constitucionales en cuanto a la consulta previa, en Colombia se conoce que los avances en la materia se deben en gran medida a la intervención de la Corte Constitucional mediante su jurisprudencia, lo cual no es de sorprender en tanto dicho órgano constitucional es reconocido por haber entendido la tendencia ambientalista de su Constitución manifestada en la Constitución Ecológica. En el caso del Perú, han existido sentencias importantes que refieren al contenido del derecho a la consulta previa y a principios vinculados al mismo, las cuales —cabe recalcar— fueron emitidas muchos años después de que el Convenio 169 ingresara a nuestro derecho interno. Sin perjuicio de ello, se ha aducido que el Tribunal Constitucional no ha seguido una línea constante en esta materia y que ciertos pronunciamientos han implicado retrocesos. Al respecto, consideramos que posibles pronunciamientos desafortunados se podrían evitar si la consulta previa encontrara un sustento directo y claro en nuestra Constitución, o en su defecto, si esta última mostrara una clara tendencia ambientalista de tal manera que quede poco margen para posibles interpretaciones discordantes con la protección de los derechos ambientales.

30) Por lo señalado, consideramos que en el Perú, el tratamiento constitucional sobre la participación ciudadana en decisiones ambientales manifiesta un desarrollo limitado, con poca sistematización, institucionalización e internalización de la ciudadanía y de los operadores del Derecho. Por otro lado, consideramos que en Colombia, la participación ciudadana en decisiones ambientales muestra mayor institucionalización, aceptación y eficiencia.

Sobre la propuesta de reforma constitucional:

31) En primer lugar, nuestra propuesta consiste en que se debería incluir en el texto constitucional peruano, nuevas disposiciones en materia ambiental. Ello, en vista

de que una Constitución Ecológica supone que la materia ambiental se encuentra regulada en la Constitución desde una gran variedad de perspectivas y aspectos, constituyendo un cuerpo orgánico de normas conectadas entre sí, completo y suficiente para su finalidad de tutela ambiental; y que en nuestro país se advierte prácticamente la situación contraria; es decir, muy pocas disposiciones constitucionales ambientales.

- 32) Estamos conscientes de que decidir sobre las disposiciones a incluir en el texto constitucional genera debate. Sin embargo, consideramos que existen determinadas temáticas que destacan debido al peso de las razones a favor de su inclusión en la Constitución: una prescripción sobre la necesaria adaptación del proceso de amparo a los derechos difusos o colectivos, o de lo contrario, establecer una vía judicial específica para la defensa del derecho al medio ambiente; el derecho de las personas a participar en las decisiones ambientales; educación ambiental (encaminada a la protección del medio ambiente); la obligación de todos los peruanos de cuidar el medio ambiente; y, más obligaciones y facultades estatales sobre protección ambiental.
- 33) En segundo lugar, nuestra propuesta de reforma constitucional apunta a la ubicación de las disposiciones constitucionales ambientales dentro del texto de la Constitución. Sobre el particular, debemos reparar en la estructuración de los cuatro artículos constitucionales que de acuerdo al Tribunal Constitucional conforman nuestra Constitución Ecológica (artículos 66, 67, 68 y 69), los cuales componen el Capítulo II constitucional “Del Ambiente y los Recursos Naturales”, el cual forma parte del Título III “Del Régimen Económico”. De dicha ubicación se desprende una concepción bajo la cual se pensaba en el ambiente y los recursos naturales principalmente en su calidad de materia prima para ser explotada con fines económicos. Por tanto, proponemos crear un título

independiente sobre el aspecto ambiental en la Constitución, lo cual se percibiría como una manifestación de la importancia que se le estaría otorgando al tema en el marco de una reforma constitucional, brindándole impulso así como respaldo político. Asimismo, el hipotético nuevo título facilitaría la visibilidad, estudio y consecuente comprensión de la materia ambiental en su conjunto. Más aun, consideramos que la conjunción de las disposiciones constitucionales ambientales en un solo título no resultaría, en modo alguno, contraria a la idea de la transversalidad ambiental en la Constitución. Ello se debe precisamente a su nexo con muchas otras materias que conforman la Constitución, el cual no se vería mermado por la ubicación que respondería a razones de conveniencia en términos de visibilidad y fuerza.





