



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/08/2023 10:42:13-0500

Pleno. Sentencia 322/2023

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de julio de 2023, en la sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, con fundamento de voto que se agrega, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. El magistrado Monteagudo Valdez emitió un voto singular, que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA
FIR 02860240 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/08/2023 13:06:00-0500

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Carlos Ruiz Molleda, abogado de doña Graciela Tejada Soria, presidenta del Asentamiento Humano (AA.HH.) “Iván Vásquez Valera”, contra la Resolución 37, de fojas 711, de fecha 5 de noviembre de 2020, expedida por la Sala Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El 4 de julio de 2016 (fojas 126), don William Navarro Sajami (delegado vecinal de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano “Iván Vásquez Valera”), doña Graciela Tejada Soria (subdelegada de la citada junta vecinal) y don Pedro Tuanama Gutiérrez (delegado vecinal de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano “21 de Setiembre”); interponen demanda de amparo contra el Gobierno Regional de Loreto, la Dirección Regional de Salud de Loreto, la Municipalidad Provincial de Maynas, la Municipalidad Distrital de Punchana y la Red Asistencial de EsSalud en Loreto, por no actuar de forma adecuada frente al vertimiento de residuos sólidos en cuerpos de agua en el distrito de Punchana por parte del camal municipal de Punchana y el Hospital III de EsSalud-Loreto, ni frente a la quema de residuos sólidos y al olor de los gases que tales residuos emanan. Asimismo, denuncian la ausencia de prestación de los servicios públicos esenciales de agua potable, desagüe y recojo de basura, lo que ha traído consigo enfermedades infectocontagiosas, situación que afecta sus derechos a la salud, a un ambiente equilibrado para el desarrollo de la vida, a la educación, al agua potable y al trabajo.

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis
Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/08/2023 18:23:16-0500

En concreto, consideran cuestionables las siguientes situaciones:

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar
Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/08/2023 10:59:43-0500

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/08/2023 09:55:19-0500

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/08/2023 06:25:50-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

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

A través de la Resolución 1, de fecha 11 de julio de 2016 (fojas 183) la demanda fue declarada improcedente por el Primer Juzgado Civil de Maynas, por considerar que existe una vía igualmente satisfactoria habilitada en el ámbito de la justicia ordinaria a la cual en todo caso debería acudir. Con fecha 22 de noviembre de 2016, mediante Resolución 5 (fojas 230), la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto resuelve revocar la Resolución 1 y ordena que se admita a trámite la demanda únicamente en el extremo concerniente a los derechos a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado para la vida, y de acceso al agua potable y saneamiento. Tras ello, mediante Resolución 7, de fecha 12 de junio de 2017 (fojas 262), el Primer Juzgado Civil de Maynas admite a trámite la demanda.

El 3 de julio de 2017 (fojas 281), el procurador público regional de Loreto deduce la excepción de prescripción, al considerar que la demanda fue presentada fuera del plazo establecido en el artículo 44 del Código Procesal Constitucional. Señala al respecto que las juntas vecinales se crearon el 2003 y que se requirió a las autoridades el 2015. Asimismo, contesta la demanda y solicita que sea declarada improcedente. Afirma que el proceso de amparo no resulta la vía más idónea para la tutela de los derechos cuya afectación invoca, dada la complejidad del caso y la necesidad de contar con una audiencia de pruebas.

El 3 de julio de 2017, la Municipalidad Provincial de Maynas contesta la demanda argumentando que existe una vía idónea igualmente satisfactoria para la dilucidación de la pretensión planteada, por lo que se debe acudir a la misma. Agrega que tampoco se agotó la vía previa y que el plazo para presentar la demanda ha prescrito



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

(folio 304).

El 4 de julio de 2017, el Seguro Social de Salud - EsSalud contesta la demanda (folio 341) aduciendo que los demandantes no han cumplido con demostrar afectación alguna a sus derechos fundamentales, toda vez que se limitan a afirmar que algunas personas han resultado enfermas, sin especificar qué tipo de males padecen. Asimismo, manifiesta que el informe que adjuntan los demandantes emite conclusiones que no encuentran sustento en estudio técnico alguno ni en prueba que las demuestre. Refiere que en el Informe 196-2016-GRL-DRSL-DESA-UEPA/30.09.04 se concluye que el Hospital III Iquitos Red Asistencial Loreto EsSalud ha levantado las observaciones, y se constata el orden y limpieza en ambas plantas de tratamiento, manejando y disponiendo adecuadamente los residuos sólidos (folio 334). Finalmente expresa que los demandantes se han posesionado de manera ilegítima de terrenos de propiedad de EsSalud, lo que se acredita del Informe 01-2014-MDP-GDU-UATyC/TIPR y el plano anexo, en el que se constata que, pese a ser una zona inhabitable, los demandantes vienen haciendo uso de dicha propiedad (folio 339 vuelta).

El 4 de julio de 2017, la Municipalidad Distrital de Punchana contesta la demanda (folio 374) afirmando que la municipalidad viene prestando el servicio de recojo de basura de los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre” del distrito de Punchana, y realizando trabajos de campo para la limpieza de dichos sectores en beneficio de la comunidad. Refiere que también se vienen realizando labores de fiscalización ambiental en relación con la denuncia de vertimiento de residuos sólidos y ejecutando acciones con la finalidad de mejorar el servicio básico de agua potable, desagüe y electrificación y expansión urbana, además de efectuar la entrega de constancias de posesión y títulos de propiedad, priorizando las zonas que cumplen los requisitos para ser beneficiarias en dichos proyectos.

Mediante Resolución 20, de 13 de diciembre de 2018 (fojas 501), el Primer Juzgado Civil de Maynas declara infundada la excepción de prescripción. Posteriormente, a través de la Resolución 24, de 2 de abril de 2019 (fojas 553), declara fundada en parte la demanda, fundamentalmente por considerar que, de acuerdo con la documentación aportada por la demandante, se ha constatado que el medio ambiente en el cual se encuentran los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Septiembre” viene sufriendo una grave afectación producto de la contaminación producida por los residuos del camal municipal y del establecimiento de Salud; asimismo, se ha acreditado que, tanto el Gobierno Regional de Loreto como los gobiernos locales de la provincia de Maynas y del distrito de Punchana, no realizaron esfuerzos conjuntos con el fin de lograr la implementación de los servicios de agua potable y alcantarillado a favor de la población, esto a pesar de que el agua es un derecho fundamental al cual tienen acceso todos los ciudadanos. En consecuencia, ordena a los emplazados implementar dichos servicios. Por otra parte, declara infundada la demanda respecto de las imputaciones a la Dirección Regional de Salud de Loreto y a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

la Red Asistencial de EsSalud de Loreto, en lo concerniente a las demás pretensiones de la demanda.

La Sala Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Loreto, mediante Resolución 37, del 5 de noviembre de 2020 (fojas 711), revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda, por estimar que la pretensión debe ser dilucidada en la vía ordinaria, ya que se requiere de una estación probatoria amplia a fin de determinar si la zona ocupada por los demandantes se encuentra saneada y segura para habitar.

Mediante escrito, del 4 de mayo de 2021 (fojas 856), don Juan Carlos Ruiz Molleda, abogado de doña Graciela Tejada Soria, presidenta del AA.HH. “Iván Vásquez Valera”, interpone recurso de agravio constitucional contra la resolución de segunda instancia que declara improcedente la demanda.

Elevada la causa al Tribunal Constitucional, fueron presentaron diversos escritos que contienen informes de parte, informes y peritajes remitidos por *amicus curiae*, así como variada información que fue solicitada por este Tribunal a diversas entidades estatales, con el propósito de esclarecer los hechos y la existencia de eventuales vulneraciones o amenazas a los derechos invocados:

- Mediante escrito del 10 de diciembre de 2021 (con registro 006254-2021-ES), la parte demandante presenta el Peritaje antropológico de la comunidad de Punchana, realizado por el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP).
- Mediante escrito del 13 de enero de 2022 (con registro 000104-2022-ES), la misma demandante presenta a su vez los siguientes documentos:
 - El informe elaborado por las ingenieras en gestión ambiental Magaly Paredes Ocampo, Victoria Luz Espinoza Zavaleta y Giorly Geovanne Machuca Espinar -ingeniero agrónomo-. Dicho documento tiene por objetivo informar sobre la constatación realizada en los asentamientos humanos “21 de Setiembre” e “Iván Vásquez Valera”, por vertimiento de aguas residuales en la vía pública sin previo tratamiento y/o autorización, en el distrito de Punchana, provincia de Maynas, departamento de Loreto. Entre sus conclusiones se tiene las siguientes: i) las aguas residuales vertidas desde el alcantarillado municipal (efluente doméstico), así como las vertidas de Essalud (efluentes no domésticos) a cielo abierto, representan un foco infeccioso de enfermedades, debido a las condiciones de insalubridad y las consecuencias que su sola presencia acarrea; ii) los efluentes domésticos sin previo tratamiento no llegan a la PTAR Iquitos; asimismo no se advierte la existencia de conexiones domiciliarias a la red de alcantarillado con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

infraestructura ambiental y sanitariamente segura; iii) se advierte en la zona la existencia de un olor nauseabundo producido por los gases provenientes de la descomposición de los componentes de las aguas residuales, lo que dificulta a la población desempeñar con normalidad sus actividades cotidianas, tales como trabajar, alimentarse, estudiar, descansar, jugar, etc.; y iv) de las entrevistas realizadas a la población de la zona, el 100 % de los moradores entrevistados coinciden en que el problema de insalubridad tiene una antigüedad mayor a 15 años y las autoridades no le brindan la necesaria importancia, evidenciándose de esta forma el desinterés para la solución de la citada problemática.

- Informe sobre la situación de salud de la población que habita en los Asentamientos Humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Septiembre”, pertenecientes al distrito de Punchana en la ciudad de Iquitos, provincia de Maynas, región Loreto-Perú, elaborado por la antropóloga especializada en Salud, doña Susana Ramírez. Entre las conclusiones a los cuales arriba dicho documento se destaca: i) no hay duda de las condiciones insalubres a la que está expuesta la población de estos dos asentamientos, la cual tiene que soportar los olores nauseabundos que emanan de las calles, lo que produce grave malestar entre los pobladores; ii) los habitantes llevan más de 20 años viviendo en las condiciones expuestas, escuchando las promesas inconclusas de los alcaldes y gobernadores; iii) actualmente, se está rellenando las calles con arena, y con ello se intenta paliar las inundaciones que suelen presentarse en algunas épocas del año; sin embargo, esto no resuelve el grave problema de contaminación; iv) es evidente que los asentamientos del distrito de Punchana están abandonados por sus autoridades, ya que ni siquiera cuentan con el servicio de recojo de basura; v) el caso de estos asentamientos humanos requiere de una atención urgente por parte de las instituciones nacionales, departamentales y distritales; vi) la contaminación ambiental afecta la tierra, el aire y el agua de los moradores de estos asentamientos, provocando problemas de salud irreversibles, además de accidentes mortales en el alcantarillado a cielo abierto; vii) las instituciones de salud fueron diseñadas para proteger y ayudar a la población ante problemas de enfermedad; por tal motivo, los residuos altamente tóxicos generados por ellas no deberían ser quemados en una incineradora dentro de la ciudad de Iquitos, cuyas sustancias salían, hasta hace poco, a través del humo y se suspendían en el aire de estos asentamientos, de la misma manera que sus descargas de aguas servidas; y viii) hay que tener en cuenta que todos los vertidos industriales y domésticos que pasan por este desagüe desembocan con total impunidad en el río Nanay, y este último en el Amazonas.
- Mediante escrito del 21 de febrero de 2022 (con registro 000957-2022-ES), la parte demandante adjuntó al expediente el Informe de Adjuntía N.º 002-2021-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

DP/AMASPPI, elaborado por la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, en el cual se detalla el avance y estado actual sobre la cobertura de agua potable en la región de Loreto.

- Mediante escrito del 9 de junio de 2022 (con registro 003050-2022-ES), la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y la Naturaleza de América Latina (UCCSNAL), presenta el informe “Condiciones de salud y habitabilidad de la población que vive en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre” de la ciudad de Iquitos-Amazonia peruana”, a fin de ser considerado como *amicus curiae* en el presente proceso. Dicho informe fue elaborado por la antropóloga médica integrante de la UCCSNAL, Susana Ramírez Hita, el mismo que, entre otros puntos, concluye en lo siguiente: i) sobre la base al trabajo de campo y del resultado de los análisis realizados, se ha evidenciado el impacto que genera la falta de agua, desagüe y las consecuencias de los vertimientos de los residuos provenientes del Camal Municipal, del hospital de EsSalud y de las aguas servidas del distrito de Punchana, que afecta la salud de la población que vive en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”; ii) el caso requiere de una atención urgente por parte de las instituciones nacionales, departamentales y distritales, puesto que la contaminación ambiental afecta la tierra, el aire y el agua de los moradores, provocando problemas de salud crónicos y que en ocasiones son irreversibles, además de accidentes mortales como consecuencia del canal abierto por el que pasan los vertidos de las aguas residuales; iii) todos los vertidos industriales y domésticos que transitan por este desagüe desembocan en el río Nanay y aquel en el río Amazonas; el Estado ante la problemática de dichos asentamientos humanos viene ejecutando medidas paliativas que a largo plazo resultan más costosas y poco efectivas (servicios de salud, para los casos de las diarreas, los problemas digestivos, la fiebre, los problemas de piel, entre otros), siendo necesaria la implementación de medidas que garanticen el acceso al agua y desagüe de los pobladores de dichas zonas; y iv) la respuesta del Estado a la problemática denunciada debería estar orientada a sanear el territorio y dar servicios básicos a la población.
- El Tribunal Constitucional, mediante auto del 24 enero de 2023, admite la participación en calidad de *amicus curiae* de la Unión de Científicos comprometidos con la Sociedad y la Naturaleza de América Latina.
- Mediante Oficio N.º 00020-2023-OEFA/PCD, del 27 de enero de 2023 (con registro 000533-2023-ES), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) remite informe sobre el vertimiento de aguas residuales e inadecuada disposición de residuos sólidos por parte del camal municipal de Punchana en el distrito de Punchana, provincia de Maynas, departamento de Loreto. A través de dicho documento se informa lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Con relación con la situación actual de las denuncias efectuadas por los asentamientos humanos “21 de Setiembre” e “Iván Vásquez Valera”, se detalla que:

- a) El 26 de mayo de 2015 se registró la denuncia ODLO-0015-2015, la cual estaba relacionada con la generación de residuos sólidos provenientes del camal municipal en el distrito de Punchana, por lo que la misma fue derivada al Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri). Dicha entidad inició un procedimiento administrativo sancionador contra el Consorcio de Comerciantes y Matarites del Camal de Punchana, a través del Expediente de Fiscalización N.º 1043-2019-OEFA/DFAI/PAS, el cual, sin embargo, concluyó en archivo, dado que no se pudo determinar quién estaba a cargo del camal, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución Directoral N.º 0093-2020-OEFA/DFSAI.
- b) El 25 de mayo de 2022 se registró una denuncia ambiental de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano “Iván Vásquez Valera” (denuncia SC-1345-2022), la cual estaba relacionada con la presunta afectación ambiental como consecuencia de la inadecuada disposición de residuos provenientes de las actividades del camal municipal de Punchana, provincia de Maynas, departamento de Loreto. El OEFA realizó una acción de supervisión los días 14 y 15 de noviembre de 2022 al camal municipal de Punchana, cuyos resultados se encuentran en análisis.

En relación con el desarrollo de algún mecanismo de supervisión de las recomendaciones para las comunas emplazadas contenidas en el Informe de Supervisión N.º 0263-2015-OEFA/DS-SEP, se expuso que dicha función se encontraba a cargo del gobierno municipal; sin perjuicio de ello, en el Informe N.º 145-2017-OEFA/ODLORETO, se detalló que aún se encontraban pendientes de implementación.

- Mediante Oficio N.º 042-2023-A-MPM, del 23 de febrero de 2023 (con registro 1154-23-ES), la Municipalidad Provincial de Maynas remite un informe sobre la situación actual de las denuncias presentadas por los asentamientos humanos “21 de Setiembre” e “Iván Vásquez Valera”, en relación con el vertimiento de residuos sólidos en cuerpos de agua en el distrito de Punchana, por parte del actual camal municipal de Punchana y el Hospital III de EsSalud Loreto. A través de dicho documento se expresó lo siguiente: i) el 2 de febrero de 2023, los servidores públicos de la Municipalidad de Maynas, señores Jorge Moreno Caro y Eli Torres Guerra, se constituyeron en los AA.HH. “21 de Setiembre” e “Iván Vásquez Valera”, y se lograron entrevistar con sus dirigentes vecinales, quienes manifestaron que en la actualidad se viene gestionando ante el Gobierno Regional de Loreto la ampliación del alcantarillado de la calle Buenos Aires, la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

misma que desemboca a la altura del AA.HH. "21 de Setiembre"; ii) apreciaron que se logró el levantamiento de la rasante en gran parte de las vías de acceso del sector, lográndose con ello mitigar en gran medida la contaminación ambiental en el sector; iii) se remitió documentos a la Municipalidad Distrital de Punchana, al Hospital III de EsSalud- Iquitos y al Gobierno Regional de Loreto, a fin de que se informe las acciones adoptadas en mérito a las recomendaciones contenidas en el Informe Supervisión N.º 0263-2015-OEFA/DS-SEP; y iv) se advirtió que la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR, se encuentra inoperativa.

- Mediante escrito de fecha 1 de marzo de 2023 (con registro 1664-2023-ES), la Gerencia de Salud del Gobierno Regional de Loreto remite el Oficio N° 0340-2023-GRL-GRSL-CPC-DAS-AT/30.09.04, que, a su vez, comunica el Oficio N° 0221-2023-GRL-GRSL-CPC-DSA-UEPA/30.09.04. Este último señala que la Autoridad Nacional del Agua - ANA es la entidad competente para el control, supervisión, fiscalización y sanción relacionada con la calidad del agua en fuentes naturales e infraestructura hidráulica pública.
- Mediante escrito de fecha 15 de marzo de 2023 (con registro 1520-2023-ES), la OEFA remite el Oficio 00076-2023-OEFA/PCD, a través del cual se envía al Tribunal Constitucional la información relacionada con la situación de las denuncias ambientales presentadas y la supervisión realizada al camal municipal de Punchana. En el Informe N° 0012-2023-OEFA/DSAP, que se adjunta, se reitera la información previamente brindada sobre las denuncias y respecto de la supervisión al camal (de fechas 14 y 15 de noviembre de 2022); asimismo, se indica que "el Informe Final de Supervisión N° 020-2023-OEFA/DSAPCAGR (...) fue remitido a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos con recomendación de inicio de procedimiento administrativo sancionador por presuntos incumplimientos a obligaciones ambientales fiscalizables", Dirección que aún no había tomado ninguna decisión al respecto.
- Mediante escrito del 23 de marzo de 2023 (con registro 001676-23-ES), la parte demandante adjunta al expediente el Informe N.º 091-2018-OEFA/ODES LORETO, elaborado por la Oficina Desconcentrada de Loreto del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, del 26 de marzo de 2018, en el que se concluye que, pese a que la Municipalidad Provincial de Maynas y la Municipalidad Distrital de Punchana son las encargadas de controlar y supervisar el proceso de disposición final de residuos líquidos, así como el tratamiento de aguas residuales y pluviales y la prestación de los servicios de saneamiento, ambas entidades no han cumplido su deber legal dentro de los AA.HH. "21 de Setiembre" e "Iván Vásquez Valera"; asimismo, pese a las exhortaciones realizadas por el OEFA, no se verificó que en el año 2017 se hayan realizado acciones de limpieza pública y recolección de residuos sólidos en dicha zona.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

- Finalmente, a través del escrito de fecha 5 de mayo de 2023 (con registro 2468-2023-ES), reiterado con fecha 14 de mayo de 2023) la Municipalidad Distrital de Punchana presenta un documento en el que se manifiesta lo siguiente: "Esta gestión municipal reconoce la grave situación de contaminación a la que están expuestos los pobladores de estos asentamientos humanos y es consciente de la urgente atención que deben recibir por parte del Estado en cuanto a la provisión de servicios básicos indispensables, que les permitan tener un adecuado desarrollo como personas y una vida digna, caso contrario, se continuarían vulnerando sus derechos humanos antes descritos". A la vez, explica que tiene recursos limitados, por lo que propone una solución que permita atender lo solicitado tanto por los demandantes como por los otros vecinos que se encuentran en similar situación. Ello, expone, requeriría necesariamente financiamiento a cargo del Gobierno Nacional.

FUNDAMENTOS

Sobre el petitorio de la demanda

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que las entidades demandadas, principalmente el Gobierno regional de Loreto, la Dirección Regional de Salud de Loreto, la Municipalidad Provincial de Maynas, la Municipalidad Distrital de Punchana y la Red Asistencial de EsSalud en Loreto, emprendan las acciones que resulten indispensables a fin de que se supere el estado de cosas que denuncian los demandantes y que se encuentran tendientes a evitar: a) la ausencia de un sistema para el tratamiento de los vertimientos sólidos arrojados de forma ininterrumpida por el camal municipal de Punchana y el Hospital EsSalud Loreto III sobre cuerpos de agua en el distrito de Punchana; b) la ausencia de prestación de los servicios públicos esenciales de agua potable y alcantarillado a favor de la población del Asentamiento Humano "Iván Vásquez Valera", situado en el distrito de Punchana; c) la ausencia de prestación del servicio público esencial de recojo de basura a favor de la población del distrito de Punchana; d) la ausencia de acondicionamiento territorial del distrito de Punchana; y e) la presencia de un grado elevado de enfermedades infecto-contagiosas, entre otras de distinta naturaleza, causadas por las condiciones de vida insalubres que soporta el distrito de Punchana, particularmente, las que afectan a poblaciones vulnerables, tales como niños, niñas, mujeres en estado de gravidez y adultos mayores.
2. Alegan los demandantes que la inacción de las entidades demandadas, frente a las graves situaciones descritas, configura un atentado contra los derechos fundamentales a la salud, a un ambiente equilibrado para el desarrollo de la vida, a la educación, al agua potable y al trabajo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Sobre la procedencia de la demanda y del recurso de agravio constitucional

3. En el presente caso los demandantes, don William Navarro Sajami, en su calidad de delegado vecinal de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano “Iván Vásquez Valera”, doña Graciela Tejada Soria, subdelegada de la mencionada junta vecinal y don Pedro Tuanama Gutiérrez, en su condición de delegado vecinal de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano “21 de Setiembre”, invocan en su escrito de demanda diversos derechos fundamentales como presuntamente conculcados por parte de las autoridades emplazadas. Dichos atributos fundamentales han sido referidos de diversas maneras a lo largo de su escrito de demanda.
4. Este Colegiado, sin embargo, constata que, en el decurso del proceso, algunos extremos de la demanda fueron desestimados por, supuestamente, no encontrarse referidos al contenido constitucionalmente protegido de algunos de los derechos invocados. En efecto, se aprecia que, a través de la Resolución 5, de fecha 22 de noviembre de 2016, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto revocó la decisión de primer grado que declaró la improcedencia liminar de la demanda y, revocándola, resolvió que se admita a trámite la demanda únicamente en los extremos referidos a: (1) el derecho a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado para la vida, y (2) el derecho de acceso al agua potable y saneamiento. Al respecto, se consideró que la demanda resultaba improcedente respecto de otros derechos, “como son: agua potable, alcantarillado, recojo de basura, elaboración del acondicionamiento territorial del distrito de Punchana, atención médica especializada, el restablecimiento de condiciones de vida digna”; ya que, según se consideró en relación con dichos extremos, “sólo se hace en la demanda una mención tangencial y en forma acumulativa, no advirtiéndose hechos ni actos lesivos que sustente directamente su invocación, pues, como se ha precisado el principal acto lesivo es la actividad contaminante de las entidades demandadas”.
5. Asimismo, en los actuados no aparece que la parte demandante haya cuestionado o impugnado, a lo largo del proceso, la decisión de la Sala superior de desestimar diversos extremos de la demanda, por lo que, inicialmente, dicha decisión contó con la anuencia de la parte recurrente y solo cabría emitir pronunciamiento respecto de los dos derechos sobre los que sí se admitió a trámite la demanda: a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado para la vida, y de acceso al agua potable y saneamiento.
6. Sin embargo, a pesar de la eventual anuencia de la parte demandante, este Tribunal constata que el aparente rechazo que hizo la sentencia de segundo grado de algunos extremos de la demanda, en el fondo no aludió, realmente, a que la demanda no haya hecho referencia al contenido constitucionalmente protegido de diversos derechos fundamentales que fueron invocados, sino más bien a específicas pretensiones que el órgano jurisdiccional consideró poco sustentadas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

(entre ellas: el acceso al agua potable y alcantarillado, el recojo de basura, la elaboración de acondicionamiento territorial, la atención médica especializada, el restablecimiento de condiciones de vida digna). En este sentido, es claro que dichas pretensiones *prima facie* sí aluden al contenido constitucionalmente protegido de derechos fundamentales, tales como al agua, a la salud, al ambiente o a la vida, entre otros, aunque, por supuesto, cabe analizar aún si ha existido una intervención sobre dichos ámbitos *iusfundamentales*.

