

Título

# Desarrollo sostenible y fiscalización ambiental en el Perú

Autor

**Eduardo Mendoza Argomedo**

## **INTRODUCCIÓN**

### **I. Marco convencional y constitucional del desarrollo sostenible**

1. Estado constitucional y principios constitucionales
  - 1.1 El reconocimiento de la incuestionable fuerza normativa de la Constitución
  - 1.2 La rematerialización constitucional
  - 1.3 La garantía judicial y la aplicación directa de la Constitución
  - 1.4 Rigidez constitucional
2. El bienestar económico y la protección ambiental
  - 2.1 El bienestar o desarrollo económico
  - 2.2 La protección ambiental

### **II. Desarrollo sostenible y fiscalización ambiental**

1. El principio constitucional de desarrollo sostenible
2. La fiscalización ambiental en el Perú
3. La eficacia del desarrollo sostenible en el Perú

### **III. Conclusiones**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

En el marco del Máster en Derecho Medioambiental y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Castilla La Mancha, consideramos necesario escribir estas líneas dirigidas a precisar los alcances del principio constitucional del desarrollo sostenible y así redoblar los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de todos los peruanos, y en especial de aquellos que viven en las zonas de influencia de los proyectos extractivos en el Perú.

En este sentido precisaremos en primer lugar el marco convencional del derecho al medio ambiente, seguido de los fundamentos del Estado constitucional y los principios constitucionales; en segundo lugar abordaremos lo relacionado con el bienestar económico y la protección ambiental como premisas del desarrollo sostenible, en tercer lugar, basados en el punto anterior, veremos cómo se configura el principio constitucional de desarrollo sostenible; y, finalizaremos con una breve descripción de la Política Nacional del Ambiente y su relación con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el marco constitucional, así como los avances y retos que nos quedan por delante en esta materia.

## Desarrollo sostenible y fiscalización ambiental en el Perú

*“Desde el espacio vemos una esfera pequeña y frágil, dominada no por la actividad y las obras humanas, sino por un conjunto de nieves, océanos, espacios verdes y tierras. La incapacidad humana de encuadrar sus actividades en ese conjunto está modificando, fundamentalmente, el sistema planetario. Muchas de esas modificaciones están acompañadas de riesgos que amenazan la vida. Esta nueva realidad, que es imposible eludir, debe ser reconocida y dominada”*

**HARLEN BRUNDTLAND, Gro**  
*“Nuestro Futuro Común”, Oslo, 1987<sup>1</sup>*

### I. Marco convencional y constitucional del desarrollo sostenible

En la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo, la Corte IDH) —recordando su propia jurisprudencia así como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos— reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, teniendo en cuenta que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos<sup>2</sup>. En ese sentido, desarrolló el contenido del derecho al medio ambiente sano y destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Organización de Naciones Unidas, “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, aprobado en su cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 25, 1987, pág. 16, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>2</sup> Corte IDH, “Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos”, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, fundamentos del 47 al 50, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf) [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>3</sup> Ibídem, fundamentos del 51 al 55.

Al respecto, es importante resaltar que —además de la obligación convencional de los Estados partes en materia ambiental<sup>4</sup>—, la Corte IDH reconoció conforme a su jurisprudencia y a los “*Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*”, que las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos<sup>5</sup>; en ese sentido, podemos sostener que, junto a los Estados partes, las empresas son corresponsables de la eficacia del desarrollo sostenible en cada país y en general en la región.

## 1. Estado constitucional y principios constitucionales

El Estado constitucional<sup>6</sup> es el resultado del reconocimiento del ser humano como un fin en sí mismo. En ese sentido, el respeto de su dignidad es objeto de protección reforzada por parte de los Estados mediante sus Constituciones e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, después de un proceso histórico nefasto para la humanidad: la Segunda Guerra Mundial. En esta evolución, el estado constitucional se consolida ante el estado de derecho —donde impera la Ley—, y surge como una nueva forma de organización entre gobernantes y gobernados<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> **Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"**

**Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano**

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.  
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 26. Desarrollo Progresivo**

*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.*

<sup>5</sup> Corte IDH, ibídem fundamento 155.

<sup>6</sup> HÁBERLE, Peter, *El Estado constitucional*; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, N° 47. México DF (México), 2003, disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/14-el-estado-constitucional-la-reimp> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>7</sup> CARBONELL, Miguel, *Para comprender los derechos. Breve Historia de sus Momentos Clave*; Palestra editores S.A.C., Lima (Perú), 2010.