BIBLIOGRAFÍA

ALDANA, Martha

2016 *Marco legal de la participación ciudadana en la gestión ambiental, aportes para la vigilancia indígena*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales –DAR. Consulta: 1 de agosto de 2018.

http://dar.org.pe/archivos/marco_participacion_ambiental.pdf

AMAYA NAVAS, Oscar Darío

2010 *La Constitución Ecológica de Colombia*. Segunda edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

2006 “Algunos de los principales desarrollos normativos de la Constitución Política de 1991 en materia ambiental”. En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 567-596.

ANSUATEGUI, Francisco Javier

2008 “El Estado Constitucional: Apuntes para una comprensión de su significado histórico”. *Revista de Historiografía*. Madrid, volumen 2, número 9, pp. 81-90.

ARIAS LOPEZ, Boris Wilson

2013 “Rigidez e interpretación constitucional”. *Pensamiento Constitucional*. Número 18, pp. 251-264. Consulta: 10 de setiembre de 2018.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=f42cc7f3-c9ee-4a03-892b-13d6d33179b0%40sessionmgr104>

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1979 *Constitución Política del Perú*. Lima, 12 de julio de 1979. Consulta: 1 de mayo de 2018.

http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

1991 *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá, D.E., 6 de julio de 1991. Consulta: 27 de agosto de 2017.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1

BERNALES, Enrique

1998 *La Constitución de 1993: Análisis comparado*. Cuarta edición. Lima: Editora Rao Jurídica S.R.L.

BLUME, ERNESTO

1997 “La Constitución económica peruana y el Derecho de la competencia”. *Themis, Revista de Derecho*. Lima, número 36, pp. 29-37. Consulta: 1 de mayo de 2018.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11717/12280>

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang

2000 *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Editorial Trotta.

BORRERO OCHOA, Oscar

2011 “Evaluación de la contribución de valorización en Colombia”. En *Lincoln Institute of Land Policy*. Consulta: 3 de setiembre de 2017.

<https://www.lincolnst.edu/publications/articles/evaluacion-la-contribucion-valorizacion-en-colombia>

BOTERO, Ricardo

2006 “Informe anual al Congreso del estado de los recursos naturales” En: En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 553-566.

CAILLAUX, Jorge

2015a “Artículo 67 Política ambiental y uso sostenible de los recursos naturales”. En GACETA JURÍDICA. *La Constitución comentada: Análisis artículo por artículo*. Tomo II. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 455-461.

2015b “Artículo 68 Diversidad biológica y áreas naturales protegidas”. En GACETA JURÍDICA. *La Constitución comentada: Análisis artículo por artículo*. Tomo II. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 462-467.

2015c “Artículo 69 Desarrollo sostenible de la Amazonía”. En GACETA JURÍDICA. *La Constitución comentada: Análisis artículo por artículo*. Tomo II. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 468-471.

CARHUATOCTO, Henry

2011 “La consolidación del derecho a la consulta previa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*. Lima, año 1, número 1, pp.117-138. Consulta: 1 de agosto de 2018.

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/82_Revista_Latinoamericana_No-1.pdf

CARRILLO FLÓREZ, Fernando

2016 “La séptima papeleta: el sueño estudiantil que cambió la historia”. *El Tiempo*. Bogotá, 3 de julio. Consulta: 18 de abril de 2018.

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16635743>

CENTRO MEMORIA

2014 “La Constituyente de 1991”. En *Centro Memoria*. Consulta: 3 de marzo de 2018.

http://centromemoria.gov.co/wp-content/uploads/2014/11/La_constituyente_de_1991.pdf

CHANAMÉ ORBE, Raúl

2009 “Exégesis de la Constitución Económica”. *Revista Oficial del Poder Judicial*. Año 3, número 5, pp. 253-283. Consulta: 18 de mayo del 2016.