7. Al respecto, se constata que la declaratoria de improcedencia realizada en segunda instancia se resolvió sin analizar mínimamente el contenido y los alcances de los derechos alegados. Además de ello, las pretensiones desestimadas tienen una vinculación estrecha y manifiesta con los derechos al agua potable y a un ambiente sano y equilibrado, que sí fueron tomados en cuenta al disponerse la admisión a trámite de la demanda. Así, es claro que se está ante un supuesto de indebido rechazo de algunos extremos de la demanda, por lo que, inicialmente, podría ser de aplicación el artículo 116 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en el extremo que prescribe que, en caso de encontrarse un vicio procesal, correspondería declarar la nulidad de todo lo actuado y reponer el trámite hasta el estado inmediato anterior a la ocurrencia del vicio.
8. No obstante, en la medida en que la demanda si fue admitida a trámite respecto de los extremos que pueden considerarse como los más significativos de la demanda y que, sobre esa base, es posible analizar la eventual vulneración de otros derechos fundamentales que pudieran encontrarse implicados, este Tribunal considera –con base en los principios *pro persona* (que obliga a la interpretación más favorable a la persona); *pro actione* (que favorece a la continuación del proceso constitucional), y de economía procesal (que implica evitar prolongar innecesariamente el proceso)– que más bien cabe aplicar lo establecido en el artículo 14 del Nuevo Código Procesal Constitucional, cuya regulación establece que, en sede del Tribunal Constitucional, es posible integrar las decisiones en caso se haya producido alguna omisión, así como subsanar alguna nulidad en la que se hubiera incurrido.
9. Por lo demás, este Tribunal Constitucional pone de relieve que sería más bien contraproducente adoptar una decisión distinta, tomando en cuenta el carácter especialmente urgente del objeto de la discusión *iusfundamental* que se propone en la presente causa y los riesgos de irreparabilidad, máxime considerando que la demanda fue interpuesta en julio de 2016.
10. Por consiguiente, la demanda será considerada como interpuesta en favor de los derechos al agua potable y a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; sin perjuicio de que, de ser el caso, corresponda analizar asimismo la eventual intervención en otros derechos fundamentales directamente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

relacionados con lo alegado o pretendido en la demanda, como es el caso, a modo de ejemplo, de los derechos a la salud, a la vida, a la integridad física, a la vivienda, a acceder a servicios públicos, al bienestar, etc.

11. Adicionalmente, en lo que concierne al recurso de agravio constitucional interpuesto por la parte recurrente, se constata que don Juan Carlos Ruiz Molleda, abogado de la parte demandante, presentó su recurso solo aludiendo a su condición de letrado de doña Graciela Tejada Soria, presidenta del AA.HH. “Iván Vásquez Valera”, tal como aparece en su escrito de fecha 4 de mayo de 2021 (fojas 856), es decir, sin mencionar a los demandantes del Asentamiento Humano “21 de Setiembre”. Asimismo, se constata que doña Graciela Tejada Soria fue quien acudió a la audiencia pública realizada ante el Pleno del Tribunal Constitucional el día 3 de abril de 2023, para realizar el informe sobre los hechos del caso. Por lo que, inicialmente, cabría entender que el recurso de agravio constitucional tan solo fue interpuesto en favor de los residentes del AA.HH. “Iván Vásquez Valera”.
12. Sin embargo, en mérito a las facultades de representación que fueron otorgadas en la demanda por parte del delegado de la Junta Vecinal del Asentamiento Humano “21 de Setiembre” a don Juan Carlos Ruiz Molleda, a los escritos posteriormente presentados por el mencionado abogado, a la intervención oral de doña Graciela Tejada Soria, quien se dirigió al Tribunal Constitucional también en nombre del Asentamiento Humano “21 de Setiembre” y con base en el principio *pro actione*, este Tribunal considerará que el recurso de agravio constitucional de fecha 4 de mayo de 2021 fue interpuesto tanto en favor de los AA.HH. “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”.
13. Sentado lo anterior, procede analizar entonces lo resuelto por la Sala Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Loreto, a través de la Resolución 37, del 5 de noviembre de 2020 (fojas 711), mediante la cual se revocó la de primera instancia, que en su momento había declarado fundada la demanda. Al respecto, la referida Sala superior, tras desestimar las pretensiones de la parte recurrente, consideró que lo discutido requería de una vía judicial que cuente con una estación probatoria amplia, habida cuenta de que en la demanda no se encontraba esclarecido si los demandantes estaban ubicados en un territorio saneado y seguro para habitar. De modo más específico, dicho órgano jurisdiccional resolvió lo siguiente:

Que, para resolver la presente causa no basta analizar la vulneración de derechos constitucionales invocados en la demanda, porque es pretensión de los demandantes la implementación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, y previo a ordenarse ello se tiene que analizar diversos aspectos, como constatar si la zona donde están ubicados los AA.HH Iván Vásquez y AA. HH 21 de setiembre, es o no inundable, tal como lo denuncia la demandada, porque de serlo así se aplicaría el artículo 4º de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Ley N° 30645 que establece: “Declárase como zona intangible e inhabitable aquellas áreas que se encuentren en condición de riesgo no mitigable, por lo que está prohibido el otorgamiento de titularidad y dotación de servicios públicos.”; tales actuaciones corresponde realizar a las autoridades a cargo del saneamiento físico legal de los asentamientos humanos irregulares, como lo es la parte demandante; no siendo el amparo la vía idónea para dicho propósito.

14. Este análisis debe ser realizado en este momento porque, pues de ser correcto lo resuelto en segunda instancia, lo que le correspondería a este Tribunal sería ratificar la improcedencia de la demanda, sin ingresar a analizar el fondo de lo solicitado.
15. Al respecto, es necesario precisar que, efectivamente, ciertos derechos fundamentales requieren que *prima facie* los demandantes acrediten tener la titularidad de los ámbitos *iusfundamentales* invocados, que están ejerciendo sus derechos de modo legítimo o que han cumplido con la formalidades o requisitos legales establecidos por la ley. Tal es el caso, por ejemplo, de la libertad de comercio, cuya tutela en esta vía requiere contar con las licencias o permisos correspondientes para realizar una determinada actividad económica (cfr. Sentencias 03330-2004-AA/TC, fundamentos 25 y 78; 02802-2005-AA/TC, fundamento 5), o del derecho a la propiedad, cuya discusión en sede de amparo requiere que se acredite fehacientemente su titularidad (cfr. Sentencia 06751-2015-PA/TC, Auto 00153-2017-PA/TC, SID 03156-2018-PA/TC).
16. Sin embargo, tal exigencia no aplicable respecto de todos los derechos fundamentales. De manera específica, no es aplicable sobre los derechos rigurosamente personales que —como su nombre lo indica— corresponden a todas las personas humanas (por ejemplo, los derechos a la vida, a la intimidad, a la libertad de expresión, a libertad física, etc.), así como sobre los derechos de titularidad difusa, que corresponden a toda la humanidad o sociedad, de modo general e indeterminado (como ocurre con el derecho a un ambiente sano, a la paz, al patrimonio cultural, etc.). En estos casos, ciertamente, si la demanda fue interpuesta por personas o en favor de las mismas, no se hace necesario demostrar de algún modo la titularidad de tales derechos. Este, precisamente, es el caso de la mayoría de los derechos implicados en la presente demanda: en efecto, son personales o difusos los derechos al medio ambiente sano, equilibrado y adecuado; a la vida; a la salud; a la integridad personal; etc.
17. Ahora bien, es distinta la situación de los derechos al agua potable o a acceder a servicios públicos básicos. Al respecto, en relación con ambos derechos, el Tribunal Constitucional tiene indicado que se trata de ámbitos de configuración legal y, por ende, para acceder a ellos se requiere seguir ciertos procedimientos o cumplir con determinados requisitos legales o administrativos (Sentencias 03693-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

2019-PA/TC, fundamento 6; 02151-2018-PA/TC, fundamento 9; 01251-2013-PA/TC, fundamento 6).

18. Sin perjuicio de lo mencionado, en el caso de autos este Tribunal verifica que:
- Las objeciones en torno a la posibilidad de brindar servicios públicos basadas en la Ley 30645 no son de aplicación al caso concreto, en la medida que, a diferencia de las viviendas construidas en el cauce de los ríos o alrededor de ellos, las eventuales inundaciones ocurridas en dicha área son riesgos mitigables, que requieren de un acondicionamiento que se adapte a la realidad de tales localidades. De hecho, como consta en autos, muchas construcciones en la región selva ha sido edificadas por el Estado tomando en cuenta las épocas de lluvia y de subida de los ríos.
 - Los demandantes, pese a las objeciones antes indicadas, cuentan con el servicio público de electricidad y, más recientemente, de recojo de basura (aunque, al parecer, de modo intermitente o deficiente, como fue esclarecido en la audiencia pública). Además de ello, otras comunidades en situaciones similares a las de los demandantes sí cuentan con servicios básicos, incluyendo el acceso al agua potable, red de alcantarillado, recojo de basura, etc.
 - Los demandantes no están solicitando que en esta sede se les reconozca la habilitación, la titularidad de los predios que habitan, ni la factibilidad de servicios o las constancias de posición mencionados en la Ley 28687, “Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos”. Dichas tramitaciones, de ser el caso, deberán seguir la vía que corresponda, con base en lo dispuesto en la ley y garantizando los derechos fundamentales de los recurrentes. En tal sentido, la presente decisión en ningún caso podría ser directamente constitutiva de derechos que deben seguir su curso legal respectivo.
 - Se verifica que ambos asentamientos humanos han sido identificados y reconocidos por la Municipalidad distrital de Punchana (fojas 6-12).
 - En autos obra el reconocimiento, por parte de la Municipalidad distrital de Punchana, de que la falta de provisión de servicios básicos a los asentamientos humanos demandantes se debe a razones presupuestales, y que dicha omisión acarrea la vulneración de los más elementales derechos de los recurrentes.
19. En este orden de ideas, al margen de la cuestión legal implicada en torno a la regularización del derecho de propiedad de los recurrentes o los procedimientos que deben seguirse para acceder a la red de agua potable y alcantarillado, es claro:



(1) que la falta de acceso a bienes y servicios elementales en este caso no se ha debido a la desidia o inacción por parte de los recurrentes —quienes, como consta en autos, acudieron en su momento a las autoridades competentes para solicitarlos antes de interponer la demanda—; y (2) que es cierto que los recurrentes cuentan con algunos servicios y que otras localidades sí han podido acceder a los servicios que ellos demandan.

20. Siendo así, lo que este Tribunal más bien observa *prima facie* —es decir, a modo de hipótesis, al analizar la procedencia de la demanda— es que las dificultades en torno a que se les permita a los demandantes el acceso al agua potable, a la red de alcantarillado o a diversos servicios públicos básicos, se encontrarían vinculadas con supuestos de “bloqueo institucional”. Y es que, cuando ocurre este tipo de estado de cosas o situaciones de hecho inconstitucionales, las entidades inicialmente obligadas por los derechos tienden a no satisfacerlos debida ni oportunamente.
21. En este orden de ideas y debido a que este Alto Tribunal encuentra que existen alegaciones relacionadas *prima facie* con el contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados, los cuales además aluden a cuestiones urgentes y que requieren de una atención prioritaria en atención al grave daño que podría generar su falta de atención, se abocará en adelante a analizar el fondo de lo aducido por los demandantes.

Sobre el fondo de la controversia

§ 1. Los valores superiores de la dignidad humana y de la solidaridad

22. Este Colegiado asume que la Constitución enuncia un catálogo de valores que debería actuar como inspiración para la solución de conflictos sociales y tener, por eso, continua aplicación y verificación¹. En ese sentido, la Constitución debe ser entendida como un ordenamiento concreto de valores superiores.
23. El valor superior de la dignidad humana es ampliamente asumido en el constitucionalismo contemporáneo. Así, desde la filosofía del derecho, Peces-Barba la conceptúa como un

(...) valor intrínseco de la persona derivado de una serie de rasgos de identificación que la hacen única e irrepetible, que es el centro del mundo y que está centrada en el mundo².

¹ Pozzolo, Susanna. *Neoconstitucionalismo y positivismo jurídico*, Palestra, Lima, 2011, p. 103.

² Peces-Barba, Gregorio. *La dignidad de la persona desde la filosofía del derecho*, Cuadernos Bartolomé de las Casas/Instituto de Derechos Humanos/Dykinson, Madrid, 2002, p. 65.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

24. En esa dirección, este Colegiado, en el fundamento 3 de la Sentencia 03208-2004-AA/TC, *Caso Jorge Carlos Castañeda Espinoza*, destacó que el valor superior de la dignidad humana desarrolla un rol de tutela de los derechos económicos, sociales y culturales: “En la sentencia recaída en el Expediente N.º 008-2003-AI/TC (fundamentos 10 a 13), este Colegiado tuvo la oportunidad de precisar que el modelo de Estado configurado por la Constitución de 1993 presenta las características básicas de un Estado social y democrático de derecho, deducible, principalmente, de una lectura integral de los artículos 3º y 43º y de diversos dispositivos reconocidos a lo largo de su contenido, en los que se deja claramente establecido el objetivo social que subyace a todo comportamiento de los agentes políticos y económicos que lo integran. El prototipo de este modelo significa, en buena cuenta, una superación del clásico esquema estrictamente liberal que caracterizó al Estado tradicional para dar paso a una visión mucho más integrada en la que, junto con la libertad y sus garantías, aparecen y se fomentan con igual intensidad otros valores como la igualdad y la solidaridad. El Estado social y democrático de derecho, en otras palabras, no niega los valores del Estado liberal, los comparte y los hace suyos, pero, a su vez, los redimensiona en el entendido de que el ser humano no solo requiere contar con una serie de seguridades y protecciones alrededor de sus clásicos derechos de tipo individual y político, sino también satisfacer diversas necesidades derivadas en lo fundamental de la posición o *status* económico social que ocupa. En dicho contexto, se trata evidentemente de que el Estado fomente condiciones alrededor de otro tipo de derechos, como los sociales, los económicos y los culturales, atributos que, a diferencia de los tradicionales ya mencionados, no se caracterizan por una posición negativa o abstencionista, sino por una posición dinámica y promotora por parte del poder. La lógica principalista que justifica este cambio de visión tiene su sustento en la dignidad como valor superior del ordenamiento (artículo 1º de la Constitución), que, a la par que fundamenta el contenido de cada derecho fundamental, impone al Estado diversas obligaciones, tanto de protección como de promoción”.
25. Así, este Tribunal en el fundamento 75 de la Sentencia 00020-2012-AI/TC, *Caso Ley de Reforma Magisterial 2*, definió a la dignidad humana como valor supremo del ordenamiento jurídico: “A tenor del artículo 1 de la Constitución: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. La dignidad humana es una cualidad inherente a la persona en cuanto ser humano, forma parte de ella y es inseparable de ella. Su reconocimiento expreso en el texto constitucional supone que la fundamentación del ordenamiento jurídico no depende de un valor suprapositivo o de un poder político determinado; todo lo contrario, tal configuración jurídica significa que la dignidad humana es el *prius* lógico y axiológico de todo el sistema constitucional. Desde esta perspectiva, la dignidad de la persona se erige *como el fundamento ontológico de los derechos fundamentales, desplegando su proyección hacia ellos, y a la vez, como el valor supremo del ordenamiento jurídico en su conjunto* (cursiva agregada).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

26. Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el valor superior de la dignidad humana se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.
27. Con relación a la solidaridad, Fernández Sessarego la conceptúa como valor jurídico superior:

Va quedando atrás, paulatinamente una visión del hombre abstractamente considerado, aislado del contexto social, egoístamente encerrado en sí mismo, para ser sustituida por otra presidida por el valor solidaridad en la cual la existencia se despliega en la dimensión de la coexistencialidad. Y al mismo tiempo, el derecho se va desligando, también lentamente su anclaje preponderantemente patrimonialista, en el cual se exalta lo absoluto, lo sagrado e inviolable del derecho de propiedad, por una nueva óptica en la cual se vislumbra al ser humano, a la persona como centro y eje de lo jurídico³.

28. Con relación a la solidaridad (que se sitúa como un valor superior en nuestro ordenamiento que debe inspirar a la acción del Estado y la sociedad para la prestación efectiva de los servicios públicos esenciales, como la salud y el agua potable, así como para la tutela del ambiente), este Colegiado la ha definido en el fundamento 16 de la Sentencia 02945-2003-AA/TC, *Caso Azanca Alhelí Meza García*, en los siguientes términos:

(...) implica la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndolos sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial.

§ 2. El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado

Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado

29. Este Colegiado asume que el ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, reconocido como derecho fundamental en el inciso 22 del artículo de la Constitución Política del Perú, es uno de los elementos esenciales que conjuntamente con el bienestar socio-económico y el disfrute de los derechos fundamentales, conforman la calidad de vida, como afirma Canosa Usera⁴.

³ Fernández Sessarego, Carlos. *Abuso del derecho*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 20.

⁴ Canosa Usera, Raúl. *Constitución y medio ambiente*, Ciudad Argentina/Dykinson, Buenos Aires y Madrid, 2000, p. 50.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

30. Siguiendo a Ortega Álvarez, el derecho ambiental tiene como finalidad última garantizar la supervivencia del planeta mediante la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos y químicos que lo integran⁵.
31. Así, en la doctrina social de la Iglesia Católica, cabe citar al Papa Francisco, quien en la Carta Encíclica *Laudato Si* (24 de mayo de 2015), sobre el enfoque social de los derechos al ambiente, ha expresado que:

Hoy creyentes y no creyentes estamos de acuerdo en que la tierra es esencialmente una herencia común, cuyos frutos deban beneficiar a todos. Para los creyentes, esto se convierte en una cuestión de fidelidad al Creador, porque Dios creó el mundo para todos. Por consiguiente, todo planteo ecológico debe incorporar una perspectiva social que tenga en cuenta los derechos fundamentales de los más postergados.

32. Sobre la naturaleza del ambiente como bien jurídico colectivo que debe tutelarse para garantizar el principio del desarrollo sostenible, Brañes comenta que:

El medio ambiente (no los ecosistemas, como dice la fracción I del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección de México) es desde el punto de vista jurídico, un bien, aunque compuesto por una universalidad de cosas (*universitas juris*). En consecuencia, es susceptible de pertenencia y de protección jurídica. Este bien, independientemente de la propiedad singular que pueda constituirse sobre alguna de las cosas que lo componen, es un bien colectivo (*no res nullius, sino res communes omnium*), que pertenece a todos, de donde deriva el derecho de toda persona a un medioambiente adecuado y el reconocimiento del derecho de cualquiera para reclamar su tutela judicial, pues quien actúa como miembro del *populus* lo hace en el interés propio y en el interés de todos los demás (como lo enseñaban los juristas romanos) y,

Se trata de un bien que está fuera del comercio humano y que debe conservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras⁶.

33. Así, este Colegiado asume plenamente una interpretación ambiental de la Constitución, que se integra con los derechos fundamentales a la vida y a la salud, tal como se proclama en el Principio 1 de la Declaración de Río de 1992 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva

⁵ Ortega Álvarez, Luis. “El derecho a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida”. En José Luis Monereo y otros (dirs.), *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 1640.

⁶ Brañes, Raúl. “El derecho para el desarrollo sostenible en la América Latina de nuestros días”. En: *Revista de Derecho Ambiental*. Facultad de Derecho Universidad de Chile, núm. 2, 2005, p. 24.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

en armonía con la naturaleza.

34. Ahora bien, el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución reconoce, en calidad de derecho fundamental, el atributo subjetivo de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona. Aunado a ello, está el capítulo II del Título III de la Constitución, intitulado “Del ambiente y los recursos naturales”, que contiene a los artículos del 66 al 69.
35. Al respecto, la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional ha denominado a este conjunto de disposiciones de la Constitución, que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, como “Constitución ecológica” (Sentencia 03610-2008-PA/TC, fundamento 33, y Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamento 7).
36. Paralelamente y siguiendo a la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia T-760/07), que incorpora el concepto de ambiente con un enfoque transversal y relacionado con el desarrollo sostenible, este Tribunal ha explicitado que dicho ámbito de la Constitución tiene una triple dimensión:
- i. La de un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación;
 - ii. Como un derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales;
 - iii. Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares "en su calidad de contribuyentes sociales" (fundamento 34)
37. Asimismo, y de lo que indicará posteriormente en torno al derecho gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, dentro de la denominada "Constitución ecológica" se encuentran los antes mencionados artículos del 66 al 69. Al respecto, el artículo 66 de la Constitución ha establecido en materia de ambiente y recursos naturales que:
- a. Los recursos naturales son patrimonio de la Nación;
 - b. El Estado es soberano en su aprovechamiento; y,
 - c. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.
38. De otro lado, en los artículos 67 y 68 de la Constitución, respectivamente, se establece que el Estado determina la política nacional del ambiente promoviendo *el uso sostenible de los recursos* y la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Por último, en el artículo 69 el constituyente estableció el deber del Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una regulación adecuada (Sentencia 00005-2016-CC/TC, fundamento 23).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

39. De lo anterior, es claro que nuestra Constitución protege el ambiente en tanto que derecho fundamental de los individuos, a la vez que valora a los recursos naturales como patrimonio de toda nuestra Nación, resaltando al mismo tiempo la protección que merecen en sí mismas la diversidad biológica y ciertas áreas naturales que requieren de una especial salvaguarda. Se destaca, asimismo, el uso “sostenible” de los recursos y el desarrollo “sostenible” de la Amazonía. Asimismo, se debe incluir a las disposiciones que asignan competencias ambientales a las entidades territoriales descentralizadas, tales como los gobiernos regionales y los gobiernos locales (artículos 192 y 195).
40. Lo anterior, podría dar pie a un debate doctrinal sobre la concepción que subyace a nuestra denominada “Constitución ecológica” y, por ejemplo, dilucidar si ella alude a una concepción eminentemente antropocéntrica (el valor de la naturaleza sería funcional a las necesidades ser humano); a una raigambre ecocéntrica (el ser humano forma parte de un ecosistema valioso, en el que debe existir equilibrio y armonía); o si, por el contrario, cabe leerla en clave biocéntrica (todos los seres vivos tienen importancia *per se*, y sus vidas deben ser respetadas, y los seres humanos son uno más entre el universo de seres vivientes).
41. Al respecto, si bien la Constitución en diversos momentos parece proponer una mirada decididamente antropocéntrica (empezando por el artículo 1 de la Carta fundamental), una lectura desde la propia Constitución ecológica permite entender que el medio ambiente contiene muchos elementos diferentes entre sí que tienen sus propias particularidades (por ejemplo: recursos naturales explotables, biodiversidad, áreas naturales protegidas como “santuarios”) que merecen protección por diversas razones, no todas ellas exclusivamente dependientes de los intereses o las necesidades humanas.
42. Asimismo, con base en lo establecido en nuestra Constitución, que garantiza la identidad y pluralidad cultural (cfr. artículos 2, inciso 19, 17 y 89 de la Constitución), no corresponde establecer de modo excluyente un único motivo ni una exclusiva fundamentación en torno a la raigambre constitucional de la naturaleza y a la importancia de su protección.
43. En todo caso, lo que sí cabe ahora, con base en nuestra Carta fundamental y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es precisar cuál es el ámbito material de protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y, posteriormente, esclarecer los alcances de su ámbito jurídico de protección.
44. Respecto del ámbito material de protección, este Alto Tribunal tiene establecido que el razonamiento contenido en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución “implica que la protección comprende el sistema complejo y dinámico de todos sus componentes, en un estado de estabilidad y simetría de sus ecosistemas, que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

haga posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos” (Sentencia 0018-2001-AI/TC, fundamento 7).

45. Estos componentes hacen referencia de modo general al ambiente o medio ambiente, de un lado, y a la naturaleza. Ambas se encuentran, desde luego, estrechamente relacionadas, pero no han sido tomadas como equivalentes en la jurisprudencia.
46. De este modo, sobre el ambiente o medio ambiente ha sostenido este Tribunal que:

El ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos e inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

El ambiente es concebido como el medio en el cual se encuentran contenidos todos los factores que hacen posible la existencia humana y la de los demás seres vivos. Por consiguiente, alude a todas las condiciones e influencias del mundo exterior que rodean a los seres vivos y que permiten –de una manera directa o indirecta– su sana existencia y coexistencia (Sentencia 00018-2001-AI/TC, fundamento 6)

47. Asimismo, que:

Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven [Vera Esquivel, Jesús. *El nuevo Derecho internacional del medio ambiente*. Lima: Academia Diplomática del Perú, 1992. p. 14.]. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna– como el entorno urbano» [Alonso García, María. *El régimen jurídico de la contaminación atmosférica y acústica*. Madrid: Marcial Pons, 1995. p. 90]; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros. (Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 17)

48. En lo que respecta a la relación entre el ambiente y la naturaleza, tiene indicado este Tribunal (Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 27), que:

El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos) (...).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

49. De este modo, nuestra Constitución ecológica protege, aunque de diferente modo, tanto al medio ambiente como a la naturaleza.
50. En lo que corresponde al ámbito normativo de protección del derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, cabe hacer referencia a los titulares del derecho, a los sujetos obligados y a los deberes *iusfundamentales* atribuibles al derecho.
51. Respecto de la titularidad del derecho, la jurisprudencia de este Tribunal tiene establecido que el “titular es el ser humano considerado en sí mismo, con independencia de su nacionalidad o, acaso, por razón de la ciudadanía. Sin embargo, no es sólo un derecho subjetivo, sino que se trata también de un derecho o interés con caracteres difusos, en el sentido de que es un derecho que lo titularizan todas y cada una de las personas” (Sentencia 00018-2001-AI/TC, fundamento 6). En relación con el carácter difuso del derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, este Tribunal se ha referido, específicamente, con ocasión de un proceso de amparo en que se pretendió la protección del Parque o Bosque Ramón Castilla de Lince (Sentencia 01757-2007-PA/TC).
52. Además de ello, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha indicado que la salvaguarda de este derecho busca beneficiar también a las generaciones futuras que, en gran medida, dependen de como tratemos el ambiente y la naturaleza actualmente (Sentencias 02002-2006-AC/TC, fundamento 31; 00048-2004-PI/TC, fundamentos 20-21 y 29-31; 03816-2009-AA/TC, fundamento 8; 01757-2007-PA/TC, fundamento 9, 00012-2019-PI/TC, fundamento 65; en similar sentido, el párrafo 59 de la Opinión Consultiva OC-23/17, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos).
53. En cuanto a los sujetos pasivos del derecho fundamental, ciertamente un primer y principal obligado es el Estado, en el que recaen varios deberes *iusfundamentales*.
54. A este respecto, por ejemplo, en la jurisprudencia de este Alto Tribunal se ha puesto énfasis en las expresiones “equilibrado” y “adecuado” mencionadas en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución. Dichas expresiones, han sido entendidas como el contenido garantizado por este derecho y hacen referencia a algunos estándares que debe tener el ambiente (y por los cuales debe velar el Estado). En tal sentido:

[E]ste Tribunal ha precisado que el aludido derecho no se circunscribe únicamente a señalar que es un atributo subjetivo del ser humano el vivir en un medio ambiente, sino que ese ambiente debe ser “equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”. Ello supone que, desde una perspectiva constitucional, se tenga que considerar el medio ambiente, bajo las características anotadas, como un componente esencial para el pleno disfrute de otros derechos igualmente fundamentales reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

partir de la referencia a un medio ambiente “equilibrado”, el Tribunal Constitucional considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, los componentes bióticos, como la flora y la fauna; los componentes abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo; los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. Los elementos mencionados no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, es decir, con referencia a cada uno de ellos considerados individualmente. Como destaca el inciso 22) del artículo 2º de la Constitución, se tiene el derecho a un medio ambiente “equilibrado”, lo que significa que la protección comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida (...)

Sin embargo, la Constitución no sólo garantiza que el hombre se desarrolle en un medio ambiente equilibrado, sino también enfatiza que ese ambiente debe ser “adecuado para el desarrollo de la vida humana”, lo que se traduce en la obligación del Estado, pero también de los propios particulares, de mantener las condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención se pretende subrayar que en el Estado democrático de derecho no sólo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelva esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables (STC 0018-2001-AI/TC y 964-2002-AA/TC) (Sentencia 00004-2011-AI, fundamentos 10 y 11).

55. Con base en dicho punto de partida, el Tribunal Constitucional ha precisado posteriormente otros mandatos *iusfundamentales*. Así, por ejemplo, se ha referido a los deberes de abstención (por ejemplo, de no contaminar); de prestación (en especial, los deberes de proteger, de prevenir e incluso de revertir). Asimismo, y en cuanto a los deberes prestacionales del Estado, el Tribunal ha hecho énfasis en la obligación de asegurar que el desarrollo, relacionado con la explotación de los recursos naturales, sea sostenible y sustentable; destacando su rol regulador en favor del ambiente (en especial, ha resaltado el deber estatal de contar con una “Política Nacional del Ambiente”; cfr. Sentencias 00012-2019-PI/TC y 00048-2004-PI/TC). Efectivamente, se ha dicho que:

Una vez precisado el concepto de medio ambiente, debemos referirnos al derecho en sí. Nuestra Constitución ha elevado al nivel de fundamental dicho derecho; siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión (Sentencia 00048-2004-PI, fundamento 17)

Sobre el particular el Tribunal Constitucional ha señalado en el caso Regalías Mineras, que: El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho de gozar de ese medio ambiente, y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

En su primera manifestación, esto es, el derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente STC 02002-2006-AC 29

Lo expuesto se traduce en la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado democrático de derecho no sólo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelva esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables. Como se afirma en el artículo 13º de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997, el “derecho a un medio ambiente seguro, sano [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo”.

En ese contexto, y acorde con lo anteriormente expuesto, el Estado tiene derechos y deberes de carácter reaccional y prestacional. Así, en su faz reaccional, el Estado asume la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En cuanto a la faz prestacional, tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible. En ese sentido, este Colegiado estima que la protección del medio ambiente no es sólo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

En ese sentido, cabe afirmar que de la Constitución se deriva un mandato especial impuesto al Estado y a todas sus dependencias, incluyendo gobiernos locales y regionales, orientados a exigir, como ha sostenido la Corte Constitucional de Colombia, el cumplimiento de los deberes destinados a “la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas” (Sentencia 0018-2001-AI/TC, fundamentos 8-10).

56. Finalmente, la jurisprudencia de este Tribunal ha dado cuenta de la relación entre la protección del ambiente y las actividades económicas. Al respecto, las decisiones de este órgano colegiado han precisado que las diversas actividades económicas deben realizarse respetando el medio ambiente, que la explotación de los recursos debe ser sostenible y sustentable, que el derecho al ambiente equilibrado y adecuado genera obligaciones también para los particulares y que estos deben operar con “responsabilidad social”, entre otros contenidos (cfr. Sentencias 02002-2006-AC/TC y 00012-2019-PI/TC).
57. Siendo este el contenido del derecho fundamental en mención, seguidamente corresponde analizar los diversos hechos que han sido acreditado en el caso de autos, con la finalidad de verificar si, como alegan los recurrentes, el referido atributo *iusfundamental* ha sido vulnerado.

Las situaciones denunciadas y los hechos constatados

58. En primer lugar, este Tribunal constata que en la demanda se ha adjuntado el Oficio Múltiple N° 158-2015-GRL-DRSL/30.09.04, de fecha 21 de julio de 2015, acompañando el Informe Técnico N° 096 - 2015GRL-DRS-Loreto/30.09.04, de fecha 21 de julio 2015, emitido por la Dirección de Salud del Gobierno Regional de Loreto (fojas 14). En este informe se da cuenta de la inspección que se realizó al río motivada por la denuncia presentada por los vecinos, y se verificó la contaminación ocasionada por el camal y el hospital de EsSalud. Así, de acuerdo con la parte pertinente de dicho documento, se aprecia que:

VII.- DESARROLLO DE LA INSPECCIÓN

PRIMERO:

Con fecha viernes 10 de Julio del 2,015, siendo las 10.15 horas, personal de la DIRESA - DESA - UEPA - Loreto, ha participado en la Inspección de Constatación, por presunta



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

contaminación del ambiente en la zona (...).

En la inspección se pudo observar que aguas servidas discurren por el alcantarillado que viene del Camal Municipal, de las Viviendas de la zona, del Mercadillo y del hospital ESSALUD, con presencia de vísceras, restos de alimentos y botellas plásticas.

En el Camal Municipal se constató una infraestructura deteriorada, con pisos y paredes agrietadas, con un pozo séptico que sirve solo como caja de registro, permitiendo el pase de sanguaza y restos de vísceras proveniente del área de matanza y lavado, también la presencia de lodos convirtiendo las áreas verdes de dicho local en pozas de aguas servidas, llenas de larvas e insectos, cuyos lixiviados salen por filtración de las paredes y por gravedad a las calles antes mencionadas, ocasionando que dichos lugares se conviertan en zona intransitable e irrespirable, para los vecinos de aquel lugar.

SEGUNDO;

Con fecha viernes 16 de Julio del 2015, siendo las 09.45 horas, el personal designado por la DESA - UEPA, se apersono al Hospital 111 de ESSALUD — LORETO, siendo atendidos por el M. C. Sr. Jimmy Esteves Picón, Gerente Red ESSALUD – Loreto y por el Ing. Sr. Carlos Panduro Del Castillo, Jefe Unidad de mantenimiento.

Acá se pudo constatar que existe de filtración de aguas servidas con olores fétidos, que discurren por el drenaje de la Planta de tratamiento con la que cuenta dicho Nosocomio, dichas aguas no están recibiendo un adecuado tratamiento, poniendo en riesgo a los Asentamientos Humanos instalados en la parte posterior de dicho Establecimiento de Salud.

59. Asimismo, aparecen diversos oficios relacionados con supervisiones realizadas por la OEFA y solicitudes de información a propósito de las denuncias ambientales presentadas. En dichos documentos se entrevé la renuencia de las entidades a entregar la información solicitada y se verifica que algunas de las entidades denunciadas no habrían cumplido con sus competencias en materia ambiental. Al respecto, de especial importancia es el Informe de Supervisión N° 263-2015-OEFA/DS-SEP, de fecha 30 de noviembre de 2015 (fojas 63), en el que se constató lo siguiente:

30. El 08 de julio del presente [2015] los profesionales de la OEFA realizó (sic) una visita de campo a fin de verificar la problemática en mención, en la cual participaron funcionarios de la Municipalidad Provincial de Maynas y de la Municipalidad Provincial de Punchana. En la visita realizada en el Asentamiento Humano Iván Vásquez y 21 de septiembre, habiéndose verificado la existencia de un punto de descarga final de la red de alcantarillado del distrito de Punchana, ubicada en la calle Buenos Aires cuyas aguas vienen siendo descargadas hacia un canal aproximadamente de 10 metros de ancho.

31. Las aguas residuales vertidas en dicho canal discurren hacia la calle Essalud, observándose en dicho tramo que las viviendas tienen una conexión directa de la descarga de las aguas residuales domésticas a dicho canal. Asimismo, se observó en el inicio de la calle Essalud un punto de descarga de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC

LORETO

WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

aguas residuales provenientes del Seguro social de salud (Essalud) del distrito de Punchana a través de un canal de medida aproximadamente de 0.8 metros por 0.6 metros cuyas aguas son vertidas al mismo canal de calle Buenos Aires y continúan discutiendo por la calle Essalud, llegando al asentamiento humano 21 de septiembre (...)

32. Se observó en el trayecto de la calle Buenos Aires y Essalud aguas residuales no tratadas y residuos sólidos (bolsas, botellas, plásticos, residuos orgánicos, entre otros). Asimismo, se percibió malos olores y la presencia de vectores (mosquitos) y aves carroñeras.

33. Cabe precisar que también se ha observado en varias viviendas ubicadas en la calle Buenos Aires y Essalud presencia de lodos, charcos de agua, basura, vectores (mosquitos), producto de la crecida del río Nanay. (...)

35. Finalmente, se indica que no se observó el punto de descarga final de las aguas residuales hacia el río Nanay provenientes de los Asentamientos Humanos Iván Vásquez y 21 de Septiembre debido a que no hay vía de acceso por la crecida del cuerpo de agua.

60. Más recientemente, se han presentado informes sobre la situación de los asentamientos humanos demandantes. Al respecto, la parte demandante presentó el Informe N° 01-2021-MPO/VLEZ/GGME-Iquitos, de fecha 20 de diciembre del 2021 (fojas 939 del expediente digitalizado), emitido por Magaly Paredes Ocampo, ingeniero en Gestión Ambiental; Victoria Luz Espinoza Zavaleta, ingeniero en Gestión Ambiental, y Giorly Geovanne Machuca Espinar, ingeniero Agrónomo. Del contenido del mismo, aparece la siguiente constatación de hechos:

5. Análisis de la constatación.

A continuación, se detallan los hechos verificados:

- Los asentamientos humanos 21 de Setiembre e Iván Vásquez se ubican en el distrito de Punchana, provincia de Maynas, Departamento de Loreto.
- Los mencionados asentamientos humanos han sido poblados hace más de 15 años por moradores de escasos recursos económicos.
- El AAHH Iván Vásquez cuenta con una extensión de 1486 m² y una población de 803 familias y el AAHH 21 de Setiembre cuenta con un área aproximada de 1500m² y 1000 familias aproximadamente.
- Las viviendas de la zona en mención son de infraestructura rústicas y no cuentan con servicio de agua potable en las casas, servicio de recojo de residuos sólidos municipales, servicio de desagüe sanitaria y ambientalmente seguro.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

De las zonas constatadas:

- **Zona 1.-** La constatación se dio inicio en la calle Prolongación Buenos Aires con intersección de la calle San Valentín, ubicado en el AAHH 21 de Setiembre. Se evidenció el punto de descarga del alcantarillado municipal del distrito de Punchana.
- A los alrededores del canal a cielo abierto (continuación del alcantarillado municipal) se observa el discurrir de las aguas residuales, descargadas desde el alcantarillado municipal, dichas aguas situadas cerca al punto de descarga tienen coloración roja y oleosa, adicionalmente se percibe inadecuada disposición de residuos sólidos (residuos dispersados al extremo derecho del alcantarillado) y olores nauseabundos.
- **Zona 2.-** Calle Prolongación Buenos Aires, ubicado en el AAHH 21 de Setiembre. Se evidenció el canal a cielo abierto (continuación del alcantarillado municipal) por el cual discurren las aguas residuales, descargadas desde el alcantarillado municipal; adicionalmente se evidencia tuberías de desagüe proveniente de los domicilios que descargan sus aguas residuales directamente en el mencionado canal. Se perciben olores nauseabundos en la zona.
- **Zona 3.-** Calle Prolongación Buenos Aires con intersección de la calle Essalud, ubicado en los límites de los AAHH 21 de Setiembre e Iván Vásquez. Se evidenció el punto de descarga (estructura de concreto sin tapa) de las aguas residuales provenientes de EsSalud, el mismo que se sumaría a alimentar el canal receptor (suelo sin ningún sistema de impermeabilización y a cielo abierto) por donde discurren las aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal; adicionalmente se observa inadecuada disposición de residuos sólidos, los mismos que son acumulados sobre las aguas residuales. Se perciben olores nauseabundos.
- **Zona 4.-** Calle Essalud en el AAHH Iván Vásquez. Se evidenció la continuidad del vertimiento de las aguas residuales por dicho canal de aproximadamente 8 metros de ancho, aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal y el Seguro Social de Salud (EsSalud). Se perciben olores nauseabundos y población asentada a los alrededores del canal donde realizan sus actividades diarias.
- **Zona 5.-** Calle Buenos Aires en el AAHH 21 de Setiembre. Se evidencia la continuidad del vertimiento de las aguas residuales por dicho canal de aproximadamente 8 metros de ancho, aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal, adicionalmente se observa preparación, venta y consumo de alimentos al extremo derecho de dicho canal. Se perciben olores nauseabundos.

(...)

12. Durante el desarrollo de la constatación, se identificó el punto de vertimiento de aguas residuales provenientes del alcantarillado municipal (efluente doméstico) y el punto de vertimiento de EsSalud (efluente no doméstico) adicional mente se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

identificaron varias conexiones de desagüe de efluentes domésticos individuales (por vivienda) que se suman al canal a cielo abierto y sin ningún tipo de impermeabilización del suelo, sin tratamiento previo y/o autorización.

13. Por otro lado, se observó que las aguas residuales generadas en el distrito de Punchana no son transportadas hacia la PTAR [planta de tratamiento de aguas residuales]. Esta PTAR para el tratamiento primario de las aguas residuales, el mismo que se tiene conocimiento que su operatividad nunca llegó al 100%.

14. Los efluentes domésticos y no domésticos son vertidos directamente al suelo sin ningún criterio de impermeabilización, sin tratamiento previo y sin autorización para el mencionado vertimiento transportadas por un canal de tierra a cielo abierto el mismo que tiene al Río Nanay como lugar de destino final del vertimiento (...)

15. Finalmente, es preciso indicar que el río Nanay es el cuerpo hídrico del cual se hace la captación de agua para la potabilización y distribución a la mayoría de viviendas de la ciudad de Iquitos, esta situación pone en riesgo la calidad del agua potable y deja la posibilidad de no tener acceso al mismo, de tal forma que se estaría vulnerando nuestro derecho de acceder al agua potable, derecho que el estado tiene el deber de garantizar.

(...)

6. Conclusiones

- De la constatación realizada se tiene que las aguas residuales vertidas desde el alcantarillado municipal (efluente doméstico) así como las vertidas de Essalud (efluentes no domésticos) a cielo abierto, sin tratamiento y mucho menos autorización para vertimiento, representarían un foco infeccioso de enfermedades, debido a las condiciones de insalubridad y las consecuencias que su sola presencia acarrea.
- Para el caso de los efluentes domésticos sin previo tratamiento en el AAHH Iván Vásquez la problemática se origina debido que esas aguas residuales no llegan a la PTAR Iquitos, a ello se suma la falta de conexiones domiciliarias a la red de alcantarillado con infraestructura ambiental y sanitariamente segura.
- De la constatación realizada se puede afirmar que el olor nauseabundo percibido se debería a los gases provenientes de la descomposición de los componentes de las aguas residuales; dificultan realizar las actividades diarias como trabajar, alimentarse, estudiar, descansar, jugar, etc (actividades que solo se necesita respirar con normalidad).
- De las entrevistas brindadas por la población de la zona el 100% de los moradores entrevistados coinciden con que este problema de insalubridad tiene una antigüedad mayor a 15 años y las autoridades no le brindan importancia, evidenciándose así el desinterés para la solución de esta problemática. Adicionalmente se nos hizo de conocimiento las morbilidades presentadas en moradores mayores y menores de edad con infección intestinal, mareos, fiebre; los mismos que se asociaría a las condiciones de insalubridad en la que viven (presencia de las aguas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

residuales existentes en la zona sin tratamiento ni autorización y las consecuencias que esto conlleva). Es preciso señalar que durante las entrevistas se evidenció presencia de moscas y aves carroñeras en la zona.

- Siendo el río Nanay el último el punto de descarga final de estos efluentes (doméstico y no doméstico) se estaría amenazando el abastecimiento de agua segura en casi toda la ciudad de Iquitos, más aún aquellas poblaciones ribereñas cercanas a la zona que se abastecen del agua directamente del río Nanay para sus quehaceres diarios.

61. Asimismo, en autos obra el informe titulado “Condiciones de salud y habitabilidad de la población que vive en los asentamientos humanos Iván Vásquez Valera y 21 de septiembre de la ciudad de Iquitos-Amazonia peruana”, elaborado por Susana Ramírez Hita y presentado por la UCCSNAL en su calidad de *amicus curie* (fojas 1130 del expediente virtual). De su texto aparece lo siguiente:

MUESTRAS DE AGUA, LODO Y SUELO

El laboratorio Hidrolab, acreditado por INACAL, analizó las muestras microbiológicas referidas a los parámetros de coliformes totales, fecales y *Escherichia coli*, en agua residual, procedente del desagüe que pasa por la calle Buenos Aires y, en dos puntos de agua de consumo, de los que se provee parte de la población. Uno de estos puntos refiere a un reservorio ubicado en la calle Buenos Aires, y el otro punto es de agua de pozo de la calle Severo Vergara perteneciente al AA.HH. Iván Vásquez Valera. Si bien en este último punto la población refiere que el uso es exclusivamente para lavar ropa, los enseres de las casas y el cuerpo, no deja de ser un foco de infección después de conocer los resultados de los análisis.

Si bien en la normativa peruana no existe un límite para los coliformes totales, fecales y *Escherichia coli* para el agua residual, se puede apreciar que sus valores están muy por encima de lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). El parámetro general de coliformes totales advierte de la presencia de bacterias de origen fecal o ambiental. Los coliformes fecales, pueden provenir tanto de material fecal animal como humano y la presencia de *Escherichia coli*, corrobora que contiene materia fecal en las aguas tanto servidas como de consumo.

Según el informe, por cada 100 ml. de agua hay aproximadamente 49 millones de los microorganismos de coliformes totales, fecales y *Escherichia coli*, y al estar el canal abierto el riesgo de contacto de estos microorganismos con las personas y animales es permanente.

Las directrices de la Organización Mundial de la Salud referidas al reúso de aguas servidas tratadas sugieren no sobrepasar los límites de 200 microorganismos por cada 100 ml. de agua. Sin embargo, en los resultados de este análisis se observan valores cinco ordenes de magnitud por encima de los que recomienda la OMS. Existe por tanto un riesgo de padecer enfermedades gastrointestinales, problemas de diarrea, cambios en la flora intestinal,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

problemas de deshidratación, que pueden llevar a una desnutrición severa e inclusive hasta la muerte a personas con sistemas inmunes débiles.

A nivel mundial, el 80% de las enfermedades infecciosas y parasitarias gastrointestinales y una tercera parte de las defunciones causadas por éstas se deben al uso y consumo de agua insalubre. La diarrea es la enfermedad más conocida que guarda relación con el consumo de alimentos o agua contaminados. También son comunes las enfermedades provocadas por lombrices parasitarias contraídas por exposición a agua infestada, que pueden generar enfermedades graves y crónicas.

Además de los insectos que viven o se crían en el agua y son portadores y transmisores de enfermedades como el dengue [<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water> (Consultado 20/02/2022)]. Con respecto a las muestras tomadas en los dos asentamientos de agua de consumo se aprecia la presencia de coliformes totales y en una de ellas también la presencia de coliformes fecales y *Escherichia Coli*, demostrando con estos valores la contaminación a la que está expuesta la población (OMS, 2011).

Los análisis que se realizaron en la Universidad de los Andes dieron como resultado que la muestra de agua del punto de muestreo 1 (descarga del Camal) no fue citotóxica para las células CHO a una concentración del 100% luego de 48 horas de exposición. Las muestras de lodo y suelo del punto 1 (descarga Camal); de agua, lodo y suelo del punto 2 (descarga de EsSalud); de agua de consumo del punto 3 (agua de reservorio, asentamiento 21 Septiembre) y del punto 4 (agua de pozo, asentamiento Iván Vázquez) fueron citotóxicas para las células CHO a una concentración del 100% luego de 48 horas de exposición. Existe una correlación entre la disminución en la viabilidad de las células CHO y el aumento en la concentración de las muestras de agua del punto 1 (Descarga Camal) luego de 48 horas de exposición a los extractos. Existe un efecto genotóxico en las células CHO luego de la exposición de tres horas a los extractos liofilizados de las muestras de agua y suelo del punto 1 (Descarga Camal); de agua, lodo y suelo del punto 2 (EsSalud); de agua de pozo del punto 4 (Iván Vázquez) a una concentración del 100%, como podemos observar resumido en el siguiente cuadro N°11.

	Citotóxico	Genotóxico
P1A (Descarga Camal)		***
P1L (Descarga Camal)	***	
P1S (Descarga Camal)	***	*
P2A (Essalud)	*	***
P2L (Essalud)	***	**
P2S (Essalud)	***	***
P3A (21 Septiembre)	**	
P4A (Iván Vázquez)	***	*

Diferencias con respecto al control negativo. (*) $p < 0.05$,
(**) $p < 0.01$, (***) $p < 0.001$.

Cuadro N° 11 Citotoxicidad y genotoxicidad de los puntos de muestras de los asentamientos Iván Vázquez Valera y 21 de septiembre
A: agua, L: lodo, S: Suelo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Fuente: Laboratorio de Genética Humana Universidad de los Andes

En la identificación de microorganismos y resistencia antimicrobiana en las muestras de agua, lodo y suelo de los puntos analizados se observó una alta presencia de microorganismos del tipo *Enterobacteriaceae* y *Pseudomonas*, cuyas características confieren probable patogenicidad, sobre todo en personas con sistema inmune débil. Los microorganismos identificados han sido reportados como resistentes a antibióticos y fuente de enfermedades en personas con sistema inmune débil.

De acuerdo con las pruebas de resistencia se pudo apreciar que la mayoría de los microorganismos aislados presentaron resistencia a uno o más antibióticos siendo la cepa *Rahnella aquatili*, del punto de agua de pozo del asentamiento humano Iván Vásquez, la que mostró mayor resistencia ya que creció completamente en Amikacina (30µg), Meropenem (10µg), Ceftriaxona (30µg), y Ampicilina (10µg). Debe ponerse atención ya que de este pozo se abastece la población y, al ser tan resistente, el ingreso al cuerpo de población con un nivel de defensas bajo, como niños y ancianos, puede ocasionar complicaciones en su tratamiento.

La resistencia, entre otras causas, puede ocasionarse por exceso descontrolado del uso de antibióticos que se descargan sobre las diferentes fuentes de agua. Los hospitales son una de las fuentes de este tipo de vertimientos que, al no tener un sistema de tratamiento, afectan la dinámica natural de los microorganismos presentes.

62. Lo glosado hasta aquí da cuenta, de modo indubitable, de una vulneración grave del derecho al medio ambiente, al establecerse la existencia de un desagüadero a cielo abierto, que contiene desechos orgánicos peligrosos que han contaminado la tierra (en la que se encontró tanto citotoxicidad –capacidad de dañar y destruir células– y genotoxicidad –capacidad de dañar o alterar el material genético de las células–), el aire (que desprende olores nauseabundos, lo cual ha repercutido en la salud y bienestar de las personas) y el agua alrededor de los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”. Ciertamente, entre las diferentes trasgresiones a este derecho, destaca especialmente aquella relacionada con la contaminación del agua, en especial, debido al canal a cielo abierto que transporta aguas residuales y que pasa cerca de las viviendas de los demandantes.
63. Esta agua residual, con elevados niveles de contaminación, lamentablemente muchas veces ha terminado siendo utilizada para el consumo humano de los vecinos de los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”, entre otros motivos debido a la ausencia un sistema de abastecimiento de agua potable aunada a la imposibilidad de poder costear diariamente la compra de agua a granel. A la vez, el canal de aguas residuales recibe los desechos de la propia comunidad, ante la ausencia de un sistema de alcantarillado y la falta de un



servicio de recojo de desechos sólidos. Asimismo, en época de lluvia y subida del río Nanay, las aguas residuales pueden ingresar a los domicilios.

64. Esas aguas contaminadas que, como ha quedado constatado en autos, reciben las descargas del Camal Municipal de la ciudad de Iquitos, el Hospital EsSalud Loreto – III y las aguas residuales de muchas viviendas del distrito de Punchana, constituyen el foco principal de contaminación de la zona, que degrada tanto la calidad del suelo como del aire circundante, en los términos ya expuestos.
65. Sin perjuicio de lo ya indicado, será necesario analizar con más detalle el contenido protegido del derecho al agua potable y, en especial, los deberes *iusfundamentales* que a dicho atributo corresponden.
66. Por lo pronto y con base en lo indicado hasta este momento, corresponde declarar fundada la demanda en lo que respecta al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

§ 3. El derecho al agua potable

67. Con relación al agua potable, Jaume Saura lo define como el “derecho a disponer de agua potable continua y suficiente, segura y de calidad, asequible, económicamente y sin ningún tipo de discriminación, teniendo en cuenta la sostenibilidad de los ecosistemas”. En esa misma dirección, conceptualiza el derecho al saneamiento como el derecho a la disponibilidad de instalaciones en las mismas condiciones de seguridad, calidad, asequibilidad y no discriminación, que se refuerza con la dimensión de su aceptabilidad cultural⁷.
68. En nuestro ordenamiento constitucional, el agua potable no sólo es un derecho fundamental, sino que su prestación constituye un fin social del Estado, en la medida en que el artículo 58 de la Constitución –como principio general del Régimen Económico- obliga al Estado actuar principalmente en los servicios públicos. Así, el artículo 44 de la Norma Suprema declara como deber primordial del Estado: “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. En esa dirección, se asume que los servicios de agua potable y saneamiento constituyen *servicios esenciales* por su necesidad vital, así como para la cohesión social y territorial.