<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/a3b5af8045957e3098e4de7db27bf086/18.+Doctrina+Nacional++Ra%C3%BAI+Chanam%C3%A9+Orbe.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a3b5af8045957e3098e4de7db27bf086>

CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1989 *Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Consulta: 7 de junio de 2018.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1993 *Constitución Política del Perú 1993*. Lima, 29 de diciembre de 1993. Consulta: 27 de agosto de 2017.

http://spij.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp

1993 *Debate Constitucional Pleno*.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2017 *Ley N° 30588*. Ley de Reforma Constitucional que reconoce el Derecho de Acceso al Agua como Derecho Constitucional. Lima, 21 de junio. Consulta: 20 de agosto de 2018.

http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp

2005 *Ley N° 28611*. Ley General del Ambiente. Lima, 13 de octubre. Consulta: 1 de agosto de 2017.

<http://spij.minjus.gob.pe/web/main.asp>

2002 *Ley N° 27680. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.* Lima: 6 de marzo. Consulta: 10 de enero de 2018.

http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

2007 Sentencia T-760/07: 25 de septiembre de 2007. Consulta: 29 de marzo de 2016.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/t-760-07.htm>

2000 Sentencia C-431/00:12 de abril de 2000. Consulta: 26 de agosto de 2017.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm>

1992 Sentencia T-411/92: 17 de junio de 1992. Consulta: 18 de octubre de 2017.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-411-92.htm>

1992 Sentencia T-406/92: 5 de junio de 1992. Consulta: 12 de agosto de 2017.

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2017 *Opinión consultiva OC-23/17: Medio Ambiente y Derechos Humanos.* Consulta: 27 de setiembre de 2018.

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

DE LA PUENTE BRUNKE, LORENZO

2010 “El fundamento constitucional de la imposición de límites máximos permisibles ambientales a la industria”. *Ita Ius Esto.* Año 2, número 4. Consulta: 3 de diciembre del 2017.

http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2012/12/4_3-De-la-Puente-Brunke.pdf

DONAYRE, Christian

2013 “Artículo 137 Estado de emergencia y estado de sitio”. En *GACETA JURÍDICA. La Constitución comentada: Análisis artículo por artículo.* Tomo II. Segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 1036-1044.

DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION

2011 *El Derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Washington D.C.: Due Process of Law Foundation.

DULANTO, Andrés

2013 *Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos en el ambiente*. Tesis de titulación en Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho. Consulta: 25 de mayo de 2018.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4689/DULANTO_TELLO_ANDRES_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

EL CONGRESO DE COLOMBIA

1998 *Ley 472 de 1998*. Bogotá D.C., 5 de agosto. Consulta: 3 de mayo de 2018.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>

1993 *Ley 99 de 1993*. Bogotá D.C., 22 de diciembre. Consulta: 5 de junio de 2018.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy

2001 "Reforma Constitucional: Algunas preguntas, sus posibles respuestas y los presupuestos sociales y políticos para su puesta en práctica en casos como el peruano". *Derecho & Sociedad*. Lima, año 12, número 16, pp.19-26.

FORNO, Xenia

2011 "Participación ciudadana, consentimiento y consulta previa". *Punto Medio: Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos*. Lima, año IV, número 4, pp.41-43.

FOY, Pierre

2011 "A propósito de la -mal denominada- Constitución Ecológica". *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*. Lima, año 1, número 1, pp.17-38. Consulta: 19 de mayo de 2016.

http://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/82_Revista_Latinoamericana_No-1.pdf

1992 "Consideraciones sobre Derecho Constitucional al desarrollo y medio ambiente". *Revista del Foro*. Lima, año LXXXX, número 2, pp. 151-161.