⁷ Saura Estapà, Jaume 2014 “El derecho humano al agua potable”. En: Gregorio Peces-Barba Martínez, E. Fernández García, R. de Asís Roig, F.J. Ansuátegui Roig y C. Fernández Liesa (Dirección). *Historia de los Derechos Fundamentales*, Tomo IV: Siglo XX, Vol. VI, Libro III, Capítulo XXX. Los derechos económicos, sociales y culturales, Editorial Dykinson/Fundación Gregorio Peces-Barba/Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Madrid, 2004, pp. 2033-2034.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

69. Sobre el particular, como anota Quiñones Alayza, los servicios públicos esenciales no están encerrados en el marco jurídico del principio de subsidiariedad de la iniciativa pública empresarial, previsto en el artículo 60 de la Norma Suprema, por ser necesariamente distinta su naturaleza a las actuaciones que corresponden al cumplimiento de cometidos estatales atribuidos por el artículo 58 de la Constitución⁸.
70. La demanda fue presentada el 4 de julio de 2016 y, entre otros derechos, invoca la necesidad de protección del derecho fundamental al agua potable. En ese momento, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecía que el agua potable es un derecho fundamental (cfr. Sentencia 03668-2009-PA/TC).
71. Posteriormente, mediante la Ley 30588, de reforma constitucional, que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de junio de 2017, el derecho al agua potable fue expresamente incorporado en el artículo 7-A como un derecho constitucional y, por lo tanto, este dispositivo resulta plenamente aplicable al presente caso para resolver la controversia planteada.
72. El referido artículo constitucional prescribe lo siguiente:
- Artículo 7-A.- Derecho al agua potable. El agua como recurso natural
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.
73. Sin que corresponda, desde luego, hacer aquí una exégesis o comparación exhaustiva de ambas regulaciones (la de la jurisprudencia del Tribunal que reconoce el derecho al agua potable y la de la reforma constitucional), valga precisar que ellas no disponen lo mismo y que, bien visto, la reforma constitucional expande incluso el contenido garantizado por el derecho al agua. Igualmente, cabe precisar que la justificación que ofreció este Tribunal en torno al valor del agua para los seres humanos es también de aplicación a lo dispuesto a través de la mencionada reforma constitucional.
74. Además de lo indicado, el derecho al agua ha sido considerado desde el ámbito internacional como un indiscutible derecho humano, en atención a su importancia. Tal postura ha sido ratificada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

⁸ Quiñones Alayza, María Teresa. “Actividad empresarial del Estado, competencia desleal y servicios públicos”. *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 12, Lima, 2012, pp. 72-73.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020:

224. De modo adicional a lo expuesto, debe resaltarse que la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Asamblea General, emitió el 28 de julio de 2010 la Resolución 64/292 titulada “El derecho humano al agua y el saneamiento”, que reconoce que “el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. En la misma línea, la Carta Social de las Américas, en su artículo 9 del Capítulo III, afirma que “[l]os Estados [...] reconocen que el agua es fundamental para la vida y básica para el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad ambiental” y que “se comprometen a continuar trabajando para garantizar el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento para las presentes y futuras generaciones”. La Asamblea General de la OEA adoptó también, en 2007 y 2012, las resoluciones 2349/07 y 2760/12, denominadas respectivamente “[e]l agua, la salud y los derechos humanos” y “[e]l derecho humano al agua potable y el saneamiento”. La primera, en sus artículos 1 y 4, “[r]econoce” al agua como “esencial para la vida y la salud” e “indispensable para poder vivir una vida con dignidad humana”, así como “el uso ancestral del agua por parte de las comunidades urbanas, rurales y pueblos indígenas, en el marco de sus usos y costumbres sobre el uso del agua, de conformidad con las respectivas legislaciones nacionales”. La segunda, en su primer artículo, “invita” a los Estados a “seguir trabajando” para “asegurar el acceso al agua potable y a servicios de saneamiento para las generaciones presentes y futuras”. El derecho también está contemplado en el artículo 12 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

75. En lo que respecta al ámbito material del derecho al agua, es decir, al objeto de la realidad que se busca regular y proteger, este Colegido ha expresado en diversas oportunidades el rol importantísimo que juega el agua en diversas actividades (incluyendo las económicas), pero ha destacado especialmente el valor que tiene para asegurarle a las personas condiciones mínimamente decorosas, garantizando asimismo la realización de diversos otros derechos fundamentales. En este sentido, la jurisprudencia de este Tribunal ha puesto de relieve que el agua, de modo general, “es la esencia de la vida”, y que el acceso al agua potable es un “elemento indispensable para la vida y para la salud de la persona”, que se encuentra indisolublemente vinculado a la realización de la dignidad de la persona y que es una concreción del “derecho a contar un nivel de vida adecuado”. Ciertamente:

2.3. El derecho de acceder al agua

37. El agua en cuanto recurso natural, es la esencia de la vida. No solo contribuye directamente a la consolidación de los derechos fundamentales en mención, sino que desde una perspectiva extra personal incide sobre el desarrollo social y económico del país a través de las políticas que el Estado emprende en una serie de sectores. Tal es el caso de la agricultura, la minería,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

el transporte, la industria, en magnitud que puede llevarnos a afirmar que, gracias a su existencia y utilización, se hace posible el crecimiento sostenido y la garantía de que la sociedad en su conjunto no se vea perjudicada, en el corto, mediano y largo plazo.

38. El Tribunal Constitucional, en aplicación del artículo 3 de la Constitución, reconoció el derecho de acceder al agua potable derivándolo de principios como los de dignidad del ser humano y del Estado social y democrático de derecho, en la Sentencia 06534-2006-AA, FJ 17. En dicho caso se ha señalado también que:

El impedimento del goce de este elemento no sólo incide en la vida y la salud de la persona, sino que lo hace en el propio derecho a la dignidad. En efecto existen determinados bienes cuya imposibilidad de acceso, en atención al valor supremo de la persona, puede resultar absolutamente incompatible con las condiciones mínimas e indispensables en las que ella debe estar. Se trata de condiciones cuya ausencia atentaría y negaría radicalmente la condición digna de la persona. La ausencia de estas condiciones mínimas contradice el valor supremo de la persona en una magnitud ostensiblemente grave y, de esa forma, el principio fundamental de dignidad de la persona (arts. 1º y 3º Const.) (FJ 10). (Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamentos 37 y 38)

76. Ahora bien, este reconocimiento del derecho de acceder al agua potable como un derecho autónomo tiene como antecedente la conocida Observación General 15 que, en el año 2002, emitió el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas. Como habrá ocasión de explicar al tratar el contenido protegido de este derecho y las obligaciones básicas de los Estados en torno a él, dicha observación general definió este atributo como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Asimismo, el Comité consideró que, aunque en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) no mencione expresamente el derecho al agua, este derecho forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado, al igual que los derechos a disponer de alimentación, de una vivienda y de vestido adecuados
77. El CDESC consideró que, en atención a que en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se señala: que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", el uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva y que el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías esenciales para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones más fundamentales para la supervivencia (cfr. Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamentos 40-43).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

78. De otro lado, en lo que concierne al ámbito normativo de este derecho, su titularidad, en tanto que derecho humano y fundamental, le corresponde a toda persona y, a la vez, tiene una dimensión tanto individual como colectiva, siendo que su aseguramiento está relacionado tanto a los intereses de las personas actuales como a los de las generaciones venideras. En este sentido, la jurisprudencia de este órgano colegiado, siguiendo importante doctrina, ha considerado al agua como un bien fundamental:

[E]ste Tribunal advierte, como explica Ferrajoli, que si por un lado la tecnología en algunos sectores de la población ha contribuido a mejorar la calidad de vida a través de la producción de bienes artificiales, también es cierto que ha desencadenado efectos perniciosos sobre los bienes naturales que son vitales para las personas y para las generaciones venideras¹⁰.

Por ello, corresponde subrayar una nueva dimensión de la democracia y el constitucionalismo, que supone incluir junto a la categoría de derechos fundamentales la de bienes fundamentales.

De esta forma, la importancia de su reconocimiento no solo como derecho fundamental, sino como bien fundamental contribuiría a su defensa no solo a nivel nacional, sino a nivel global. Por ello, más allá de la *ratio fundamentalis* que le es propia, como derecho subjetivo y como valor del ordenamiento, sería indispensable su reconocimiento como bien fundamental, para ser exigible tanto en el ámbito de la política como frente al mercado.

En virtud de lo previamente explicado, cabe sostener que el agua potable debe ser considerado en el ordenamiento jurídico peruano como un bien fundamental, más allá de que pueda ser exigido como derecho fundamental (Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamentos 60 al 63).

79. Asimismo, tratándose de una exigencia relacionada directamente con las condiciones mínimas de dignidad en las que debería vivir toda persona, su contenido plantea exigencias fuertes y, en gran medida, prestacionales para los sujetos pasivos u obligados de este derecho fundamental. De manera general, el Tribunal Constitucional se ha referido a las condiciones que le corresponde garantizar a los estados en relación con el agua potable: acceso, calidad y suficiencia, y ha hecho un desarrollo sobre ellas. En efecto:

El derecho al agua potable, a la luz del contexto descrito, supondría primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

(...)

Por lo que respecta a la posición del individuo en cuanto beneficiario del derecho fundamental al agua potable, el Estado se encuentra en la obligación de garantizarle cuando menos tres cosas esenciales: el acceso, la calidad y la suficiencia. Sin la presencia de estos tres requisitos, dicho atributo se vería desnaturalizado notoriamente al margen de la existencia misma del recurso. No se trata, pues, de proclamar que el agua existe, sino de facilitar un conjunto de supuestos mínimos que garanticen su goce o disfrute por parte del ser humano o individuo beneficiario.

Este acceso debe suponer que desde el Estado deben crearse, directa o indirectamente (vía concesionarios), condiciones de acercamiento del recurso líquido a favor del destinatario. Para tal efecto, varios pueden ser los referentes: a) debe existir agua, servicios e instalaciones en forma físicamente cercana al lugar donde las personas residen, trabajan, estudian, etc.; b) el agua, los servicios y las instalaciones deben ser plenamente accesibles en términos económicos, es decir, en cuanto a costos deben encontrarse al alcance de cualquier persona, salvo en los casos en que por la naturaleza mejorada o especializada del servicio ofrecido, se haya requerido de una mayor inversión en su habilitación; c) acorde con la regla anterior, no debe permitirse ningún tipo de discriminación o distinción cuando se trata de condiciones iguales en el suministro del líquido elemento. Desde el Estado debe tutelarse preferentemente a los sectores más vulnerables de la población; d) debe promoverse una política de información permanente sobre la utilización del agua así como sobre la necesidad de protegerla en cuanto recurso natural.

La calidad, por su parte, ha de significar la obligación de garantizar condiciones plenas de salubridad en el líquido elemento así como la necesidad de mantener en óptimos niveles los servicios e instalaciones con los que ha de ser suministrado. Inaceptable por tanto resultaría que el agua pueda ser dispensada de una forma que ponga en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas, debiéndose para tal efecto adoptar las medidas preventivas que resulten necesarias para evitar su contaminación mediante microorganismos o sustancias nocivas o incluso mediante mecanismos industriales que puedan perjudicarla en cuanto recurso natural. Similar criterio ha de invocarse para los servicios o instalaciones cuyo deterioro natural no debe servir de pretexto para la generación de perjuicios sobre el líquido elemento. Cumplido su periodo natural de existencia, dichos servicios o instalaciones deben ser sustituido por otras que ofrezcan iguales o mejores estándares de calidad.

La suficiencia, finalmente, ha de suponer la necesidad de que el recurso natural pueda ser dispensado en condiciones cuantitativas adecuadas que permitan cuando menos satisfacer las necesidades elementales o primarias de la persona, como aquellas vinculadas a los usos personales y domésticos o aquellas referidas a la salud, pues de ellas depende la existencia de cada individuo. El agua, en otras palabras, siendo un bien cuya existencia debe garantizarse, tampoco puede ni debe ser dispensada en condiciones a todas luces incompatibles con las exigencias básicas de cada persona (Sentencia 06534-2006-AA/TC, fundamentos 18, 21-24).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

80. Este Tribunal ha esclarecido, asimismo, algunas posiciones *iusfundamentales* que le corresponden a este derecho, precisando que el derecho al agua, además del ya mencionado alcance prestacional (que, además, de deberes positivos relacionados con el acceso, la calidad y la suficiencia, implica también deberes de protección, promoción y procedimiento), es también un derecho “de libertad”, en el sentido de proscribir intervenciones o interrupciones arbitrarias a su ejercicio o disfrute. Efectivamente:

44. En dicho documento [la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales] se señala expresamente además que:

El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua (...)

55. En vista de lo anterior, este Tribunal advierte que el derecho de acceder al agua entraña libertades, las cuales están dadas por la protección contra cortes arbitrarios e ilegales; la prohibición de la contaminación ilegal de los recursos hídricos; la no discriminación en el acceso al agua potable y el saneamiento, en particular por razón de la clasificación de la vivienda o de la tierra; la no injerencia en el acceso a los suministros de agua existentes, especialmente las fuentes de agua tradicionales; y la protección contra las amenazas a la seguridad personal al acceder a agua o servicios de saneamiento fuera del hogar.

56. Como se puede apreciar, la satisfacción del derecho fundamental de acceder al agua potable presupone obligaciones básicas que el Estado peruano debe cumplir para que dicho recurso sea garantizado (Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamentos 44, 55 y 56).

81. Al tratarse de mandatos prestaciones, en muchos casos su contenido puede ser entendido como programático o progresivo (Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución). Al respecto, este Tribunal tiene resuelto que:

[E]l principio de progresividad en el gasto a que hace alusión la undécima disposición final y transitoria de la Constitución, no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas" (Sentencia 02945-2003-AA/TC, fundamento 36).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

82. Asimismo, este Alto Tribunal ha indicado que acceder al agua potable, a pesar de su condición de derecho fundamental o humano, es un servicio público y, por ende, requiere que se satisfagan los requisitos que prevé el ordenamiento (desde luego, siempre que se trate de exigencias razonables y compatibles con la Constitución). Así:

[E]l derecho al agua potable, como todo atributo fundamental, no es absoluto ni irrestricto en su ejercicio, pues encuentra límites en otros derechos constitucionales y en principios y bienes de relevancia constitucional. Es más su ejercicio se encuentra condicionado al cumplimiento de los reglamentos administrativos que determinan las relaciones empresas prestadoras-usuarios (Sentencia 3693-2019-PA/TC, fundamento 6).

83. Ahora bien, además de los mandatos y alcances de este derecho ya indicados, de modo más específico en el ámbito de los derechos humanos se ha resaltado también la existencia de algunas “obligaciones básicas” o “esenciales”, las cuales aluden a exigencias que tienen un efecto inmediato y cuyo incumplimiento acarrearía responsabilidad internacional. En otras palabras, se trata de exigencias que, tomando en cuenta las implicancias que la falta de satisfacción del derecho al agua tiene en las personas, cuando menos respecto de este contenido básico, se consideran como inaceptables y especialmente graves.
84. Ahora bien, antes de explicar cuáles son dichas obligaciones, es necesario recordar la jurisprudencia de este Tribunal en torno a la existencia de diferentes niveles de protección. Dichos criterios permiten distinguir aquellas exigencias vinculadas con ciertos ámbitos de los derechos que requieren una protección más urgente y perentoria, de otros que requieren un desarrollo que, por sus alcances, no pueden ejecutarse de manera inmediata, sino que previamente requieren de un adecuado diagnóstico, de una mayor planificación, de la previsión de recursos humanos y presupuestarios, del establecimiento de indicadores de medición, etc.
85. En efecto, en la Sentencia 01470-2016-PHC/TC, este Tribunal Constitucional se refirió en estos términos a la existencia de diversos umbrales de protección, en aras de procurar una efectiva y oportuna tutela de los derechos fundamentales, en especial, de aquellos de carácter prestacional:

Cumplir tanto con el carácter vinculante de los derechos sociales fundamentales, así como con las restricciones pragmáticas que su implementación implica, es necesario diseñar una estructura de cumplimiento progresivo o escalonado que parta desde una obligación mínima vinculante para el Estado hacia distintos umbrales de cumplimiento progresivo sujetos a las condiciones presupuestales del Estado. Garantizar niveles mínimos de cumplimiento en materia social permite asegurar las precondiciones necesarias para el desarrollo de los individuos en condiciones de igualdad. Así, se ha sostenido que "los derechos [sociales] surgen de la exigencia de que una



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

sociedad basada en el derecho debe tratar con igual importancia las vidas de cada ser individual" [David Bilchitz, *Poverty and Fundamental Rights. The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford University Press, Oxford 2007, pág. 4 (...)]. Esta estructura se ordena en función de umbrales de realización o cumplimiento del mandato de deber ser de los derechos sociales fundamentales para el Estado.

Primer umbral: la obligación esencial mínima del Estado

Este primer umbral de realización o cumplimiento corporiza una obligación del Estado ante los ciudadanos respecto a garantizar la realización mínima del contenido de los derechos sociales fundamentales. Ciertamente, dicha obligación ha sido reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en la observación General N° 3 del año 1990 como una de las obligaciones a ser cumplidas por los Estados parte en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para el Comité, una obligación esencial mínima es aquella que garantiza "la satisfacción de, cuando menos, niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos, es de incumbencia de los Estados parte" [Observación General N° 3, pág. 10]. La satisfacción de tal obligación esencial mínima representa, por tanto, el contenido vinculante que el Estado solo en circunstancias especialmente justificadas está en posición de incumplir. En efecto, el propio comité prevé esta situación cuando afirma que "a fin de que un Estado parte sea capaz de justificar su fallo en satisfacer sus obligaciones mínimas esenciales con base en la falta de recursos a disposición, se debe demostrar que cada esfuerzo que ha sido hecho ha estado dirigido a usar todos los recursos que están a su disposición a fin de satisfacer, como una cuestión de prioridad, dichas obligaciones mínimas" [Ibídem]. Por lo tanto, la obligación esencial mínima viene a ser la razón justificante del reconocimiento de los derechos sociales fundamentales como razones vinculantes para los Estado parte del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "si el Pacto ha de ser leído de tal manera que no establezca tal obligación mínima esencial, estaría ampliamente privado de una razón de ser"[Ibídem].

Segundo umbral: políticas programáticas de desarrollo en materia social

El segundo umbral de realización o cumplimiento de los derechos sociales fundamentales se refiere los medios orientados a complementar y desarrollar la exigencia mínima esencial de dichos derechos. El Estado está obligado a realizar, de manera progresiva, políticas programáticas orientadas a incrementar el nivel de bienestar social de los individuos, así como también a justificar las medidas que ha ido realizando en este sentido. "El segundo umbral implica un interés importante en poseer los recursos generales y capacidades necesarias para tener y realizar un amplio espectro de propósitos". La condición necesaria para el cumplimiento de este umbral lo representa la satisfacción de las obligaciones incondicionales mínimas comprendidas en el primer umbral (...)

Los derechos sociales fundamentales, por definición, pueden ser desarrollados de manera progresiva. Sin embargo, el aseguramiento de un primer umbral de cumplimiento incondicionado es requisito necesario para que dichos derechos no se vean reducidos a meros fines programáticos o simples buenas intenciones. (Sentencia 01470-2016-PHC/TC, fundamento 27).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

86. De manera complementaria, con base en la jurisprudencia previa de este órgano colegiado en materia de derechos sociales y del control constitucional de políticas públicas en casos de omisión o cumplimiento defectuoso, este Tribunal Constitucional precisó, a su vez, lo siguiente:

[E]ste Tribunal Constitucional ha dejado expresado (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 01470-2016-HC/TC) que existen dos umbrales de protección para los derechos fundamentales y, en especial, para los derechos sociales. Un “primer umbral” está referido a aquellas exigencias inmediatas e incondicionadas que debe satisfacer el Estado cuando se encuentra frente a vulneraciones que ponen en riesgo la supervivencia de las personas, por ejemplo, en relación con la falta de satisfacción de necesidades humanas básicas (las llamadas “obligaciones mínimas esenciales”). Asimismo, existe un “segundo umbral”, relacionado con obligaciones estatales cuya finalidad es complementar y desarrollar las “obligaciones mínimas esenciales”, lo que implica el deber de “realizar, de manera progresiva, políticas programáticas orientadas a incrementar el nivel de bienestar social de los individuos, así como también a justificar las medidas que ha ido realizando en este sentido”. Respecto a este último umbral, este Tribunal ha venido consolidando con el tiempo el “examen para el control constitucional de las políticas públicas”, a través del cual, mostrando deferencia hacia las competencias de los poderes públicos, se ha exigido a las autoridades que cumplan con contar con políticas públicas idóneas referidas a los derechos sociales y con llevarlas a cabo (Cfr. sentencias recaídas en los Expedientes 02566-2014-PA/TC y 01470-2016-HC/TC). (Sentencia 01146-2021-AA/TC, fundamento 10).

87. Aunado a ello, este Tribunal ha precisado que, en caso de incumplimiento de deberes prestacionales (en especial, cuando se alegue la falta de presupuesto):

[L]a satisfacción de las necesidades deben enfocarse de manera prioritaria en aquellos que no puedan cubrirlas por sí mismos cuando se encuentren en situación de pobreza extrema (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 02945-2003-AA/TC, fundamento 48) o cuando se haya acreditado como condiciones previas la pobreza y la vulnerabilidad de la persona (Cfr. sentencia recaída en el Expediente 01470-2016-PHC/TC, fundamento 33). (Sentencia 01146-2021-AA/TC, fundamento 55).

88. Como resulta evidente, los derechos vinculados con el primer umbral requieren, pues, de una intervención rápida del Estado, toda vez que su satisfacción tiene carácter perentorio y demandan una actuación inmediata e incondicionada del poder público; tanto más considerando la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los demandantes (principio *favor debilis*).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

89. Dicho esto, se aprecia que, respecto del derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la ya mencionada Observación General N° 15 (2002), ha precisado cuáles serían las obligaciones básicas de los Estados:

37. En la Observación general N° 3 (1990), el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. A juicio del Comité, pueden identificarse al menos algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato:

- a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;
- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
- g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
- h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

38. Para disipar toda duda, el Comité desea señalar que incumbe especialmente a los Estados Partes, así como a otros agentes que estén en situación de ayudar, prestar asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica, que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas y otras obligaciones a que se hace referencia en el párrafo 37 *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

90. Expresado todo lo anterior, corresponde analizar los hechos del caso relacionados más directamente con la vulneración de derecho al agua.

Las situaciones denunciadas y los hechos constatados

91. Como fue mencionado anteriormente, en autos obra el informe sobre la situación de salud de la población que habita en los Asentamientos Humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”, pertenecientes al distrito de Punchana en la ciudad de Iquitos, provincia de Maynas, región Loreto-Perú, elaborado por la doctora en Antropología de la Medicina Susana Ramírez Hita (fojas 949 del expediente digitalizado). En este texto especializado, ofrecido en calidad de *amicus curiae* con la finalidad de ilustrar a este Tribunal, se encuentra la siguiente constatación:

La red de alcantarillado

En el plano N°1 (...), se puede observar la red de alcantarillado del distrito de Punchana que desemboca en el río Nanay, las líneas intermitentes moradas encuadran la zona que abarca las redes de desagüe que convergen en la alcantarilla que se encuentra a cielo abierto en la calle Buenos Aires ubicada en el Asentamiento 21 de Septiembre. Se puede apreciar en el plano, el rectángulo resaltado con líneas rojas, que corresponde al tramo que queda a cielo abierto en donde se depositan las descargas. Los puntos rojos señalan la ubicación del camal municipal, del hospital de EsSalud y de la refinería de Petroperú.

Estos residuos con ausencia de un sistema para el tratamiento especial de las descargas son arrojados de forma ininterrumpida al alcantarillado provocando contaminación ambiental. Las viviendas se encuentran a ambos lados del desagüe y repercute en la salud de sus habitantes. Varios de los contaminantes que están en el agua son compuestos orgánicos volátiles y pueden ser inhalados por las personas, y en algunos casos, pueden ser altamente tóxicos a altas concentraciones.

Las aguas residuales de los mataderos conllevan contaminantes biológicos de la sangre, las grasas, los microorganismos, la materia fecal de los animales que suelen provocar coliformes fecales, totales y E-coli. La presencia de microorganismos y posibles efectos toxicológicos en concentraciones altas, afecta la parte intestinal tanto de los seres humanos como de los animales que habitan alrededor.

El hospital, descarga su agua residual directamente en las calles Buenos Aires y EsSalud. Cinco años atrás, antes de la demanda, el hospital no contaba con ningún filtro, ni tratamiento especial, de sus aguas residuales. Los habitantes que viven en esas calles relatan haber visto frecuentemente salir mandiles, jeringuillas, ampollas y todo tipo de productos hospitalarios por el desagüe.

A raíz de la denuncia, los objetos han parado de salir, así como el humo negro de la incineradora donde quemaban los residuos hospitalarios altamente tóxicos. Incineradora que se rompió durante el año 2021, momento en el que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

EsSalud comenzó a gestionar el recojo de residuos con una empresa privada. Sin embargo, siguen saliendo sus aguas servidas que mantienen un fuerte olor y en ciertos momentos del día evaporan.

Las descargas del hospital pueden estar asociada a compuestos orgánicos, a sustancias como los trihalometanos, que están presentes en la desinfección sanitaria que se efectúa en el interior de los hospitales. Al mismo tiempo los compuestos orgánicos que se generan, a través de los desechos de los baños o la limpieza del cuerpo de los pacientes de donde se desprenden fluidos corporales, conllevan microorganismos de todo tipo, además del vertido de medicamentos que pueden contaminar el ambiente y a la población.

En el año 2018, la refinería de Petroperú que se encuentra en el distrito de Punchana, tras un accidente, hubo una fuga al canal de aguas servidas. Si bien Petroperú procedió oportunamente a la limpieza de la zona, hasta el día de hoy, los pobladores manifiestan, cuando hay lluvias, tener que soportar el olor a aceite y gasolina.

Suponemos que parte de las sustancias derramadas debieron quedar asentadas en el suelo y subsuelo del alcantarillado, motivo por el que sus habitantes, cuando llueve, siguen percibiendo el olor característico de estas sustancias. La contaminación puede pasar del agua hacia el aire, por la descomposición de materia orgánica, oxidación y compuesto volátiles de sustancias generadas por los hidrocarburos. Estos compuestos pasan fácilmente de la fase líquida a la fase gaseosa.

Se debe tener en cuenta que, en el momento del derrame de gasolina, al estar el alcantarillado a cielo abierto, provocó mareos, náuseas y vómito a sus habitantes y hubo muerte de animales de coral como se manifestó en una denuncia ambiental ante la OEFA, el 25 de octubre de 2018. El hecho podría volver a suceder si no se toman las medidas oportunas para el cierre inmediato del alcantarillado y, las autoridades correspondientes se aseguran que las empresas tengan sistemas de tratamiento de sus aguas residuales y, su mantenimiento oportuno, antes de que se descarguen al alcantarillado.

Hay que tener en cuenta que toda esta gama de contaminantes vertidos en el desagüe, quedan asentados en el suelo y subsuelo, y al ser una zona de muchas lluvias y terreno indudable, estas sustancias tóxicas probablemente permanecen en el lugar, y salen a la superficie con las lluvias. Los residuos domésticos e industriales son fuentes contaminantes, a la que está expuesta día a día la población que habita en estos terrenos. Resulta importante señalar que, la alimentación tampoco está libre de contaminación, dado que se encuentran en contacto constante con agentes tóxicos (...).

Problemas de salud relacionados a la contaminación ambiental

Durante tres meses pudimos observar la dinámica de afectación del desagüe a las familias, así como la falta de agua. Hicimos seguimiento de los casos de enfermedad y muerte que ocurrieron durante esos meses. Recogimos al mismo tiempo las historias clínicas, en la mayoría de los casos relatadas por las madres, sobre las enfermedades, padecimientos y fallecimientos familiares.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

En nuestra observación pudimos constatar la peligrosidad que presenta el desagüe abierto para los niños, pero también para los adultos, debido a que las maderas que sirven de puentes, no siempre se encuentran en buenas condiciones como se puede observar en la (...).

Registramos historias de personas adultas que habían caído al desagüe e incluyo casos de muertes. Al mismo tiempo conocimos de varios niños ahogados, o rescatados a punto de ahogarse. Las caídas de niños en los tramos del desagüe abierto, son frecuentes, del mismo modo que las entradas constantes en busca de algún objeto que se ha caído, que suele ser, comúnmente, la pelota con la que juegan todas las tardes (...).

Al ser una zona inundable, también es común encontrar vecinos de los asentamientos sacando arena del desagüe y dejándola secar para rellenar sus casas. Motivo por el que continúa siendo un foco de contaminación que se traslada del desagüe a las viviendas (...).

Todas las personas que han caído por accidente, o buscando algún objeto, al tramo de desagüe abierto han tenido y siguen teniendo secuelas de enfermedades.

De las 32 familias con las que trabajamos, todos presentaban enfermedades relacionadas a la contaminación ambiental. Los síntomas más destacados son la diarrea, el vómito y problemas de piel, tanto en niños como en adultos, principalmente en las familias que viven al costado del desagüe. Los problemas respiratorios, el dengue, la hepatitis, los parásitos y todo tipo de problemas intestinales y digestivos son frecuentes.

92. Con base a lo anotado, queda claro que en el presente caso ha existido una vulneración flagrante del derecho al agua, tomando en cuenta el grado de contaminación y los efectos de las aguas residuales, vertidas en una red de alcantarillado a cielo abierto, que desembocan en los asentamientos humanos demandantes.
93. También ha quedado acreditado que los demandantes no tienen acceso a agua potable y, por ende, que se está ante el incumplimiento manifiesto de deberes estatales, que merecen una intervención urgente por parte de todas las instancias implicadas.
94. Asimismo, en relación con la existencia de un sistema de tratamiento de los residuos que circulan por el sistema de alcantarillado municipal, se ha verificado que los efluentes domésticos sin previo tratamiento no llegan a una planta de tratamiento de aguas residuales (que debería ser la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR Iquitos), y dichas aguas servidas quedan empozadas en los alrededores de los asentamiento o terminan, finalmente, sin ningún tipo de procesamiento en el río Nanay (Informe N° 01-2021-MPO/VLEZ/GGME-



Iquitos, de fecha 20 de diciembre del 2021, fojas 939 del expediente digitalizado).

95. En cualquier caso, también se constata que, en el supuesto de que dicha agua residual pudiera llegar a la PTAR; a través del Informe de Supervisión N.º 263-2015-OEFA/DS-SEP, de fecha 30 de noviembre de 2015 (fojas 63), la OEFA encontró que dicha planta se encontraba operando solo al 10 % de su capacidad y, más recientemente incluso, según lo indicado en el Oficio N.º 042-2023-A-MPM, del 23 de febrero de 2023 (escrito con registro 1154-23-ES), de la Municipalidad Provincial de Maynas, se informó que la referida Planta de Tratamiento de Aguas Residuales se encuentra actualmente inoperativa.
96. En este orden de ideas, debe declararse fundada la demanda en el extremo concerniente al derecho al agua potable.

§ 4. Derechos a la vida, a la salud y a la integridad física

97. Martha Nussbaum desarrolla el enfoque de las capacidades humanas básicas, como una descripción de los derechos sociales mínimos. Así, en relación con cada una de estas capacidades, sostiene que una vida desprovista de ellas no sería acorde con la dignidad humana. Dentro de una lista abierta de capacidades humanas básicas, incluye a la salud física, que define en los siguientes términos:

“Poder mantener una buena salud, incluida la salud reproductiva, recibir una alimentación adecuada, disponer de un lugar adecuado para vivir”⁹.
98. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC contiene el articulado más relevante en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos con relación al derecho a la salud. Así, el artículo 12, en su párrafo 1 declara que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Asimismo, en el párrafo 2 del precitado artículo se prevén, como ejemplo, un conjunto de “medidas que deberán adoptar los Estados Partes a fin de asegurar la plena efectividad de ese derecho”.
99. Igualmente, debe destacarse al artículo 10 del “Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, o Protocolo de San Salvador, que reconoce el derecho a la salud.

⁹ Nussbaum, Martha. *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós, Barcelona/ Buenos Aires/ México, 2007, pp. 88-89.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

100. Cabe citar a la Opinión Consultiva OC-23/17, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia (“Medio Ambiente y Derechos Humanos”), que en su párrafo 154 desarrolla la obligación de supervisar y fiscalizar de los Estados:

154. En este sentido, la Corte Interamericana considera que los Estados tienen un deber de supervisar y fiscalizar actividades, bajo su jurisdicción, que puedan producir un daño significativo al medio ambiente. Por tanto, los Estados deben desarrollar y poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas. Estos mecanismos no solo deben incluir medidas preventivas, sino también aquellas apropiadas para investigar, sancionar y reparar posibles abusos, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia. El nivel intensidad necesario en la supervisión y fiscalización dependerá del nivel de riesgo que entraña la actividad o conducta.

101. La jurisprudencia de este Colegiado ha conexionado el derecho a la salud con el derecho al medio ambiente adecuado y equilibrado, conforme a la interpretación efectuada por el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en la Observación General 14** (“El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” artículo 12 del PIDESC), de 11 de agosto 2000. Así, en el fundamento 6 de la Sentencia 05680-2008-AA/TC, *Caso Rudecindo Julca Ramírez*, se desarrollan las obligaciones para el Estado, extensibles a los particulares, conforme con la interpretación efectuada en la Observación General 14.
102. Para dilucidar la presente controversia debe resaltarse la **obligación de protección** que supone la obligación del Estado y de particulares de adoptar las medidas que impidan la vulneración del derecho por parte de terceros, es decir, del establecimiento de toda suerte de medidas destinadas a evitar la producción de daños a la salud de las personas (párrafo 15 de la Observación General 14); y **la obligación de satisfacción**, que requiere de todas las medidas tendientes a dar plena efectividad al derecho, esto es, de la prestación efectiva de bienes y servicios destinados a cumplir con la protección efectiva de la salud de las personas (párrafo 36 de la Observación General 14).
103. Con relación al derecho fundamental a la salud, este Colegiado ha resaltado que, dentro de los componentes del Estado social, queda claro que el reconocimiento y la promoción del derecho a la salud ocupa un papel trascendental, en tanto dicho atributo representa parte del conglomerado de derechos sociales que bajo la forma de obligaciones se imponen al Estado a efectos de ser promovido en condiciones materiales y fuentes de acceso. Así lo ha dejado establecido en las Sentencias 02945-2003-AA/TC, 02016-2003-AA/TC, 01956-2004-AA/TC y 03208-2004-AA/TC, en cuanto a que el derecho a la salud comprende la facultad que tiene todo ser humano de mantener el estado de normalidad orgánica



funcional, tanto física como mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser, lo que implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento; acciones cuyo cumplimiento corresponde al Estado, el cual debe garantizar una progresiva y cada vez más consolidada calidad de vida, e invertir en la modernización y fortalecimiento de todas las instituciones encargadas de la prestación del servicio de salud, debiendo, para tal efecto, adoptar políticas, planes y programas en ese sentido. Los servicios de salud, por consiguiente, cobran vital importancia en una sociedad, pues de su existencia y funcionamiento depende no solo el logro de mejores niveles de vida para las personas que la integran, sino que incluso en la eficiencia de su prestación se encuentran en juego la vida y la integridad de los pacientes.

104. Sin perjuicio de esta línea jurisprudencial, este Colegiado considera que la propia determinación de la salud (*ahora tengo salud, ahora no; tengo más salud o tengo menos salud*) no puede estar sólo en función de diagnósticos médico-biológicos que determinen lo que se considere “normal”, sino que está relacionada con caracteres socio-culturales, de modo que se trata de un concepto valorativo¹⁰.
105. El derecho social fundamental es condición necesaria para el ejercicio del derecho a la vida. En ese sentido, en el fundamento 28 de la sentencia Caso *Azanca Alhelí Meza García*, este Colegiado ha precisado que:

La salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida, y la vinculación entre ambos derechos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de proceder a las acciones encaminadas a instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida, lo que supone el tratamiento orientado a atacar las manifestaciones de cualquier enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando, en lo posible, de facilitar los medios que al enfermo le permitan desenvolver su propia personalidad dentro de su medio social.

106. Con relación a las acciones y omisiones del Estado y el control constitucional, este Colegiado ha precisado en el fundamento 4 de la Sentencia 03208-2004-AA/TC, que:

(...) Existe, pues, en el Estado social y democrático de derecho una estructura sustentada en la consecución de objetivos antes que en una reserva de

¹⁰ Aparicio Tovar, Joaquín. “El derecho a la protección a la salud. El derecho a la asistencia sanitaria”. En José Luis Monereo y otros (dirs.), *Comentarios a la Constitución Socio-Económica de España*, Editorial Comares, Granada, 2002, p. 1555.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

actuaciones. Lo que el poder tiene de abstención, opera, en lo fundamental, respecto de los derechos individuales y políticos; lo que, en cambio, tiene de dinámico se reconduce al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, y todo ello dentro de los imperativos expresamente reconocidos por la Constitución. Esta lógica permite considerar que así como el Estado incumple la Constitución cuando de la inobservancia de las prohibiciones frente a los derechos individuales y políticos se trata, de igual modo la incumple o la deja de lado cuando se abstiene de materializar las obligaciones que frente a los derechos sociales, económicos y sociales le impone el ordenamiento. La inconstitucionalidad, por tanto, puede ser motivada tanto por acciones como por omisiones de los poderes públicos, y queda claro que en cualquiera de ambas hipótesis, y dentro de lo ponderable de cada caso, se impone el correctivo por medio del proceso constitucional.

107. Tal como ha sido indicado anteriormente, en el expediente de autos obran informes que dan cuenta de las mayores repercusiones sobre el derecho a la salud (morbilidad) en el área vecina al desagüe a cielo abierto que pasa por los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de setiembre”, ubicados en el distrito de Punchana.
108. En el expediente también aparecen datos en torno a la existencia de mortalidad en el distrito de Punchana, asociada con problemas respiratorios y otros que pueden estar relacionados con la contaminación, y que han incidido de modo alarmante en neonatos y población joven. Asimismo, con base en lo indicado en la demanda, los testimonios recogidos en las entrevistas que fueron realizadas a los vecinos del lugar, y las referencias expuestas en la audiencia pública, indican la existencia de recurrentes accidentes relacionados con la presencia del vertedero de desechos a cielo abierto (básicamente, como consecuencia de caer en él debido a sus dimensiones y las inexistentes medidas de seguridad), la existencia de enfermedades mortales o graves (tumores, displasia, tuberculosis, anemia, hepatitis, hemiplejía, infecciones urinarias, secuelas de enfermedades varias, etc.), así como de enfermedades o infecciones que se resisten al tratamiento brindado por los centros de atención médica.
109. Efectivamente, tal y como se detalla en el ya mencionado Informe “Condiciones de salud y habitabilidad de la población que vive en los asentamientos humanos Iván Vásquez Valera y 21 de septiembre de la ciudad de Iquitos-Amazonia peruana”, elaborado por la antropóloga médica Susana Ramírez Hita:

La mayoría de personas que han caído al tramo del desagüe abierto, por accidente o buscando algún objeto, han tenido y siguen teniendo secuelas de diversas enfermedades según los relatos registrados.

De las 32 familias con las que trabajamos, todas presentaban enfermedades presumiblemente relacionadas a la contaminación. Los síntomas más destacados que se presentan son la diarrea, el vómito y problemas de piel,



EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

tanto en niños como en adultos, principalmente en las familias que viven al costado del desagüe. Los problemas respiratorios, el dengue, la hepatitis, los parásitos y todo tipo de problemas intestinales y digestivos son frecuente.

La presencia de roedores, cucarachas, zancudos y moscas es constante y abundante en los asentamientos. Vectores que provocan diversas enfermedades: dengue, malaria, leptospirosis, diarrea, fiebre, infecciones en la piel, vómitos y un gran número de infecciones que padecen frecuentemente sus habitantes.

110. A mayor abundamiento, es claro que, debido a los elevados niveles de contaminación existente, además de las vulneraciones ya acaecidas en los derechos a la salud, la integridad y la vida de las personas que viven en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”, dicha situación también constituye una amenaza cierta e inminente para los recurrentes y otras personas.

§ 5. Derechos a la vivienda y a acceder a servicios públicos

111. A nivel internacional, destacan en la jurisprudencia los casos Mont Laurel I y II, resueltos por el Tribunal Supremo de Nueva Jersey (1975 y 1983), que reconoció el derecho al acceso a la vivienda. Igualmente destaca el Caso Grootboom, resuelto por la Corte Sudafricana en 2000. Como lo reseña Leticia Morales:

(...) Novecientas personas, entre ellas la demandante, fueron expulsadas de un terreno que ocupaban de manera ilegal y como consecuencia, pasaron a morar en un campo de deportes de forma precaria bajo láminas plásticas y sin servicios básicos. El caso llegó a conocimiento de la Corte donde se planteó la violación por parte del Estado del derecho a la vivienda. La Corte resolvió que el incumplimiento del Estado en desarrollar un programa para solucionar las necesidades de los grupos en situación de emergencia habitacional, dentro de los recursos disponibles, significaba una interferencia irrazonable del derecho a la vivienda de los reclamantes, y ordenó al Estado adoptar medidas razonables para garantizar la progresiva realización de este derecho respecto de las personas en situación de necesidad imperiosa¹¹.

112. En la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional se ha reconocido el derecho a la vivienda como un derecho fundamental. Si bien este órgano colegiado lo consideró como un derecho no enumerado con base en lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución, también realizó una interpretación con base en el criterio de interacción de los ordenamientos nacional e internacional en materia de derechos (o también, “convencionalización del ordenamiento jurídico”), en la medida en

¹¹ Morales, Leticia. *Derechos sociales constitucionales y democracia*. Marcial Pons, Madrid/Barcelona/Buenos Aires/Sao Paulo, 2015, p.141-142.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

que se trata de un atributo que se desprende de lo indicado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

[E]l derecho fundamental a la vivienda se encuentra estrechamente ligado con el principio de *dignidad humana*, pues la posibilidad de contar con un ambiente adecuado, saludable, seguro y apropiado a las necesidades de la persona resulta indispensable para que ésta pueda desarrollar con el mayor grado de libertad todos los atributos inherentes a su personalidad. Así, el derecho fundamental a la vivienda adecuada encuentra vinculación con la definición de la dignidad humana realizada por este Tribunal, cuando ha sostenido que “bajo este principio, el Estado no solo actuará con respeto de la autonomía del individuo y de los derechos fundamentales como límites para su intervención –obligaciones *de no hacer*–, sino que deberá proporcionar, a su vez, los cauces mínimos para que el propio individuo pueda lograr el desarrollo de su personalidad y la libre elección de sus planes de vida –obligaciones *de hacer*–. El Tribunal Constitucional ya ha señalado anteriormente que no hay posibilidad de materializar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañados de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real, lo que supone la existencia de un conjunto de principios que instrumentalicen las instituciones políticas” (STC 2945-2003-PA/TC, FF.JJ. 20-21).

Por otro lado, atendiendo al *principio de interdependencia e integralidad* en la interpretación de los derechos fundamentales, la centralidad que ostenta el derecho a la vivienda dentro del núcleo básico de necesidades relevantes para la persona resulta más que evidente. Así, como ha sostenido con precisión Gerardo Pisarello “la pretensión de una vivienda adecuada, en realidad, encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos e intereses fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho al trabajo, que se torna difícil de buscar, asegurar y mantener. Amenaza el derecho a la integridad física y mental, que se encuentra en permanente jaque cuando se vive bajo la presión de un alquiler que no se puede pagar. Dificulta el derecho a la educación, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, impracticable en cobijos abarrotados, carentes de las condiciones mínimas de habitabilidad. Menoscaba el derecho a elegir residencia, a la privacidad y a la vida familiar, y condiciona incluso los derechos de participación política” (PISARELLO, Gerardo: *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria-Observatorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Barcelona, 2003, p. 25).

Por lo demás, la necesidad de otorgar *fundamentalidad* al derecho a la vivienda deriva también de la importancia de incorporar a este bien, con la *prioridad* que corresponde, en el *debate público*, a efectos de significar un límite en el accionar de las autoridades estatales, como la obligación constitucional de tomar medidas tendientes a satisfacer las distintas necesidades habitacionales que tiene la población. En países como el nuestro, donde las necesidades habitacionales son amplias y un gran sector de la población carece de las condiciones mínimas de calidad en su vivienda (viviendas jurídica y geográficamente inseguras, viviendas sin servicios básicos como agua, desagüe y electricidad, viviendas no adecuadas a las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

condiciones climáticas, o viviendas pequeñas e insalubres), la consideración de la vivienda digna como derecho fundamental debe suponer una priorización de esta necesidad básica en las políticas públicas estatales, sobre todo a favor de los sectores más vulnerables de la población.

Por último, tal y como lo ha dispuesto la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”. Quiere ello decir, que el atributo fundamental de la vivienda digna, debe ser apreciado conjuntamente con las obligaciones que ha asumido nuestro país respecto a este derecho, en los tratados internacionales. Así, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”. Por su parte, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dispone “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. La posición del derecho a la vivienda adecuada como derecho fundamental queda pues reforzada a partir de su inclusión en estos tratados internacionales de derechos humanos. (Sentencia 00007-2012-AI/TC, fundamento 64).

113. Por otra parte, y al reconocer este derecho, este Colegiado consideró que garantizar el derecho a la vivienda no implica hacerlo de cualquier modo, dado que no se satisfacen los mandatos que de él se derivan con el solo hecho de contar con un “techo en la cabeza”. Al respecto, el Tribunal mencionó las obligaciones mínimas que le corresponden, con base en lo establecido en la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

114. Así, el Tribunal esclareció que la satisfacción del derecho a la vivienda:

[N]o se puede medir solo en el sentido de la ausencia de un “techo sobre la cabeza”, sino que los componentes de este derecho suponen también las condiciones adecuadas de habitabilidad de dicha vivienda y las condiciones externas de adecuación, como los factores culturales, y al acceso a servicios básicos. En efecto, como ha sostenido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual a través de la Observación General N° 4, ha interpretado que:

“En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (párrafo 7).

El derecho a la vivienda adecuada presupone pues un conjunto de elementos, que deben comprenderse en el acceso que toda persona debe tener a una vivienda. Este conjunto de elementos, que configuran la calidad de “adecuada” del espacio habitacional, y que se corresponden con una interpretación basada en el *principio de dignidad humana*, ha sido desarrollado también, de modo detallado, en la Observación General N° 4, donde se han recogido estos elementos:

“a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, comensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) *Habitabilidad.* Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los

Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) *Asequibilidad.* La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

f) *Lugar.* La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) *Adecuación cultural.* La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos” (párrafo 8).

115. De otro lado, en lo que concierne al derecho a acceder a *los servicios públicos esenciales*, este Tribunal Constitucional ha dejado sentado que dicho atributo puede ser tomado en cuenta como un típico derecho no enumerado. Recientemente, incluso, ha expresado lo siguiente:

La vida en el mundo moderno requiere de ciertos derechos sociales mínimos en materia de servicios públicos, sin los cuales las personas no pueden tener una vida digna, ejercitar sus demás derechos, ni desarrollarse en sociedad. Entre ellos se puede incluir el acceso a agua potable y desagüe, a energía eléctrica y a internet, los cuales comparten una naturaleza prestacional y, por ello, un deber del Estado y la comunidad.

Así, resulta de aplicación a todos ellos lo dispuesto en el artículo 58 de nuestra Constitución Política, el cual establece que bajo el régimen de una economía social de mercado, el Estado actúa principalmente en el área de los servicios públicos, garantizando a los usuarios su acceso y prestación efectiva, continua, suficiente, de calidad y sin discriminación. En ese orden de ideas, le corresponde al Estado garantizar un acceso mínimo a los servicios de agua, energía eléctrica e internet, a todas las personas, particularmente a los más necesitados y a aquellos que viven en situación de extrema pobreza (Sentencia 02151-2018-PA/TC, fundamentos 4 y 5).

116. Así considerado, con base en todo lo actuado, es también muy claro que en presente caso han sido conculcados los derechos a la vivienda digna y de acceso a los servicios públicos. En especial, se han trasgredido las obligaciones mínimas referidas a la disponibilidad de servicios e infraestructura y, por supuesto, a la habitabilidad.

§ 6. Derecho al bienestar

117. La Constitución establece en su artículo 2, inciso 1, que toda persona tiene derecho a su “libre desarrollo y bienestar”. Asimismo, el artículo 44 de la Norma Suprema proclama como deber primordial del Estado promover el bienestar general, que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Con sostén en lo dispuesto en las precitadas disposiciones constitucionales, se tiene que, por una parte, se reconoce el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad y, de otra, el derecho al bienestar. El primer derecho ha sido objeto de copiosa jurisprudencia en esta sede, más no ha ocurrido lo mismo con el segundo atributo *iusfundamental*.
118. Al respecto, sobre el objeto material del derecho al bienestar, Baldo Kresalja indica que “[s]e trata de un concepto amplio (...) que supone que el ciudadano/persona posea todo aquello que le permita sentirse bien” [Kresalja,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Baldo. *Derecho al bienestar y ética para el desarrollo*. PUCP - Palestra, Lima, 2008, p. 37]. Por su parte, el jurista Fernández Sessarego consideró en su momento que “la noción de bienestar es de una extensión tal que supone poseer todo aquello que permita a la persona lograr un estado o sensación que se puede definir como el de sentirse bien. Solo poseyendo este estado de bienestar podría decirse que la persona se encontraría en las mejores condiciones para cumplir con su proyecto de vida” [Fernández Sessarego, Carlos. “Derecho a la vida, a la identidad, a la integridad, a la libertad y al bienestar”. En: *La Constitución comentada*. Tomo 1, Walter Gutiérrez (director), Gaceta Jurídica, Lima, 2006, p. 36.]

119. Desde luego, este derecho tampoco implica que el Estado deba asegurar que todas las personas puedan cumplir con sus deseos o preferencias personales, cualesquiera sean estas. Por lo mismo, corresponde precisar varias cosas, como que:

[A] ser el bienestar una aspiración de cada persona, es esta quien fija idealmente su propio límite. Pero no puede por ello hacerse una apreciación puramente subjetiva de los alcances del concepto de bienestar. En ese sentido, había que remitirse al anteproyecto de Reforma de la Constitución aprobada por el Congreso el año 2002, en el que lo definía como el que posee toda persona destinado a “alcanzar un nivel de vida que le permita asegurar su bienestar y el de su familia” (Kresalja. Ob. cit., p. 38).

120. De este modo, si bien el Estado tiene un deber prestacional en torno a este derecho, ello no implica algo así como un deber de asegurar o garantizar el bienestar individual en todas las circunstancias, sino que está obligado a “promover las condiciones mínimas necesarias para su logro, así como asumir el deber de remover los obstáculos para su realización” (Fernández Sessarego. Ob. cit., p. 40).
121. En similar sentido el bienestar de la persona depende de su calidad de vida [Sen, Amartya. *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 53] o, mejor aún, de las cosas que una persona efectivamente puede ser y hacer (funcionamientos), y que por principio considera valiosas [Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós-ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 1997, p. 80]. De otro lado, el bienestar depende de las capacidades de las personas para alcanzar tales funcionamientos y, por ende, estas capacidades, en el fondo, constituyen las “oportunidades reales para obtener bienestar” [Sen, Amartya. *Nuevo examen de la desigualdad*. Ob. cit., p. 54].
122. En tal sentido, como enfatizó al respecto Fernández Sessarego: “es deber del Estado asegurar la libertad de cada cual para que, dentro del bien común,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

cumpla, hasta donde ello es posible, con la realización de su personal proyecto de vida. De alcanzarse esa realización se estará frente al pleno logro del bienestar, entendido como la máxima aspiración de la persona” (Fernández Sessarego. Ob. cit., p. 38).