GARCÍA TOMA, Víctor

2010 *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Tercera edición. Arequipa: Editorial ADRUS.

GONZÁLEZ ARANA, Oscar

2006 "Desarrollo del control fiscal". En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 13-94.

GONZÁLES VILLA, Julio Enrique

2006 "El daño ambiental y las acciones populares" En: En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 261-294.

GUZMÁN-BARRÓN, César

2011 "Alcances de la Consulta Previa en el Convenio 169 y la legislación peruana". *Punto Medio: Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos*. Lima, año IV, número 4, pp.7-27.

HAKANSSON – NIETO, Carlos

2009 "Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación." *Díkaión*. Volumen 23, número 18, pp. 55-77. Consulta: 15 de agosto de 2018.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72012329004>

HENAO, Alvaro José

2016 "La Tutela como mecanismo de defensa del Ambiente". En *Manglar Abogados, Especialistas en Derecho Ambiental*. Consulta: 7 de febrero de 2018.

<http://manglarabogados.com/tutela-defensa-del-ambiente/>

HUERTA, LUIS ALBERTO

2013 "Constitucionalización del derecho ambiental". *Derecho PUCP*. Lima, número 71, pp. 477-502. Consulta: 28 de agosto de 2017.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/8911/9316>

2012 *Protección judicial del derecho fundamental al medio ambiente a través del proceso constitucional de amparo*. Tesis de doctorado en Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Consulta: 19 de mayo de 2016.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/4715/HUERTA_GUERRERO_LUIS_MEDIO_AMBIENTE.pdf?sequence=1&isAllowed=y

HUNDSKOPF, Oswaldo

2015 "Artículo 66 Recursos Naturales". En GACETA JURÍDICA. *La Constitución comentada: Análisis artículo por artículo*. Tomo II. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 446-454.

HURTADO, Jorge Iván

2006 "Participación ciudadana en la gestión ambiental". En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 199-230.

JIMÉNEZ VIVAS, Javier

2013 "El Derecho Ambiental en la jurisprudencia constitucional: Instituciones de Derecho Ambiental desarrolladas por el Tribunal Constitucional". *Gaceta Constitucional*. Lima, tomo 72, pp.313-337.

KRESALJA, Baldo y César OCHOA

2009 *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO

1992 *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Consulta: 28 de agosto de 2018.

http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_S.PDF

LANDA, César

2010 *Los Derechos Fundamentales en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra Editores.

2007 *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Tercera edición. Lima: Palestra Editores.

2005 "La reforma de la Constitución desde la perspectiva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional". *Justicia Constitucional: Revista de jurisprudencia y doctrina*. Lima, año 1, número 1, pp. 123-150.

LONDOÑO TORO, Beatriz

2006 "Evolución legal y jurisprudencial de las acciones constitucionales en materia ambiental. Las acciones populares y de grupo" En: En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 463-510.

1999 "Las acciones colectivas en defensa de los derechos de tercera generación". *Estudio Socio-Jurídicos*. Bogotá D.C., volumen 1, número 2, pp. 103-131. Consulta: 18 de junio de 2018.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/159/121>

MARULANDA GARCÍA, Natalia y Jenny Paola GARCIA GONZÁLEZ

2013 “Los derechos ambientales frente a “otras prioridades”. Estudio de un caso emblemático”. *Jurídicas*. Manizales, volumen 10, número 1, pp. 181-196. Consulta: 19 de mayo de 2016.

[http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas10\(1\)_11.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/juridicas/downloads/Juridicas10(1)_11.pdf)

MELÓN, Herbert

2016 *La protección constitucional del medio ambiente sano en Colombia*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2016 *Resolución Ministerial N° 281-2016*. Currículo Nacional de la Educación Básica. Lima, 2 de junio. Consulta: 3 de setiembre de 2018.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA

2006 “Avances políticos y normativos de la educación ambiental en Colombia”. En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 95-134.

MONTES CORTÉS, Carolina

2006 “La introducción de desechos peligrosos al país: más controversias que prohibiciones” En: En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 179-198.