123. En resumidas cuentas, el derecho al bienestar implica la libertad de cada ser humano, asegurada por algunas condiciones básicas, para que pueda efectivamente idear un plan de vida y llevarlo cabo.
124. A este respecto, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha puesto especial énfasis en la estrecha relación existente entre el bienestar personal y la idea de “vida digna”. Así, ha dejado sentado que:

El artículo 2, inciso 1 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la vida y al bienestar de la persona humana. A partir de una interpretación sistemática de estas disposiciones constitucionales, debe precisarse que la Constitución no protege el derecho a la vida de las personas bajo cualquier circunstancia o condición, sino que garantiza a ellas el derecho a la vida con dignidad; para ello, el Estado debe promover las condiciones materiales mínimas a fin de que las personas tengan una vida digna que permita la realización de su bienestar. De ahí que uno de los deberes esenciales del Estado social y democrático de Derecho sea que los derechos fundamentales tengan vigencia real, confiriéndoles, para ello, una base y un contenido material mínimo. (Sentencia 00050-2004-AI/TC y otros (acumulados), fundamento 106).

125. En el contexto descrito, queda claro que la situación en la que se encuentran actualmente los demandantes vulnera su derecho al bienestar, ya que el acceso a lo que consideran valioso o la realización de sus planes de vida se ven mermados por las enfermedades y riesgos físicos, así como por problemas relacionados con condiciones básicas de las que carecen, tales como una vivienda y alimentación dignas, y la ausencia de los servicios públicos más básicos, etc. En ese sentido, el Papa Francisco en *Laudato Sí*, ha mencionado que:

(...) En realidad, *el acceso al agua potable y segura es un derecho humano básico, fundamental y universal, porque determina la sobrevivencia de las personas, y por lo tanto es condición para el ejercicio de los demás derechos humanos*. Este mundo tiene una grave deuda social con los pobres que no tienen acceso al agua potable, porque eso *es negarles el derecho a la vida radicado en su dignidad inalienable* (...).



§ 7. Sobre la situación actual de los derechos al medio ambiente y al agua, y la necesidad de declarar un estado de cosas inconstitucional

126. En enero de 2022, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la “Cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible”, emitió un importante informe titulado “Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible: el medio ambiente no tóxico” (A/HRC/49/53)¹². En él se explica cómo, a pesar de que en octubre de 2021 el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución 18/13, reconociendo, por primera vez a nivel mundial, el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, y del hecho de que más del 80 % de los países que forman parte de la ONU reconocen al ambiente saludable como un derecho; aún hay mucho por hacer incluso a nivel de las obligaciones básicas que se requieren para su protección efectiva.
127. El Informe brinda un marco, basado en datos objetivo, que ayudan a entender la dimensión del problema. A continuación, se reproducen algunos contenidos de este informe, que resultan pertinentes a la luz del análisis del presente caso y el diagnóstico que se requiere para identificar el problema *iusfundamental* estructural que subyace en el caso concreto.

II. Contaminación generalizada y presencia de sustancias tóxicas que afectan a las personas y el planeta

5. Mientras que la emergencia climática, la crisis mundial de la biodiversidad y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) acaparan los titulares, la devastación que la contaminación y las sustancias peligrosas causan en la salud, los derechos humanos y la integridad de los ecosistemas sigue sin suscitar a penas atención. Sin embargo, la contaminación y las sustancias tóxicas causan al menos 9 millones de muertes prematuras, el doble del número de muertes causadas por la pandemia de COVID-19 durante sus primeros 18 meses. Una de cada seis muertes en el mundo está relacionada con enfermedades causadas por la contaminación, una cifra que triplica la suma de las muertes por sida, malaria y tuberculosis y multiplica por 15 las muertes ocasionadas por las guerras, los asesinatos y otras formas de violencia [Véase Philip J. Landrigan y otros, “The Lancet Commission on pollution and health”, *The Lancet*, vol. 391, núm. 10119 (febrero de 2018)]. (2 y 3)

11. Los contaminantes tóxicos son omnipresentes hoy en día, hallándose desde las más altas cumbres del Himalaya hasta las profundidades de la Fosa de las Marianas. Los seres humanos están expuestos a sustancias tóxicas a través de la respiración, los alimentos y la bebida, por contacto con la piel y a través del cordón umbilical en el vientre materno. Los estudios de biomonitorización revelan la presencia de residuos de plaguicidas, ftalatos, pirorretardantes, sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas, metales pesados y

¹² Disponible aquí: <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc4953-right-clean-healthy-and-sustainable-environment-non-toxic>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

microplásticos en nuestro organismo. Incluso se encuentran sustancias tóxicas en los recién nacidos [Véase A/HRC/33/41.].

12. La exposición a sustancias tóxicas aumenta el riesgo de muerte prematura, intoxicación aguda, cáncer, enfermedades cardíacas, accidentes cerebrovasculares, enfermedades respiratorias, efectos adversos en los sistemas inmunológico, endocrino y reproductivo, anomalías congénitas y secuelas en el desarrollo neurológico de por vida. Una cuarta parte de la carga mundial de morbilidad se atribuye a factores de riesgo ambientales evitables, la inmensa mayoría de los cuales implica la exposición a la contaminación y a las sustancias tóxicas [Véase Annette Prüss-Ustün y otros, *Preventing Disease through Healthy Environments: A Global Assessment of the Burden of Disease from Environmental Risks* (Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2016).].

13. Es importante destacar las formas en que las sustancias tóxicas están relacionadas con los otros dos aspectos de la triple crisis ambiental mundial (la emergencia climática y el declive de la biodiversidad). La industria química agudiza la emergencia climática al consumir más del 10 % de los combustibles fósiles producidos en el mundo y emitir unos 3.300 millones de toneladas de gases de efecto invernadero cada año. El calentamiento global contribuye a la liberación y removilización de contaminantes peligrosos procedentes del deshielo de los glaciares y del permafrost [Véase PNUMA, *Global Chemicals Outlook II*]. La contaminación y las sustancias tóxicas constituyen además uno de los cinco principales motores del catastrófico declive de la biodiversidad, con efectos especialmente negativos para los polinizadores, los insectos, los ecosistemas de agua dulce y marinos (incluidos los arrecifes de coral) y las poblaciones de aves [Véase Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services: Summary for Policymakers* (Bonn, 2019)].

128. Además, el mencionado Informe del relator especial para el Medio Ambiente hace una importante referencia a los conceptos de “injusticia ambiental” y “zonas de sacrificio”, también con base en evidencia constatable. En efecto, es claro que, en el mundo, y específicamente en nuestro país, el daño ambiental afecta de modo diferente a unos y a otros, y que, por diversas razones estructurales y situaciones de bloqueo institucional, perjudica especialmente a los sectores que se encuentran en situación de pobreza o desventaja.

III. Injusticias ambientales y zonas de sacrificio

A. Injusticias ambientales

21. Aunque todos los seres humanos están expuestos a la contaminación y a las sustancias químicas tóxicas, hay indicios convincentes de que la carga de la contaminación recae de forma desproporcionada sobre las personas, los grupos y las comunidades que ya soportan el peso de la pobreza, la discriminación y la marginación sistémica. Las mujeres, los niños y niñas, las minorías, las personas migrantes, los pueblos indígenas, las personas de edad y las personas con discapacidad son potencialmente vulnerables, por diversas razones económicas, sociales, culturales y biológicas (...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC

LORETO

WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

22. El inquietante fenómeno por el cual las comunidades pobres y marginadas se ven más afectadas por la contaminación es una forma de injusticia ambiental. Las injusticias ambientales relacionadas con la contaminación y la producción, exportación, uso y desecho de sustancias tóxicas tienen su origen en el racismo, la discriminación, el colonialismo, el patriarcado, la impunidad y los sistemas políticos que sistemáticamente pasan por alto los derechos humanos [Véase A/75/290].

23. Los sitios contaminados suelen encontrarse en comunidades desfavorecidas. Se calcula que en Europa hay 2,8 millones de sitios contaminados [Véase Tribunal de Cuentas Europeo, Principio de “quien contamina paga”: Aplicación incoherente entre las políticas y acciones medioambientales de la UE (Luxemburgo, 2021).], mientras que en los Estados Unidos se han delimitado más de 1.000 sitios nacionales de saneamiento prioritario, entre cientos de miles de emplazamientos contaminados. En los países de ingreso bajo y mediano están generándose nuevos sitios contaminados debido a la industrialización (por ejemplo, las centrales eléctricas de carbón) y al extractivismo (por ejemplo, la extracción de oro artesanal y en pequeña escala). En numerosos Estados, la limpieza y el saneamiento se retrasan por la falta de fondos disponibles.

24. Muchas de las injusticias ambientales son transnacionales, ya que el consumo en los Estados ricos tiene graves consecuencias para la salud, los ecosistemas y los derechos humanos en otros Estados. Los Estados de ingreso alto siguen exportando irresponsablemente materiales peligrosos, como plaguicidas [Véase A/HRC/34/48.], desechos plásticos [Véase A/76/207.], desechos electrónicos, aceite usado y vehículos desechados, junto con los riesgos sanitarios y ambientales que acarrearán, a países de ingreso bajo y mediano, aprovechando que estos países suelen tener una reglamentación menos estricta y su aplicación es limitada [Información presentada por Costa Rica y Côte d'Ivoire.]. (...)

25. Las comunidades pobres, vulnerables y marginadas tienen menos probabilidades de acceder a información sobre el medio ambiente, de participar en la adopción de decisiones al respecto o de contar con acceso a la justicia y a recursos efectivos cuando sus derechos se ven amenazados o vulnerados por la contaminación y las sustancias químicas tóxicas. Aunque la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) se centran en la rectificación de estas injusticias y en garantizar a todos el disfrute del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, los Estados parte en estos tratados son menos de 60 y su aplicación sigue tropezando con dificultades.

B. Zonas de sacrificio

26. Algunas comunidades son objeto de injusticias ambientales consistentes en un grado de exposición tan extremo a la contaminación y a las sustancias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC

LORETO

WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

tóxicas en sus lugares de residencia que estos se han denominado “zonas de sacrificio” [Véase Steve Lerner, *Sacrifice Zones: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2010)]. (...).

27. En la actualidad, por zona de sacrificio puede entenderse un lugar cuyos residentes sufren consecuencias devastadoras para su salud física y mental y violaciones de sus derechos humanos, de resultas de vivir en focos de polución y zonas altamente contaminadas (...)

28. Las instalaciones más contaminantes y peligrosas, como las minas a cielo abierto, las fundiciones, las refinerías de petróleo, las plantas químicas, las centrales eléctricas de carbón, los yacimientos de petróleo y gas, las plantas siderúrgicas, los vertederos y las incineradoras de desechos peligrosos, y aquellas zonas donde estas instalaciones se presentan agrupadas, suelen situarse en las inmediaciones de comunidades pobres y marginadas (...).

29. El hecho de que sigan existiendo zonas de sacrificio es una mancha en la conciencia colectiva de la humanidad. Creadas a menudo con la connivencia de Gobiernos y empresas, las zonas de sacrificio están en contradicción directa con el desarrollo sostenible y menoscaban los intereses de las generaciones presentes y futuras. Las personas que habitan las zonas de sacrificio viven explotadas, traumatizadas y estigmatizadas. Se las trata como si fueran desechables, se ignora su voz, se excluye su presencia en los procesos de toma de decisiones y se pisotean su dignidad y sus derechos humanos. Las zonas de sacrificio existen en los Estados ricos y pobres, en el Norte y en el Sur, como ilustran los ejemplos expuestos a continuación. En el anexo I se describen más zonas de sacrificio [Los anexos estarán disponibles en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/AnnualReports.aspx>].

IV. Obligaciones de derechos humanos relacionadas con la contaminación generalizada y las sustancias tóxicas

50. En cuanto a las obligaciones sustantivas, los Estados no deben generar contaminación ni causar la exposición a sustancias tóxicas que violen el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible; deben proteger ese derecho frente a violaciones cometidas por terceros, en particular las empresas; y emprender acciones positivas para hacer efectivo este derecho. Dado que los actuales esfuerzos para minimizar o mitigar la contaminación y los desechos son del todo insuficientes, los Estados deben establecer leyes, reglamentaciones, normas y políticas, o reforzar las existentes, para prevenir la exposición a las sustancias tóxicas, y diseñar planes de acción para prevenir la contaminación, eliminar las sustancias tóxicas y rehabilitar los sitios contaminados. (...)

52. El Comité de Derechos Humanos ha dejado claro que los Estados deben investigar las situaciones de contaminación grave o vertido o emisión de sustancias tóxicas e imponer sanciones cuando se produzcan infracciones⁷⁷. No prevenir el menoscabo previsible de los derechos humanos causado por la exposición a la contaminación y a las sustancias tóxicas, o no movilizar para



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

tal fin el máximo de recursos disponibles, podría constituir un incumplimiento de las obligaciones de los Estados. (...)

53. Los Estados no pueden seguir tolerando la creación de zonas de sacrificio, ni permitir que pervivan las zonas de sacrificio existentes. Deben adoptarse medidas inmediatas para evitar que sus habitantes sigan expuestos a los peligros ambientales. Es inaceptable que los Estados agraven las violaciones de los derechos humanos que ya se cometen en las zonas de sacrificio aprobando la creación de nuevas fuentes de contaminación y sustancias tóxicas (...).

129. Sumado a lo anterior, vale la pena tomar en cuenta la *Declaración de final de misión del relator especial para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento*, señor Pedro Arrojo Agudo, de fecha 15 de diciembre 2022¹³, en el que pone de relevancia diversos problemas y obligaciones pendientes relacionados con el derecho al agua. Vale la pena mencionar que el Tribunal Constitucional tuvo, asimismo, ocasión de escuchar a don Pedro Arrojo Agudo durante la vista de la causa, a través de un informe virtual.
130. Entre los asuntos más estrechamente relacionados con el objeto de la presente causa y el trasfondo detrás de tal problemática, en la referida declaración del relator especial se destacan los siguientes:

Aunque la Constitución peruana establece desde 2017 en su artículo 7, en coherencia con los estándares internacionales, que el estado garantiza el derecho al agua a todas las personas de forma prioritaria frente a cualquier otro uso, en la práctica he constatado que ese precepto legal no se cumple. Esta obligación constitucional debería traducirse en que el estado priorice en cada territorio las aguas más accesibles y de mayor calidad para abastecer los servicios de agua potable y saneamiento de la población. Sin embargo, he observado durante mi visita con preocupación como, por ejemplo, se priorizan de facto concesiones de agua para empresas mineras que ponen en riesgo la potabilidad y disponibilidad de aguas para el consumo humano (...)

Contaminación tóxica

Según los datos aportados por el Ministerio de Salud, más de 10 millones de peruanos y peruanas, lo que supone el 31,15 % de la población, ingieren tóxicos, como metales pesados, con el agua que reciben: en concreto, más de la mitad de la población de Pasco, Puno, Amazonas, Callao, Madre de Dios, Moquegua, Cusco, Ucayali y el 100% de la población de Lambayeque. (...)

La contaminación por aguas residuales

Tanto los vertidos directos, como la falta de supervisión y mantenimiento de pozos negros y fosas sépticas, y la ineficiencia de las plantas de tratamiento existentes, generan altos niveles de contaminación orgánica y biológica con graves afecciones a la salud pública, sobre todo en el medio rural. La prioridad

¹³ Disponible aquí: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/water/statements/2022-12-14/2022-12-15-eom-statement-peru-sr-water-sanitation-sp.pdf>



EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

que merece el saneamiento suele quedar relegada en los presupuestos públicos. Por otro lado, la ineficiencia en la ejecución presupuestaria de proyectos aprobados es particularmente grave en obras de saneamiento, como denunciaron los vecinos de Punchana en Iquitos con el frustrante desarrollo del proyecto de alcantarillado y saneamiento por presuntos problemas de corrupción. El decreto legislativo n° 1285 del año 2016 que exonera durante 9 años la aplicación de sanciones por descarga de aguas no tratadas es otra referencia sangrante al respecto. Por la aplicación del decreto no hay sanciones para el vertido directo de las aguas usadas de Juliaca al Lago Titicaca, por el no funcionamiento de la depuradora.

131. De otro lado, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus importantes atribuciones constitucionales de “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía” (artículo 162 de la Constitución), también ha elaborado información valiosa en esta materia, que sin duda ayuda a contextualizar las vulneraciones a los derechos que se han encontrado en el presente caso.
132. A este respecto, la referida institución elaboró el Informe de Adjuntía N° 002-2021-DP/AMASPPI, *Boletín sobre la cobertura de agua potable. Región Loreto*¹⁴. En dicho informe se precisa, con base en la información oficial disponible sobre este tema, lo siguiente:

2.3. Acceso a agua potable por red pública

De acuerdo con el INEI, a abril 2020, el 90,8% (29,53 millones) de la población del país accede al agua para consumo humano desde la red pública. De este grupo, el 85,5% tiene acceso dentro de la vivienda, el 4,0% lo tiene fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación y el 1,3% tiene acceso por pilón de uso público. Asimismo, según el área de residencia, el 94,8% de la población del área urbana accede a este servicio, en tanto que en el área rural sólo el 76,3% tiene acceso [INEI, Informe Técnico “Perú, formas de acceso al Agua y Saneamiento Básico” - Boletín “El agua N°09”, abril de 2020 (...)].

Desde el punto de vista de la salud pública, el indicador más importante de la eficiencia del sistema de abastecimiento de agua es la proporción de la población que tiene acceso fiable al agua potable.

Siendo así, el Perú aún muestra serios retrasos para lograr que su población cuente con sistemas confiables de abastecimiento de agua.

3. Datos sobre cobertura de agua potable en la región Loreto

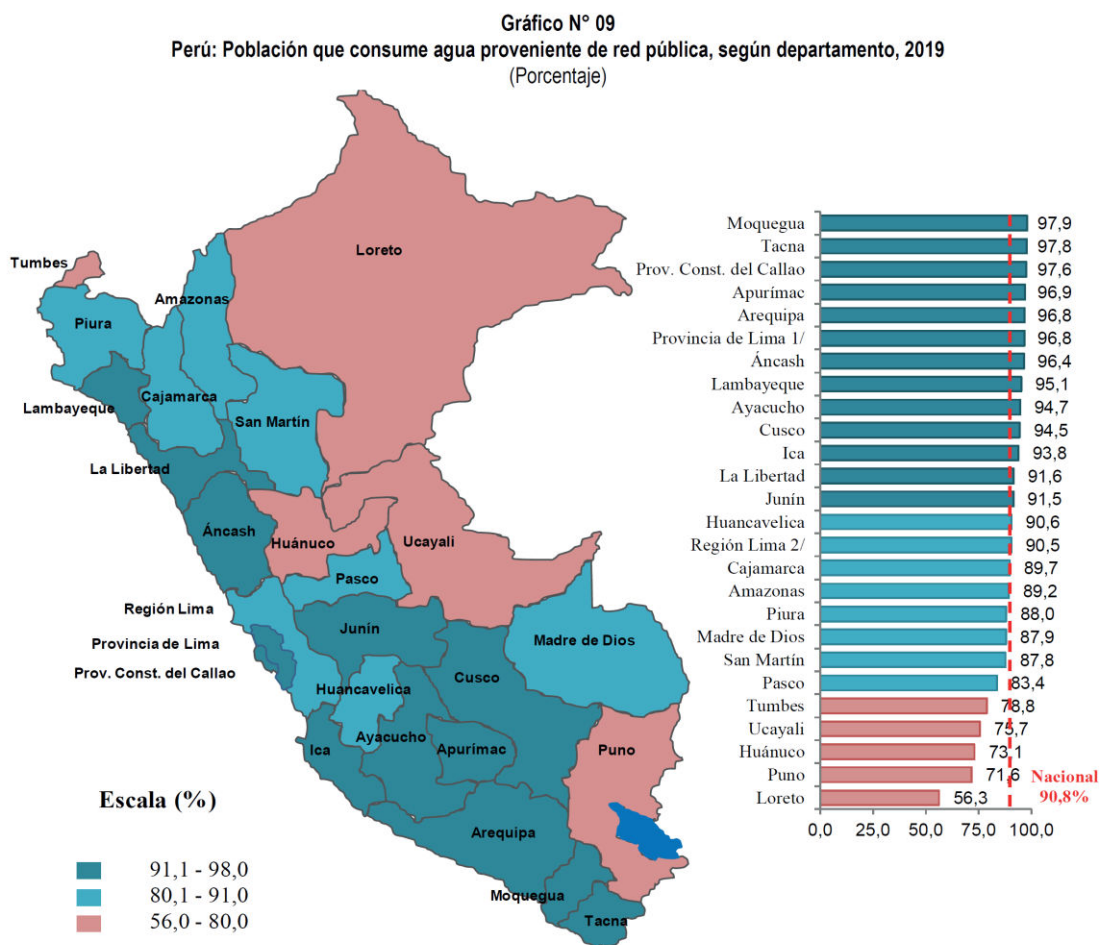
El Informe Técnico “Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico” [...], del INEI, presenta información estadística en serie histórica, años móviles y años puntuales de las diferentes formas de acceso al agua y saneamiento básico de la población, según área de residencia y departamentos.

¹⁴ Disponible aquí: <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-de-adjuntia-n-002-2021-dp-amasppi/>



EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Tal como se observa en el gráfico, de las 25 regiones del país, Loreto encabeza la lista con el mayor déficit en el acceso al agua potable proveniente de red pública, alcanzando solamente un 56,3% [Los reportes del INEI, desde el 2016, presentan a Loreto como la región con menor cobertura de agua por red pública, a nivel nacional].



Nota: Red pública, incluye agua por red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro de la edificación o pilón de uso público.

1/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

2/ Comprende las provincias: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.

133. Además, luego de analizar el número de viviendas conectadas a la red de agua potable por distritos en la región Loreto, la Defensoría del Pueblo en su informe verificó principalmente lo siguiente:

[D]el total de 53 distritos de la región de Loreto, se tienen los siguientes datos:

- 36 distritos tienen menos del 25% de viviendas conectadas a la red de agua potable.
- 10 distritos tienen menos del 50% de viviendas conectadas a la red de agua potable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

- 6 distritos tienen menos del 75% de viviendas conectadas a la red de agua potable.
- 1 distrito tiene más del 75% de viviendas conectadas a la red de agua potable. Se evidencia que la mayor parte de los distritos de la región Loreto tiene menos de la cuarta parte de viviendas conectadas a la red de agua potable. En este grupo, los distritos de Yaguas, Rosa Panduro y Jeberos reportan que ninguna vivienda está conectada. Asimismo, 21 de los 36 distritos reportan menos del 10% de viviendas conectadas.

De los 10 distritos que tienen menos de la mitad de sus viviendas conectadas a la red de agua potable, únicamente dos (Vargas Guerra y Tapiche) superan el 40%.

Finalmente, sólo Iquitos cuenta con el 89% de viviendas conectadas a la red.

En ese sentido, pese a que la forma más fiable para acceder al agua segura es la red pública, la mayor parte de la población loreto carece de condiciones de salubridad para el disfrute de este servicio básico. Las cifras presentadas muestran la grave problemática que afronta la región Loreto en materia de agua, siendo las poblaciones con menor cantidad de habitantes las más afectadas.

134. Conjuntamente con el documento antes mencionado, la Defensoría del Pueblo elaboró un interesante texto destinado a ilustrar al relator especial sobre los Derechos al agua potable y saneamiento, con ocasión de su visita. Se trata del Informe de Adjuntía N° 016-2022-DP/Amasppi: *Aportes de la Defensoría del Pueblo del Perú para visita oficial de Relator Especial sobre los derechos al agua potable y saneamiento*¹⁵.
135. Dicho documento, una vez más, sistematiza la información oficial disponible hasta fines del año 2022, y brinda un valioso diagnóstico sobre los retos pendientes en materia de satisfacción del derecho al agua potable. Esta información estatal ha tomado en cuenta los indicadores relacionados con las condiciones básicas en torno al derecho al agua potable, tales como accesibilidad, calidad, asequibilidad y aceptabilidad del agua para beber y uso personal/doméstico y saneamiento.
136. En lo que concierne de manera más directa con el análisis del presente caso, en dicho informe de Adjuntía se advierte lo siguiente (que, por su importancia, resulta pertinente reproducir ampliamente):

2.1. Desafíos que enfrenta Perú en relación con la realización de los derechos humanos al agua potable y saneamiento, incluidos, entre otros, la disponibilidad, accesibilidad, calidad y seguridad, asequibilidad y

¹⁵ Disponible aquí: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-de-Adjuntía-016-2022-DP-AMASPPPI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

aceptabilidad del agua para beber y uso personal/doméstico y saneamiento.

El acceso a los servicios de saneamiento [...] constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo integral de un país. Por ello las políticas que se adoptan e implementan deben fijar medidas oportunas y sostenibles que garanticen el acceso a dichos servicios, especialmente para las poblaciones que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

En el Perú, mediante el Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA se aprobó la Política Nacional de Saneamiento como instrumento de desarrollo del sector saneamiento, orientada a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural. En esta línea, el Plan Nacional de Saneamiento es el instrumento enmarcado en la Política Nacional que orienta la gestión y la inversión sectorial mediante ejes estratégicos de desarrollo.

Así, la Resolución Ministerial N° 399-2021-VIVIENDA aprobó el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 y sus anexos (PNS) [En: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2648833/PNS%20%281%29.pdf?v=1661013508>]. El PNS constituye el principal instrumento de implementación de la Política Nacional de Saneamiento y del marco normativo del sector en el Perú. Contiene los objetivos, lineamientos e instrucciones para el uso eficiente de los recursos en la provisión de los servicios de saneamiento, así como la información contenida en los Planes Regionales de Saneamiento, estableciendo la programación de inversiones, fuentes de financiamiento y acciones, además de las entidades responsables en la implementación del Plan, con la finalidad de lograr el acceso universal a los servicios de saneamiento, de calidad y de manera sostenible.

El PNS se encuentra alineado al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”; cuyas metas deben alcanzarse para el 2030. No obstante, pese a la importancia de acceso a los servicios de saneamiento y a las disposiciones normativas de carácter nacional e internacional que disponen su cumplimiento, en el Perú aún existe un serio déficit de acceso a dichos servicios.

El Instituto Nacional de Informática y Estadística (INEI) presenta en el Boletín N° 09 “Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico” [En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_junio2020.pdf] diversos indicadores en relación a los derechos humanos al agua potable y saneamiento, entre ellos, accesibilidad, calidad, asequibilidad y aceptabilidad del agua para beber y uso personal/doméstico y saneamiento.

El referido Boletín señala que, a abril del 2020, el 90,8% (29,53 millones) de la población del país accedía a agua para consumo humano proveniente de red pública (dentro de la vivienda o fuera de la vivienda, pero dentro del edificio o pilón de uso público). Según área de residencia, el 94,8% de la población del área urbana accedía al servicio de agua, en tanto que en el área rural representaba el 76,3%. Al respecto, según la proyección del anterior Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, se esperaba que a finales del 2021 un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

total de 97,0% a nivel nacional tendría acceso a los servicios de agua (según área de residencia, 100% a nivel urbano y 84,6% a nivel rural).

En relación a la calidad, el 53,7% (16,54 millones) de la población consumió agua proveniente de red pública con algún nivel de cloro (adecuado o inadecuado) y solo el 38,6% consumía agua proveniente de red pública con un nivel de cloro adecuado (mayor o igual a 0,5 mg/l).

Cuadro N° 1
Población que consume agua proveniente de red pública (nivel de cloro)

Agua consumida, según nivel de cloro	Área urbana	Área rural
Con algún nivel de cloro	66,3%	9,2%
Nivel de cloro adecuado	48,7%	3,2%
Nivel de cloro inferior a adecuado 0,5 mg/l	17,6%	6,0%

Fuente: INEI
Elaboración propia

De otro lado, sobre la potabilidad del agua, el 68,2% (22,18 millones) informó que el agua que consumía era potable, mientras que el 22,6% (7,36 millones) informó consumir agua no potable.

Cuadro N° 2
Población que consume agua proveniente de red pública (potabilidad)

Agua consumida, según potabilidad	Área urbana	Área rural
Potable	79,5%	7,4%
No potable	10,1%	68,9%

Fuente: INEI
Elaboración propia

En cuanto a la disponibilidad, 27,84 millones de personas (85,6%) accedieron al agua proveniente de red pública todos los días de la semana; de los cuales el 80,7% accedía por red pública dentro de la vivienda, 3,8% por red pública fuera de la vivienda, pero dentro del edificio y el 1,2% mediante pilón de uso público.

Al realizar la comparación de la población que consumía agua todos los días por área de residencia, se observa que existe en el área urbana un mayor porcentaje de población que consume agua proveniente de red pública todos los días de la semana.

De otro lado, del total de población que informaron consumir agua proveniente de red pública todos los días de la semana, el 57,0% tienen este servicio las 24 horas del día (18,54 millones), donde el 54,4% es agua dentro de la vivienda, el 2,1% fuera de la vivienda, pero dentro del edificio y el 0,5% pilón de uso público.

Según área de residencia, en el área urbana el 56,2% de la población que consumía agua por red pública tiene el servicio las 24 horas del día, en tanto en el área rural representaba el 60,0%.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

En el área urbana del país, el 56,2% de la población que consumía agua proveniente de red pública tenía este servicio las 24 horas del día, de estos el 53,4% tenía dentro de la vivienda, el 2,5% fuera de la vivienda, pero dentro del edificio y el 0,3% pilón de uso público. En el área rural del país, el 60,0% de la población que consumía agua proveniente de red pública tenía este servicio las 24 horas del día; de este grupo, el 58,0% tenía dentro de la vivienda, el 0,8% fuera de la vivienda, pero dentro del edificio y el 1,2% pilón de uso público.

Asimismo, el 28,6% de la población que consumía agua proveniente de red pública tenía agua por horas; así el 7,3% tenían entre 1 a 3 horas diarias, el 8,6% entre 4 y 7 horas, el 7,1% entre 8 a 12 horas, el 3,8% entre 13 a 17 horas y el 1,8% entre 18 a 23 horas diarias.

En relación a los servicios de saneamiento, el Boletín N° 09 del INEI, señaló que el 74,8% (24,33 millones) de la población del país accedía al sistema de alcantarillado por red pública (dentro de la vivienda o fuera pero dentro del edificio). Según área de residencia, este tipo de sistema de eliminación de excretas es mayor en el área urbana (89,7%) que lo registrado en el área rural (19,5%). Al respecto, el anterior Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 proyectaba que a finales del 2021, el 100% de la población urbana y el 70% de la población rural tendrían acceso a los servicios de saneamiento.

Asimismo, el referido Boletín señala que el 71,0% de la población accedía al sistema de alcantarillado por red pública dentro de la vivienda (85% de la población urbana y 18,9% de la población rural). El 3,8% de la población del país contaba con sistema de eliminación de excretas fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación (4,7% de la población urbana y 0,6% de la población rural).

Se registra que el 25,2% de la población del país no accedía a sistemas de red de alcantarillado, eliminando las excretas a través de pozo ciego o negro (9,5%), pozo séptico (5,2%), letrina (2,8%), por río, acequia o canal (1,2%) y el 6,5% no tiene ningún tipo de servicio para estos fines.

El 10,3% de la población del área urbana del país no tenían sistema de red pública de alcantarillado y eliminan las excretas mediante pozo séptico (1,2%), pozo ciego o negro (4,5%), mediante letrina (0,5%), río acequia o canal (1,1%) y el 3,0% no tenían ningún tipo de servicio higiénico. El 80,5% de la población del área rural del país no tenían sistema de red pública de alcantarillado y eliminan las excretas mediante pozo séptico (20,0%), por pozo ciego o negro (27,8%), mediante letrina (11,5%) y el 19,7% no tenían ningún tipo de servicio higiénico.

De esta forma, si bien en los últimos años en el Perú se han registrado avances en la cobertura de los servicios de agua y saneamiento, aún existen importantes brechas que cerrar tanto en el servicio de agua como en el de saneamiento, teniendo una mayor carencia en el ámbito rural.

Estas brechas en el acceso al servicio de agua se traducen en un aproximado de 3 millones de personas que no cuenta con el recurso a través de la red pública,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

lo cual los obliga a abastecerse de otras formas no seguras, tales como: camiones cisterna, río-acequia, manantial, otros (lluvia); y en más de 7,5 millones de peruanos que carecen de los servicios de saneamiento, y acuden al uso de pozo séptico, pozo ciego o negro, letrina o no cuentan con ningún tipo de servicio higiénico.

Este déficit persistente en los servicios de agua potable en nuestro país, es una muestra de diversos problemas estructurales y de diversas debilidades en la implementación de la Política Nacional de Saneamiento y en los diversos componentes del Plan Nacional de Saneamiento.

137. Como último asunto, este Tribunal Constitucional, con base en el rol pacificador que le corresponde, atendiendo a la especial posición en la que se encuentra como principal defensor de la Constitución y los derechos que ella contiene, ha tenido ocasión de resaltar recientemente que:

[P]aíses como el nuestro requieren que sus dignatarios se enfoquen en la búsqueda de la paz social, donde los conflictos no sean la regla sino la excepción, y estos problemas se minimicen e impere el diálogo, la negociación y el consenso inclusivo y justo para todos los sectores sociales.

En esta tarea, el Tribunal Constitucional no puede ponerse de costado. Todo lo contrario, la asignación como órgano de control de la Constitución le otorga una posición expectante para contribuir con la paz social, habida cuenta de su importancia para construir una sociedad integrada que, frente al conflicto (...) utilice el diálogo, la negociación y el consenso para resolver sus diferencias. Al fin y al cabo, paz y sociedad son inescindibles desde una vertiente colectiva y, en clave humanista, fuente para el sostenimiento del Estado constitucional de nuestros tiempos. (Sentencia 01606-2018-PHC/TC, fundamentos 62 y 63).

138. Al respecto, cabe destacar que los conflictos ambientales o socioambientales son muy frecuentes en nuestro país, y constituyen uno de los principales motivos de conflictividad social. Las estadísticas tanto de la Presidencia del Consejo de Ministros como de la Defensoría del Pueblo, a través de sus diversos reportes de conflictos sociales, ponen en evidencia esta problemática, a la que, desde luego, no puede ser ajena este Alto Tribunal.
139. De este modo, el *Reporte de Conflictos Sociales* elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros, correspondiente al mes de junio de 2023¹⁶, da cuenta de los siguientes supuestos de conflictos, entre lo que destacan los de materia ambiental y socioambiental, además de conflictos relacionados con actividades extractivas:

¹⁶ Disponible aquí:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4886386/REPORTE%20MENSUAL%20CONFLICTOS%20JUNIO%202023.pdf>



Total de casos registrados por tipología general a nivel nacional

Tipo de conflicto	Tipología detallada	Subtotal	Total general
Agrario	Económico	2	2
Bienes y Servicios Públicos	Bienes y Servicios Públicos	5	13
	Gestión	4	
	Salud	1	
	Otros	3	
Gobernabilidad	Demarcación Territorial	2	3
	Gobernabilidad	1	
Hídrico	Hídrico	2	4
	Ambiental	2	
Hidrocarburos	Hidrocarburos	9	14
	Ambiental	2	
	Económico	1	
	Socioambiental	2	
Infraestructura	Hídrico	1	9
	Obras Públicas	6	
	Transporte	2	
Minería	Minería	11	39
	Ambiental	10	
	Económico	8	
	Socioambiental	2	
	Socioambiental - Socioeconómico	8	
Minería Ilegal	Minería Ilegal	1	3
	Ambiental	2	
Otros	Otros	2	2
Total general			89

140. Adicionalmente, el *Reporte de Conflictos Sociales N.° 232. Junio 2023*, también brinda información relevante en torno a los diversos tipos de conflictos de los que han tomado conocimiento y sobre las autoridades que tendrían competencia en esas materias:



Cuadro N° 3:
PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES POR AUTORIDAD COMPETENTE, SEGÚN TIPO, JUNIO 2023
(Número de casos)

Tipo	TOTAL	%	Gobierno nacional	Gobierno regional	Gobierno local	Poder Judicial	Poder legislativo	Org. Const. Autónomo
TOTAL	219	100.0%	138	59	16	3	2	1
Socioambiental	139	63.5%	113	21	5	0	0	0
Comunal	22	10.0%	0	21	1	0	0	0
Asuntos de gobierno nacional	17	7.8%	15	0	1	0	1	0
Asuntos de gobierno regional	14	6.4%	0	14	0	0	0	0
Asuntos de gobierno local	9	4.1%	1	0	7	0	0	1
Otros asuntos	7	3.2%	3	2	0	2	0	0
Laboral	6	2.7%	4	0	1	1	0	0
Demarcación territorial	4	1.8%	1	1	1	0	1	0
Cultivo ilegal de coca	1	0.5%	1	0	0	0	0	0
Electoral	0	0.0%	0	0	0	0	0	0

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

141. En este orden ideas, y conforme será detallado luego, este Tribunal encuentra que hay un déficit especialmente preocupante respecto de los derechos al ambiente y al agua potable en la región de Loreto, que merece una respuesta estructural. Siendo así, además de la decisión específica que el caso concreto requiere, será necesario brindar una respuesta que involucre a los actores institucionales, a fin de generar un cambio estructural en torno a los déficits *iusfundamentales* en materia de políticas públicas existentes, a partir de la identificación de un estado de cosas inconstitucional, como punto de partida, y sin perjuicio de distinguir los mandatos correspondientes al primer y al segundo umbral de protección de los derechos que han sido vulnerados.

Efectos de la presente sentencia

142. Con base en las trasgresiones a los derechos fundamentales que han sido encontradas en el presente caso, y considerando que resulta pertinente distinguir entre los ámbitos *iusfundamentales* que corresponden al primer y segundo umbral de protección de los derechos, este Tribunal considera pertinente precisar los efectos de la presente sentencia, a efectos de establecer medidas pertinentes y efectivas que tengan como fin revertir las vulneraciones encontradas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

a) Respeto de los ámbitos *iusfundamentales* relacionados con el primer umbral

143. Al tratarse de contenidos que requieren una actuación inmediata e incondicionada, debido a las graves consecuencias que su desatención acarrearía sobre la vida y salud de los recurrentes, este Tribunal dispone lo siguiente:

- El cese, en el plazo máximo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la presente sentencia a la parte demandada, del vertimiento de desechos orgánicos y residuos sin tratar sobre el sistema de alcantarillado municipal que desemboca al desagüe a cielo abierto ubicado en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”. Este plazo tiene como única finalidad que se tomen medidas urgentes para disponer adecuadamente de tales desechos, conforme a la legislación vigente y bajo responsabilidad.
- El establecimiento inmediato del recojo de residuos sólidos de manera asequible y suficiente, mediante un sistema de recojo que evite la acumulación de residuos en las calles, o que estos deban ser transportados a lugares lejanos para su acopio, con una periodicidad cuando menos interdiaria y en un rango de horario establecido.
- El cubrimiento inmediato del alcantarillado a cielo abierto ubicado en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”, así como la construcción de rasantes que impermeabilicen el suelo y coadyuven a evitar el rebalse de las aguas residuales hacia las calles y casas.

144. Los demandados quedan obligados a informar al juzgado de ejecución y a la Defensoría del Pueblo, al término de los 30 días hábiles contabilizados luego de notificada la presente sentencia y bajo responsabilidad, del cumplimiento de lo dispuesto en su contenido.

145. En el caso del cubrimiento del desagüe a cielo abierto y la construcción de rasantes, se podrá habilitar excepcionalmente un plazo adicional, previo aviso a este órgano colegiado, y siempre que dicho pedido se encuentre debidamente justificado y sustentado.

b) Respeto de los ámbitos *iusfundamentales* relacionados con el segundo umbral

146. Además de las medidas inmediatas e incondicionadas antes indicadas, ciertamente se requiere de otras medidas que, debido a su complejidad,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

demandan de cierto nivel de planificación o de la elaboración de políticas públicas.

147. En tal sentido, este Tribunal dispone que:

- En el término máximo de 30 días hábiles, los demandados deben coordinar y disponer las medidas necesarias para revertir en el más breve plazo, y agotando el máximo de los discursos disponibles para tales efectos, las vulneraciones aquí determinadas. Estas coordinaciones y acciones a seguir deberán estar contenidas en un plan de acción que deberá ser remitido al juez de ejecución y a la Defensoría del Pueblo, a más tardar, a los 45 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la sentencia.
- El abastecimiento de un sistema de agua potable en condiciones accesibles, de calidad y suficiente.
- La construcción definitiva del sistema de desagüe integrado a la red de alcantarillado municipal.

148. Las entidades demandadas deberán informar oportunamente, al juez de ejecución y a la Defensoría del Pueblo, sobre las situaciones de bloqueo institucional que no les permitan cumplir debidamente con sus competencias, a efectos de disponer lo pertinente y lograr el cabal cumplimiento de lo aquí dispuesto.

c) Declaración de un estado de cosas inconstitucional en la región de Loreto respecto de los derechos al ambiente y al agua potable

149. Bien vista, la vulneración de derechos encontrada en el expediente de autos excede, con creces, a los hechos analizados en el caso concreto, conforme a los fundamentos expuestos *supra*. Ciertamente, las vulneraciones *iusfundamentales* que han sido determinadas en esta sentencia denotan un problema estructural, arraigado en el tiempo, a la par que masivo –presente en diferentes comunidades, de la Región de Loreto, en especial, en aquellas en situación de pobreza–. Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que las aguas servidas que circulan por los asentamientos humanos demandantes desembocan en el río Nanay y éste, a su vez, en el río Amazonas. Todo esto, pues, comporta una situación cuya reversión demanda la intervención de diversas entidades, por lo que este Tribunal Constitucional debe reconocer la existencia de un estado de cosas inconstitucional en torno a:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

- La vulneración masiva del derecho al agua potable, debido a la falta de acceso a la red de agua y al sistema de alcantarillado, en especial en los sectores que se encuentran en situación de pobreza.
 - La contaminación ambiental –y la subsecuente vulneración de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida, el bienestar, la vivienda, entre otros– como consecuencia de la falta de acopio y gestión de los residuos sólidos.
 - La contaminación ambiental –y la subsecuente vulneración de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida, el bienestar, la vivienda, entre otros– como consecuencia de la falta de tratamiento, o el tratamiento defectuoso, de las aguas residuales.
150. Al tratarse de contenidos que requieren diversas actuaciones por parte de diferentes entidades, se requiere de niveles de coordinación, planificación, programación y presupuesto. En tal sentido, este Tribunal considera pertinente lo siguiente:
- Disponer que las entidades demandadas precisen las situaciones de bloqueo institucional que limitan la posibilidad de cumplir debidamente con sus competencias relacionadas con el estado de cosas inconstitucional evidenciado, y se las informe al Tribunal Constitucional y a la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de supervisar el cumplimiento cabal de lo dispuesto en esta sentencia y ampliar sus efectos a las entidades correspondientes, con base en los artículos 14 y 16 del Nuevo Código Procesal Constitucional; y teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 162 de la Constitución, “corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía”.
 - Notificar con la presente sentencia al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a la Autoridad Nacional del Agua, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y a la Presidencia del Consejo de Ministros, para que informen, en el plazo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la presente sentencia, al Tribunal Constitucional y a la Defensoría del Pueblo, bajo responsabilidad, sobre los alcances de sus competencias relacionadas con el estado de cosas inconstitucional aquí declarado, con la finalidad de supervisar el cumplimiento cabal de lo dispuesto en esta sentencia y, de ser el caso, ampliar los efectos de esta decisión con base en los artículos 14 y 16 del Nuevo Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

- Notificar con la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, para que, en el marco de sus atribuciones reconocidas en la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, supervise que todas las entidades administrativas involucradas cumplan de manera eficaz y oportuna con los mandatos establecidos por este Colegiado.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda respecto de los derechos a contar con un ambiente equilibrado y adecuado, al agua, a la vida, a la salud, a la integridad física, a la vivienda, a acceder a servicios públicos y al bienestar.
2. **DISPONE** que, de modo perentorio y considerando los fundamentos 144 y 145 de la sentencia, los demandados cumplan con:
 - El cese, en el plazo máximo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la presente sentencia a la parte demandada, del vertimiento de desechos orgánicos y residuos sin tratar al sistema de alcantarillado municipal que desemboca en el desagüe a cielo abierto ubicado en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”. Este plazo tiene como única finalidad que se tomen medidas urgentes para disponer adecuadamente de tales desechos, conforme a la legislación vigente y bajo responsabilidad.
 - El establecimiento inmediato del recojo de residuos sólidos de manera asequible y suficiente, mediante un sistema de recojo que evite la acumulación de residuos en las calles o que ellos deban ser transportados a lugares lejanos para su acopio, con una periodicidad cuando menos interdiaria y en un rango de horario establecido.
 - El cubrimiento inmediato del alcantarillado a cielo abierto ubicado en los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Setiembre”, así como la construcción de rasantes que impermeabilicen el suelo y coadyuven a evitar el rebalse de las aguas residuales hacia las calles y casas.
3. **DISPONE**, conforme a lo indicado en la sentencia, que:
 - En el plazo máximo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la presente sentencia, que las autoridades demandadas coordinen y dispongan las medidas necesarias para revertir en el más breve



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

plazo, y agotando el máximo de los recursos disponibles para tales efectos, las vulneraciones aquí determinadas. Estas coordinaciones y acciones a seguir deberán estar contenidas en un plan de acción que deberá ser remitido al juzgado de ejecución y a la Defensoría del Pueblo, a más tardar, a los 45 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la sentencia.

- El abastecimiento de un sistema de agua potable en condiciones accesibles, de calidad y suficiente.
- La construcción definitiva del sistema de desagüe integrado a la red de alcantarillado municipal.

4. **DECLARA** la existencia de un **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL en la Región de Loreto** respecto de lo siguiente:

- La vulneración masiva del derecho al agua potable, debido a la falta de acceso a la red de agua y al sistema de alcantarillado, en especial en los sectores que se encuentran en situación de pobreza.
- La contaminación ambiental –y la subsecuente vulneración de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida, el bienestar, la vivienda, entre otros– como consecuencia de la falta de acopio y gestión de los residuos sólidos.
- La contaminación ambiental –y la subsecuente vulneración de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida, el bienestar, la vivienda, entre otros– como consecuencia de la falta de tratamiento, o el tratamiento defectuoso, de las aguas residuales.

5. **DISPONE** que las entidades demandadas precisen las situaciones de bloqueo institucional que limitan la posibilidad de cumplir debidamente con sus competencias relacionadas con el estado de cosas inconstitucional evidenciado, con la finalidad de que la Defensoría del Pueblo pueda supervisar el cumplimiento cabal de lo dispuesto en esta sentencia y, para que, de ser el caso, el Tribunal Constitucional amplíe sus efectos a las entidades correspondientes, con base en los artículos 14 y 16 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

6. **NOTIFICA** con la presente sentencia al Ministerio del Ambiente, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a la Autoridad Nacional del Agua, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y a la Presidencia del Consejo de Ministros, y dispone que **INFORMEN** al Tribunal Constitucional y a la Defensoría del Pueblo, en el plazo de 30 días hábiles contabilizados desde el día siguiente de notificada la presente sentencia, bajo responsabilidad, sobre los alcances de sus competencias respecto del estado de cosas inconstitucional aquí



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

declarado, con la finalidad de que la Defensoría del Pueblo pueda supervisar el cumplimiento cabal de lo dispuesto en esta sentencia y, para que, de ser el caso, el Tribunal Constitucional amplíe sus efectos a las entidades correspondientes, con base en los artículos 14 y 16 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

7. **NOTIFICA** con la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo, para que en el marco de sus atribuciones reconocidas en la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica, supervise que todas las entidades administrativas involucradas cumplan de manera eficaz y oportuna con los mandatos establecidos por este Colegiado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto por las siguientes consideraciones.

Cuestión procesal previa

1. Considero necesario añadir a lo expresado en el fundamento 18 de la ponencia, que, conforme al artículo 11 de la Ley 29689: *“El gobierno local competente presenta la solicitud de reasentamiento poblacional al órgano técnico, luego de haber declarado mediante acuerdo de concejo la zona como de muy alto riesgo no mitigable, indicando los datos del grupo priorizado de pobladores a reasentar, los costos estimados y la identificación de la zona de acogida...”*.
2. Al respecto, no consta en el expediente que la comuna de Punchana o la de Maynas, hayan declarado la zona como de muy alto riesgo no mitigable, para solicitar el reasentamiento de la población. Por tanto, no puede presumirse que corresponde la aplicación de la Ley 26689 (modificada por la Ley 30645) tal como interpretó la Sala Superior en su sentencia¹⁷, si la propia autoridad edil encargada de calificar no adoptó acuerdo alguno al respecto. En consecuencia y, por aplicación del principio *pro actione*, que favorece la continuidad del proceso, es factible emitir un pronunciamiento de fondo.

Respecto al fondo del asunto

3. Me aparto de los fundamentos 40 a 42 de la ponencia, en primer lugar, porque lo expresado en ellos no es indispensable para la resolución de la presente causa. Y, en segundo lugar, porque se plantea como una cuestión debatida y acordada expresamente en el Pleno, el concepto de la “constitución ecológica”, que remite a tres concepciones filosófico-jurídicas: antropocéntrica, ecocéntrica y biocéntrica, inclinándose por aquella que resta importancia a la dignidad humana, en cuanto realiza una valoración del ecosistema al margen de su ordenación a la vida humana, olvidando que es -precisamente- el único ser vivo dotado de racionalidad, el que puede ordenar el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respetando la naturaleza. Justamente por la importancia de este debate doctrinal, considero que el Tribunal Constitucional, para llegar a esta conclusión, debe realizar un debate profundo, que permita realizar los matices y precisiones indispensables para cumplir con el mandato constitucional de respetar la dignidad humana como fin supremo de la sociedad y del Estado¹⁸.
4. También advierto una contradicción entre los fundamentos 40 y 43 respecto al fundamento 42. En el fundamento 40 se plantea la concepción que subyace a la

¹⁷ Cfr. fundamento jurídico noveno, folios 719-720

¹⁸ Cfr. Constitución del Perú, artículo 1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

“Constitución ecológica” como una cuestión debatible, por lo cual se concluye, en el fundamento 43 que lo que “ahora corresponde” es precisar cuál es el ámbito material de protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y, posteriormente, esclarecer los alcances de su ámbito jurídico de protección. Sin embargo, el fundamento 42 se toma posición cuando se afirma que “no corresponde establecer de modo excluyente un único motivo ni una exclusiva fundamentación en torno a la raigambre constitucional de la naturaleza y a la importancia de su protección”. Dicho de otra manera, en la ponencia se fija una conclusión, en el sentido que en la “Constitución ecológica” peruana subyacen las concepciones antropocéntrica, ecocéntrica y biocéntrica.