MORALES, Francisco

2015 “Artículo 2 Derecho a la paz y tranquilidad. Derecho al medio ambiente”. En GACETA JURÍDICA. *La Constitución comentada: Análisis artículo por artículo*. Tomo I. Tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 341-349.

MUÑOZ CABRERA, Reinaldo

2006 “La función social y ecológica de la propiedad” En: En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 419-462.

OCHOA FIGUEROA, Alejandro

2014 “Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿Visión antropocéntrica o ecocéntrica?”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*. Volumen 11, número 3, pp. 253-293. Consulta: 20 de setiembre de 2017.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=e288c985-2991-480c-8343-f873c4346d79%40sessionmgr4007>

PECES-BARBA, Gregorio

2008 "El Estado Social de Derecho". *Revista de Historiografía*. Madrid, volumen 2, número 9, pp. 91-96.

PINTO, Vladimir y Ramón RIVERO

2012 *La Consulta Previa: Desarrollo normativo internacional y comparado y su aplicación en el Perú*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

PISCIOTTI, Doménico

2001 "Panorama general de los derechos humanos". *Los derechos de tercera generación, los intereses difusos o colectivos y sus modos de protección (acción popular)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp.15-38.

PULGAR-VIDAL, Manuel

2006 "Constitución Política del Perú de 1993 y medio ambiente". En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 135-160.

RODAS, Julio César

2006 "La Constitución Ecológica y la protección de los humedales en el Distrito Capital". En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 231-260.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo

2012 "La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia". En RODRÍGUEZ, Gloria Amparo e Iván Andrés PÁEZ PÁEZ (editores). *Temas de Derecho Ambiental: una mirada desde lo público*. Bogotá, D.C.: Editorial Universidad del Rosario, pp.1-53. Consulta: 19 de mayo de 2016.

http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8869/Temas%20de%20derecho%20ambiental_completo.pdf

RODRÍGUEZ, Roger

2005 "Poder constituyente y reforma constitucional". *Justicia Constitucional: Revista de jurisprudencia y doctrina*. Lima, año 1, número 1, pp. 151-168.

RUBIO, Marcial

2011 "La integración jurídica". *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho*. Décima edición. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial, pp.259-294.

2006 "Principios generales del Estado". *El Estado Peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp.15-96.

- 1998 “La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución de 1993”. *Pensamiento Constitucional*. Lima, volumen 5, número 5, pp. 99-113. Consulta: 26 de julio de 2018.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3243/3080>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 2009 Sentencia: 19 de febrero de 2009. Expediente N° 03343-2007-PA/TC. Consulta: 1 de abril de 2016.

<http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>

- 2008 Sentencia: 27 de agosto de 2008. Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Consulta: 29 de marzo de 2016.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.html>

- 2005 Sentencia: 8 de noviembre del 2005. Expediente N° 5854-2005-PA/TC. Consulta: 1 de abril de 2016.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

- 2003 Sentencia: 11 de noviembre de 2003. Expediente N° 0008-2003-AI/TC. Consulta: 27 de agosto de 2017.

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

VELASCO CANO, Nicole

- 2016 “Constitucionalismo y Estado Social de Derecho en Colombia”. *Diálogos de Saberes*. Bogotá, número 45, pp.49-65. Consulta: 12 de agosto de 2018.

<http://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=123236752&S=R&D=a9h&EbscoContent=dGJyMMTo50Sep644v%2BvIOLCmr1Cepq9Ssq64TbSWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGrr0q0rq9LuePfggyx43zx>

YRIGOYEN, Raquel

- 2011 “Derechos de los pueblos indígenas en las decisiones de los asuntos que les afectan”. *Punto Medio: Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos*. Lima, año IV, número 4, pp.28-40.

ZAPATA, José Vicente

- 2006 “Viabilidad jurídica del desarrollo sostenible” En: En UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *15 años de la Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 295-326.