5. Como señalé en el considerando 3 *supra*, además de no ser indispensable para la resolución del presente caso, el debate doctrinal propuesto amerita un mayor estudio, máxime si se pretende arribar a una conclusión como la que se realiza en la ponencia.
6. De otro lado, también me aparto del fundamento 128 de la ponencia porque aborda las denominadas “injusticias ambientales y zonas de sacrificio”, que no son aplicables al presente caso y versan sobre asuntos que requieren un análisis y precisión más detenidos. Si bien es cierto que la mayoría de afirmaciones son extractos de un informe sobre la situación ambiental elaborado por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la materia, el ponente las hace suyas al citarlas sin crítica ni matiz alguno.
7. En efecto, en el informe se afirma que existe una relación, que podría interpretarse como causa-efecto, entre temas tan disímiles como el racismo, la discriminación y el patriarcado con las denominadas “injusticias ambientales”. En la lógica del citado relator, pareciera existir una fórmula según la cual a mayor racismo y/o patriarcado, mayores niveles de contaminación. Sin duda es una conclusión -al menos- muy discutible, que requiere mayores elementos de juicio para poder compartirla.
8. Asimismo, contiene afirmaciones alusivas a los países de ingreso bajo y mediano, en los que *“están generándose nuevos sitios contaminados debido a la industrialización (por ejemplo, las centrales eléctricas de carbón) y al extractivismo (por ejemplo, la extracción de oro artesanal y en pequeña escala)”*. Dicha aseveración contiene una condena implícita a la industrialización y a la extracción de recursos minerales, sin precisar los beneficios que, en materia de desarrollo de nuevas tecnologías, generación de puestos de trabajo, ingresos económicos para las familias e ingresos tributarios tiene para el Estado, cuando se trata de una industrialización formal, autorizada por las autoridades competentes. Este texto podría llevar a considerar que existe una condena abierta y sin matices del Tribunal Constitucional, respecto a esas actividades, que podría generar en algunos ciudadanos la equivocada idea que este colegiado está en contra de cualquier proceso de industrialización o de toda actividad extractiva, lo cual no se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

ajusta a la verdad. Tampoco se realiza en ese informe la necesaria distinción entre las actividades mineras formales, que constituyen la mayor fuente de ingresos tributarios del país, -que aporta recursos cuya eficiente asignación puede contribuir al cierre de brechas en educación y salud-, y la minería ilegal, que es la más contaminante y depredadora, que ejerce violencia contra quienes se oponen a esa actividad realizada al margen de la ley y ajena a los controles estatales, que realizan un grave daño humano y ecológico¹⁹ y²⁰.

En relación a los efectos de la presente sentencia

9. El último párrafo del artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que *“En los procesos de hábeas corpus las sentencias estimatorias las ejecuta el juez o la sala que la expidió, sin necesidad de remitir los actuados al juzgado de origen”*. *Contrario sensu*, en los demás procesos de tutela de derechos, entre ellos, el amparo, emitida la sentencia estimatoria, el expediente debe ser devuelto al juzgado de origen, en cuya sede el juez de primera instancia se convierte en juez de ejecución.
10. En esa línea, en el fundamento 144 de la ponencia y en el punto 3 de la parte decisoria, establecen la obligación de informar al juzgado de origen y a la Defensoría del Pueblo sobre las coordinaciones y acciones a seguir por los demandados. Considero que este es el camino establecido por el ordenamiento jurídico, por lo que me aparto, parcialmente, del fundamento 150 de la ponencia, en el extremo en que dispone que las entidades allí señaladas informen al Tribunal Constitucional acerca de situaciones de bloqueo institucional y los alcances de sus competencias, sobre la materia analizada en la presente sentencia. Y es que es al juez de ejecución a quien corresponde, en primera instancia, supervisar el adecuado cumplimiento de las sentencias estimatorias del Tribunal Constitucional en los procesos de amparo. Por ello, la información ordenada debe ser remitida al juez de ejecución y a la Defensoría del Pueblo, esta última en base a los roles asignados en el artículo 162 de la Constitución.

¹⁹ Un estudio publicado por la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) existe corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana, que se encuentra asociada a otros delitos como son la trata de personas (para la explotación laboral y sexual), el comercio ilícito de insumos, el lavado de activos, que provienen del narcotráfico y es empleado para financiar el terrorismo. Este estudio también pone de manifiesto el aporte social que implica la minería formal y las deficiencias estructurales gubernamentales que facilitan la corrupción en esta materia, así como sugerencias para revertir la situación. Cfr. Documento de Política N.º 8. Marzo, 2023, ubicable en https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento_de_Politica_N8_CORRUPCION_MAPE.pdf

²⁰ Sobre la violencia ejercida sobre dirigentes indígenas por la minería ilegal y el narcotráfico, ver por todos, el informe “Líderes indígenas asesinados en la Amazonía peruana” elaborado por Manos Unidas, publicado el 12 de abril de 2021, ubicable en <https://www.manosunidas.org/amazonia-peru-lideres-indigenas>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

11. En esa línea, nótese cómo en el fundamento 150 de la ponencia se cita al artículo 16 del Nuevo Código Procesal Constitucional, pese a que expresamente esta norma indica que las solicitudes de represión de actos lesivos homogéneos pueden ser denunciadas **ante el juez de ejecución**, no ante el Tribunal Constitucional²¹.
12. Consecuentemente, considero que los puntos decisorios quinto y sexto de la sentencia, cuando aluden al Tribunal Constitucional debe entenderse que se refieren al juez de ejecución. En cualquier caso, debo resaltar que mi diferencia de criterio es mínima, pues coincido en lo esencial con lo resuelto y los mandatos detallados.

S.

PACHECO ZERGA

²¹ Lo que no impide que la decisión del juez de ejecución resolviendo el pedido de represión de actos lesivos homogéneos no pueda ser impugnada ante la Sala Superior y la decisión de ésta, objeto de un recurso de agravio constitucional a favor de la ejecución de sentencia del Tribunal Constitucional, el cual concedido, pueda llegar nuevamente a esta sede.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la sentencia adoptada en mayoría, emito el presente voto singular, pues, si bien me encuentro de acuerdo con los puntos resolutiveos 1 y 2, así como con la esencia de la fundamentación que permite arribar a ellos, discrepo de los demás puntos resolutiveos, en base a las razones que a continuación expongo:

1. En la demanda planteada por los representantes de los asentamientos humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Septiembre” del distrito de Punchana, provincia de Maynas, departamento de Loreto, se alega la violación de diversos derechos fundamentales, entre los que destaca el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22, de la Constitución), a la protección de la salud (artículo 7 de la Constitución), y al agua potable (artículo 7-A de la Constitución). Son esencialmente cuatro los hechos que se sostiene que generan las violaciones *iusfundamentales* planteadas:
 - a) La existencia de un desagüe a cielo abierto de aguas servidas que contiene residuos y desechos orgánicos e inorgánicos que han contaminado la tierra (en la que se encontró tanto citotoxicidad –capacidad de dañar y destruir células– como genotoxicidad –capacidad de dañar o alterar el material genético de las células–), el aire (que desprende olores nauseabundos, lo cual ha repercutido en la salud y bienestar de las personas) y el agua alrededor de los asentamientos humanos demandantes. Dichas aguas se encuentran contaminadas, principalmente, porque reciben las descargas provenientes del Camal Municipal de la ciudad de Iquitos, del Hospital Essalud Loreto – III, y de los desagües de algunas viviendas de la zona.
 - b) La inexistencia de un servicio de recojo de residuos sólidos de manera asequible y suficiente.
 - c) La inexistencia de un sistema de abastecimiento de agua potable en condiciones accesibles, de calidad y suficientes.
 - d) La inexistencia de un sistema de desagüe integrado a la red de alcantarillado municipal.
2. En el expediente obran los siguientes documentos elaborados por personal técnico tanto de entidades públicas como privadas:
 - a) Informe Técnico 096-2015GRL-DRS-Loreto/30.09.04, emitido por la Dirección de Salud del Gobierno Regional de Loreto.
 - b) Informe de Supervisión 0263-2015-OEFA/DS-SEP, elaborado por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Organismo de Evaluación y Supervisión Ambiental.

- c) Informe 145-2017-OEFA/ODLORETO, elaborado por el Organismo de Evaluación y Supervisión Ambiental.
 - d) Informe 091-2018-OEFA/ODES LORETO, elaborado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 - e) Informe de Adjuntía 002-2021-DP/AMASPPI, elaborado por la Adjuntía para el Medio Ambiente, Servicios públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.
 - f) Informe 01-2021-MPO/VLEZ/GGME-Iquitos, elaborado por Magaly Paredes Ocampo, ingeniero en gestión ambiental; Victoria Luz Espinoza Zavaleta, ingeniero en gestión ambiental; y Giorly Geovanne Machuca Espinar, ingeniero agrónomo.
 - g) Informe 0012-2023-OEFA/DSAP, elaborado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 - h) Informe sobre la situación actual de las denuncias presentadas por los Asentamientos Humanos “21 de Septiembre” e “Iván Vásquez Valera”, elaborado por la Municipalidad Provincial de Maynas.
 - i) Escrito de fecha 5 de mayo de 2023, remitido por la Municipalidad Distrital de Punchana.
 - j) Informe sobre la situación de salud de la población que habita en los Asentamientos Humanos “Iván Vásquez Valera” y “21 de Septiembre”, pertenecientes al Distrito de Punchana en la ciudad de Iquitos, Provincia de Maynas, departamento Loreto-Perú, elaborado por la antropóloga especializada en salud, Susana Ramírez.
 - k) Informe denominado “Condiciones de salud y habitabilidad de la población que vive en los asentamientos humanos Iván Vásquez Valera y 21 de Septiembre de la ciudad de Iquitos-Amazonia peruana”, presentado por la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad y la Naturaleza de América Latina (UCCSNAL).
3. La valoración individual y conjunta de la información técnica, análisis y testimonios contenidos en los documentos aludidos, permite dar por acreditados los hechos descritos en el considerando 1 de este voto; máxime si se tiene en cuenta no solo que no han sido contradichos por las entidades demandadas, sino que, por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

contrario, en determinadas comunicaciones dirigidas al Tribunal Constitucional algunas de ellas los han confirmado.

4. Ahora bien, aunque todos los hechos probados se encuentran vinculados con la ausencia de implementación o, en su caso, de la indebida implementación de políticas públicas, no todos ellos pueden ser revertidos con medidas de la misma naturaleza. En efecto, no solo resulta que para el cese de la violación de los derechos fundamentales concernidos en algunos casos se requiere de un *dejar de hacer* por parte de entidades del Estado, y en otros, de *un hacer*, sino que algunas de esas medidas son de menos compleja y menos costosa implementación, y otras, claramente, requieren esfuerzos de mucha mayor envergadura y, por tanto, de una ejecución más planificada, compleja y progresiva.
5. Sin abdicar en modo alguno de su función de garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, al momento de adoptar decisiones en materia de políticas públicas, la jurisdicción constitucional debe ser singularmente cuidadosa al detectar las diferencias descritas, no solo porque de lo contrario puede quebrantar el principio de corrección funcional, inmiscuyéndose en el ejercicio de competencias que corresponden a otros poderes del Estado, sino también porque si no se guarda esa cautela, tales decisiones pueden resultar antitécnicas y por ende, aunque bien intencionadas, tornarse de imposible monitoreo en su cumplimiento, con lo cual se convierten en elementos ya no de legitimación, sino de deslegitimación de la justicia constitucional.
6. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la luz de este entendimiento, ha sistematizado unas pautas o criterios para el control de las políticas públicas, en particular, en materia de derechos sociales, las cuales, si bien pueden ser materia de razonables ajustes en el futuro desarrollo jurisprudencial, hubieran sido útiles en la resolución del presente caso, y que, sin embargo, no han sido tenidos en cuenta al momento de expedir la sentencia en mayoría.
7. Los criterios a los que aludo se encuentran desarrollados, fundamentalmente, en las Sentencias recaídas en los Expedientes 03228-2012-PA/TC, fundamento 39; y 02566-2014-PA/TC, fundamento 39. Se trata de un *test* deferente o mínimo para llevar a cabo dicho control, conforme al cual, en lo que ahora resulta pertinente, es crucial diferenciar las violaciones a derechos sociales que son consecuencia de la inexistencia de una política o plan de acción trazado por el Estado (déficit de existencia); de la ausencia de una debida implementación del plan de acción a pesar de que sí existe (déficit de ejecución); o de un evento concreto y delimitado que no se presentaría si se cumplieran los objetivos planificados que debieran ser prioritarios para la debida protección de los derechos sociales (déficit de respeto suficiente, en su manifestación de déficit de protección básica o elemental).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

8. Como se aprecia, aunque los tres escenarios descritos se encuentran relacionados con la implementación de políticas públicas para la protección de derechos sociales, tienen distinta naturaleza, generan violaciones *iusfundamentales* de distinto impacto, y, por lo mismo, requieren de decisiones de distinto alcance, aunque objetivamente supervisables, para ser revertidos. De hecho, los dos primeros casos, comúnmente, generan problemas estructurales y, por lo tanto, soluciones del mismo carácter; el tercero, solo en ocasiones.
9. Así, en el primer escenario descrito, la orden concreta y monitoreable a mediano plazo, consistirá en ordenar al Estado la creación y aprobación de la respectiva política o plan de acción, cuya inexistencia claramente denota la ausencia de una voluntad institucional orientada, usualmente, a aminorar las brechas existentes en materia de acceso a ciertos servicios públicos, generándose por consiguiente violaciones *iusfundamentales* de carácter estructural; pero sin que esto represente que la jurisdicción constitucional, dentro de las distintas maneras de concretar acciones en el escenario de lo constitucionalmente posible, pueda exigir alguna forma específica de diseño de la política respectiva, puesto que sus lineamientos, objetivos, metas, acciones, indicadores y alcances presupuestales, serán competencia exclusiva de los órganos políticos respectivos.
10. En el segundo contexto descrito, el plan existe, pero es la ausencia total o parcial de su debida ejecución, la que genera la afectación del contenido constitucional de determinados derechos sociales. En estos casos, la ventaja de la que goza la jurisdicción constitucional al momento de ordenar determinadas medidas al Estado, es que ellas no derivarán *motu proprio* de la discreción de los órganos de administración de justicia, sino de los propios compromisos técnicos asumidos por el propio Estado a ser cumplidos progresivamente, pero dentro de un plazo determinado.
11. Mientras que, en el tercer escenario, dado que la violación es generada por un evento concreto y delimitado (sea una acción o una omisión), la orden consistirá en adoptar las medidas concretas para revertirlo.
12. Así las cosas, este equilibrado posicionamiento jurisprudencial, permite sostener que, como no podía ser de otra manera, el ámbito de las políticas públicas vinculadas con derechos sociales no es una zona exenta de control constitucional, pero que, al mismo tiempo, dicho control debe manifestarse razonablemente, sin invasión de competencias ajenas, y con la posibilidad de expedir ordenes más o menos específicas que, más allá de su mayor o menor alcance, deben poder ser objeto concreto de supervisión en su cumplimiento, de modo progresivo.
13. Pues bien, teniendo en cuenta lo expuesto, puede considerarse que los dos primeros hechos descritos en el considerando 1 de este voto –a saber, a) la existencia de un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

desagüe a cielo abierto de aguas servidas, que contiene residuos y desechos orgánicos e inorgánicos que han contaminado la tierra, el aire y el agua alrededor de los asentamientos humanos demandantes, como consecuencia de las descargas del provenientes del Camal Municipal de la ciudad de Iquitos, del Hospital Essalud Loreto – III, y de los desagües de algunas viviendas de la zona; y b) la inexistencia de un servicio de residuos sólidos de manera asequible y suficiente–, pueden ser catalogados como eventos de déficit de respeto suficiente, en su manifestación de déficit de protección básica o elemental.

14. Estas violaciones pueden ser revertidas adoptando las medidas ordenadas en el punto resolutive 2 de la sentencia en mayoría. Es por ello que coincido en este aspecto con ella.
15. No obstante, con el mayor respeto por mis colegas, no encuentro del todo bien afrontada la problemática a la que se refieren los otros puntos resolutive, y, por ello, me aparto de ellos.
16. En efecto, la inexistencia de un sistema de abastecimiento de agua potable en condiciones accesibles, de calidad y suficientes, y de un sistema de desagüe integrado a la red de alcantarillado para muchas viviendas en el departamento de Loreto, denota la presencia de una problemática estructural de mucho mayor alcance, y que, en virtud de ello, requería la exploración de una salida técnica también estructural, pero objetivamente monitoreable, de forma tal que la sentencia constitucional contenga un ámbito resolutive más preciso en su ejecución, adecuándose así de mejor modo al ejercicio de las competencias de la jurisdicción constitucional.
17. En ese sentido, resultaba crucial el análisis del Plan Nacional de Saneamiento 2022–2026 (PNS), aprobado mediante Resolución Ministerial 399-2021-VIVIENDA, y que es en parte analizado en el Informe de Adjuntía 016-2022-DP/Amasppi, denominado “Aportes de la Defensoría del Pueblo del Perú para visita oficial de Relator Especial sobre los derechos al agua potable y saneamiento” de la Defensoría del Pueblo, al que hace alusión la sentencia en mayoría. En la página web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento se describe del siguiente modo al PNS:

El Plan Nacional de Saneamiento, constituye el principal instrumento de implementación de la Política Nacional de Saneamiento y del marco normativo del sector, contiene los objetivos, lineamientos e instrucciones para el uso eficiente de los recursos en la provisión de los servicios de saneamiento; así como, la información contenida en los Planes Regionales de Saneamiento; estableciendo la programación de inversiones, fuentes de financiamiento y acciones, además de las entidades responsables en la implementación del Plan, con la finalidad de lograr el acceso universal a los servicios de saneamiento, de calidad y de manera sostenible.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

Cumpliendo el mandato de la Ley Marco, en el año 2017, se elaboró el Plan Nacional de Saneamiento 2017- 2021; no obstante, a pesar del esfuerzo realizado y avances en el periodo 2017-2020, en el Perú aún existen significativas brechas de acceso, calidad y sostenibilidad en los servicios de saneamiento. De acuerdo con la ENAPRES 2020, 2.9 millones de peruanos (8.8%) carecían de acceso al servicio de agua potable y 7.5 millones (23.2%) al servicio de alcantarillado sanitario o de otras formas de disposición sanitaria de excretas. Asimismo, únicamente el 41.6% de la población tenía acceso a agua segura. Así también, existen grandes diferencias en acceso y calidad entre los ámbitos rural y urbano, entre regiones naturales, entre el ámbito rural concentrado y el disperso, y entre los servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario u otras formas de disposición sanitaria de excretas. Donde los segmentos de la población de menor poder adquisitivo son los más afectados, remarcando el problema de equidad que representa la falta de acceso a los servicios de saneamiento.

Es por ello que, luego de un análisis del avance en la implementación de la Política Nacional de Saneamiento iniciada en el 2017, teniendo en cuenta los aportes de todos los actores durante el periodo 2017-2020, se elabora el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026, para fortalecer las acciones de los tres niveles de gobierno, los prestadores, y los sectores y entidades involucradas con la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, orientadas a alcanzar el acceso universal a los servicios de saneamiento.

En este marco, el presente Plan determina objetivos específicos, líneas de acción, indicadores y metas mínimas a alcanzar en el horizonte 2022-2026, así como la estimación de las inversiones requeridas para alcanzar dichas metas y el financiamiento requerido, tanto para las inversiones, como para medidas orientadas a incrementar la sostenibilidad y a fortalecer las capacidades operativas y de gestión de las entidades que ejecutan dichas inversiones y desarrollan la prestación de los servicios. Dada la magnitud de las necesidades y la naturaleza del Plan, las decisiones y el requerimiento de financiamiento para problemas estructurales en los tres niveles de gobierno, no serán abordados en el presente documento, sino que deberán ser abordados en un nivel más alto y mediante los documentos que correspondan, sean estos presupuestales o para la mejora de la organización de las instituciones del estado.

El Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026, se ha elaborado sobre la base de la información de los 24 Planes Regionales de Saneamiento 2021-2025, la Política Nacional de Saneamiento, las políticas del Acuerdo Nacional, la Política General de Gobierno 2021-2026, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, y las recomendaciones de la OCDE; priorizando la atención de las poblaciones más vulnerables, la equidad y la asequibilidad en la prestación de los servicios, con la finalidad de disponer de una herramienta que guíe a los diversos actores de los tres niveles de gobierno en las acciones requeridas para lograr el acceso a servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, y a través de estos, mejorar la calidad de vida de la población y contribuir al desarrollo del país.

18. Así, dicho PNS contiene los propios compromisos asumidos por el Estado, claramente aún incumplidos, y en el que se reconoce, entre otras, la particular problemática en materia de acceso a agua potable y alcantarillado que afronta el departamento de Loreto. Por ejemplo, da cuenta, de acuerdo a sus propios indicadores, que, en materia de cobertura de agua, alcantarillado sanitario y disposición de excretas, el departamento de Loreto es el que tiene mayor retraso a



nivel nacional (pp. 99, 222, 224, 378).

Asimismo, acerca de un asunto directamente vinculado con los hechos de este caso se señala, por ejemplo, que “[r]especto a [la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de Iquitos], se encuentra pendiente la definición de la modalidad de implementación del proyecto Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Alcantarillado Sanitario y Tratamiento de Aguas Residuales en 4 distritos de la provincia de Maynas – departamento de Loreto, debido a su complejidad, y de acuerdo con la capacidad presupuestal disponible, por un monto estimado de S/ 400 millones, para beneficiar a 409 288 habitantes, lo cual está sujeto al cierre de un proyecto de obra pública por parte del GORE Loreto, con la asistencia de OTASS [Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento]” (p. 278).

19. En esa línea, en relación con los hechos del presente caso, resulta de particular interés el Objetivo Estratégico 1 consistente en “Atender a la población sin acceso a los servicios, y de manera prioritaria a la de escasos recursos”, en el que se incluye el Objetivo específico 1 consistente en “Priorizar el acceso para la población con altos niveles de pobreza, localizada en ámbitos socialmente vulnerables, que no cuentan con el servicio o presentan deficiencias en su calidad”, que a su vez incluye la Línea de Acción 1 consistente en “Priorizar la implementación de los proyectos de cierre de brechas y actualización de los criterios de priorización de las inversiones sectoriales para promoverlas en los ámbitos socialmente vulnerables”, cuya entidad específicamente responsable es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y cuyas entidades de apoyo son los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, la Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (pp. 230-231 y 483).
20. Asimismo, resulta medular tomar en consideración las metas de cobertura trazadas en el propio PNS (pp. 318 – 320):

	2020	2026
Proyección de meta de cobertura de agua en el ámbito urbano	77%	82%
Proyección de meta de cobertura de servicio de alcantarillado en el ámbito urbano	58.5%	63%
Proyección de meta de cobertura de agua en el ámbito rural	23.7%	58.3%
Proyección de meta de cobertura de servicio de alcantarillado en el ámbito rural	4.1%	31.4%
Proyección de meta cobertura del servicio de tratamiento de aguas residuales en el ámbito urbano	0.0%	58.6%

21. De esta manera, a la luz de lo establecido en el propio PNS que, tal como se ha señalado, se encuentra alineado con los 24 Planes Regionales de Saneamiento, incluyendo, por supuesto, el aprobado por el Gobierno Regional de Loreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

(aprobado mediante Ordenanza Regional 004-2021-GRL-CR), y tomando en consideración el diagnóstico que en el PNS se hace acerca de la crítica situación de los servicios de agua y alcantarillado en el departamento de Loreto, a mi juicio, a diferencia de lo establecido en la sentencia en mayoría, dicha problemática debe dar lugar a ordenar concretamente a la entidad responsable de su cumplimiento (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) y a las entidades de apoyo (Gobierno Regional de Loreto, Gobiernos Locales del departamento, Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento del departamento y Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento), la elaboración, en un plazo no mayor de 30 días hábiles, de un plan de acciones que concretice el Objetivo Específico 1 del Objetivo Estratégico 1 del propio PNS consistente en “Priorizar el acceso para la población con altos niveles de pobreza, localizada en ámbitos socialmente vulnerables, que no cuentan con el servicio o presentan deficiencias en su calidad”, a través de la ejecución de la Línea de Acción 1 consistente en “Priorizar la implementación de los proyectos de cierre de brechas y actualización de los criterios de priorización de las inversiones sectoriales para promoverlas en los ámbitos socialmente vulnerables”, con la consigna de cumplir con las metas de cobertura trazadas en el propio PNS para el año 2026. Desde luego, en ese marco de implementación prioritaria de servicios de agua y alcantarillado a la población con alto nivel de pobreza, los asentamientos humanos demandantes deben ser, a su vez, priorizados.

22. En ese sentido, aunque se trata de una orden de mediano plazo, hace frente a la problemática estructural de relevancia constitucional detectada, identifica claramente a los responsables, es objetivamente monitoreable, y es deferente con las competencias y atribuciones en materia de políticas públicas de las distintas entidades del Estado, pues se limita a supervisar el cumplimiento de los objetivos y las metas técnicamente determinadas por ellas mismas.
23. Ahora bien, finalmente, otra razón por la que me aparto parcialmente de la parte resolutive de la sentencia en mayoría, es porque no me encuentro de acuerdo con que se encargue a la Defensoría de Pueblo la supervisión del cumplimiento de lo ordenado. Valoro altamente las importantes funciones que constitucional y legalmente han sido conferidas a la Defensoría del Pueblo, pero en tanto ella carece de competencias coactivas para el cumplimiento de sus observaciones, considero que la jurisdicción, al gozar del poder de la *coertio*, en ningún caso debe renunciar a la supervisión directa de la ejecución de sus sentencias, máxime en asuntos de tanta relevancia como el presente.
24. Que el Sistema de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional haya quedado sin efecto, no significa, tal como lo ha manifestado en reiteradas ocasiones este Colegiado, que el Tribunal Constitucional carezca de la competencia para decidir supervisar directamente la debida ejecución de lo ordenado en sus sentencias estructurales. Por ello, sin perjuicio de contar con el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03383-2021-PA/TC
LORETO
WILLIAN NAVARRO SAJAMI Y OTROS

valioso apoyo de la Defensoría del Pueblo, considero que el progresivo cumplimiento de las ordenes derivadas de la declaración de estado de cosas inconstitucional en el presente caso y de las que puedan dictarse en etapa de ejecución, dada la dimensión de la problemática abordada, debe ser monitoreado por el propio Tribunal Constitucional, ejerciendo, de ser el caso, las amplias medidas coercitivas para la ejecución de sentencias previstas en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, e incluso, su poder para reprimir actos homogéneos, previsto en el artículo 16 de mismo Código.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