En el estado constitucional, a diferencia del estado de derecho, la norma de normas es la Constitución y los principios que incorpora para la defensa de la persona y de su dignidad. Al respecto, el profesor Gustavo Zagrebelsky<sup>8</sup> sostiene que:

*“La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada en favor de una instancia más alta. Y esta instancia más alta asume ahora la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior y concurrenciales”.*

En este sentido, conforme a Prieto Sanchís, los principales presupuestos del Estado constitucional son los siguientes: el reconocimiento de la incuestionable fuerza normativa de la Constitución, la rematerialización constitucional, la garantía judicial y la aplicación directa de la Constitución, y la rigidez constitucional<sup>9</sup>. Veremos enseguida de qué trata cada una de estos presupuestos del Estado constitucional:

### **1.1 El reconocimiento de la incuestionable fuerza normativa de la Constitución**

La Constitución no es un catálogo de buenas intenciones, sino una norma jurídica con una fuerza superior e indiscutible fruto del mandato del poder constituyente y vinculante para todos. Es la norma suprema. Pero no es la norma suprema solo porque en ella esté proclamada este mandato del poder constituyente, sino básicamente porque existe una práctica social que así lo reconoce y una garantía judicial frente a su desacato o trasgresión.

### **1.2 La rematerialización constitucional**

Se incorporan a la Constitución contenidos morales o normas sustantivas, valores superiores o principios que regularán qué puede y qué debe mandarse desde ella, asimismo cómo y qué debe interpretarse, etc. Así por

---

<sup>8</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley derechos, justicia*; Traducción de Marina Gascón, 10º edición., Editorial Trotta, Madrid (España), 2011, p. 40.

<sup>9</sup> PRIETO SANCHÍS, Luis, *El constitucionalismo de los derechos*; 9º edición., Editorial Trotta, Madrid (España), 2013, p. 23-32.

ejemplo tenemos el principio de dignidad de la persona humana<sup>10</sup>, el principio de libertad personal, el principio de igualdad, el principio de desarrollo sostenible, entre otros, los que deben coexistir en la realidad constitucional.

### **1.3 La garantía judicial y la aplicación directa de la Constitución**

Como consecuencia del reconocimiento incuestionable de la fuerza normativa de la Constitución, la exigencia de sus principios puede hacerse valer de manera directa tanto entre particulares como entre estos y el Estado; para ello tenemos los instrumentos y las instituciones reconocidas en la norma suprema como los procesos constitucionales de acción de amparo, hábeas corpus, hábeas data, etc. e instituciones como el Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, OEFA), Poder Judicial, entre otros. Así, tenemos que, dado el supuesto de emisiones de gases que superen los límites máximos permitidos (LMP), podemos exigir de manera directa la tutela y el cumplimiento del mandato constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de nuestras vidas.

La posibilidad de la exigencia de tutela directa de los principios constitucionales, significa —conforme a Pedro Grández— que estamos ante “*un progresivo ascenso de los principios*”, pues de haber sido considerados como pautas auxiliares para la interpretación de las verdaderas normas del sistema, pasaron a convertirse en las normas más importantes del sistema jurídico; es decir, en indiscutibles normas fundamentales<sup>11</sup>.

### **1.4 Rigidez constitucional**

Referida a los mecanismos de reforma constitucional los cuales están ligados a la aplicación directa de la Constitución frente a nuevos casos que

---

<sup>10</sup> En este apartado nos referimos a la dignidad humana -en términos Kantianos- como el principio que exige que las personas deben ser tratados siempre como fin en sí mismos, quedando prohibida su instrumentalización.

<sup>11</sup> GRÁNDEZ CASTRO, Pedro, *El Ascenso de los principios y la práctica constitucional*; Palestra editores S.A.C. Lima (Perú), 2016, p. 22.

van surgiendo junto con el desarrollo y la evolución de las necesidades de la humanidad.

Al respecto, podemos afirmar que el Estado constitucional tiene la característica de ductilidad, es decir la coexistencia de valores y principios constitucionales que permiten su unidad e integración haciéndose compatibles con su base material pluralista, descartando que aquellos valores y principios se asuman como absolutos, sino que son compatibles con aquellos otros con los que debe convivir<sup>12</sup>.

De esta manera, la base pluralista a la que responden las nuevas constituciones hace que en ellas converjan valores y principios no absolutos, pues si estos fuesen “*concebidos en términos absolutos, los principios se convertirían rápidamente en enemigos entre sí*”<sup>13</sup>. Cuando los valores y principios del Estado constitucional, en cambio, son asumidos desde su ductilidad, como mandatos de optimización, entonces es posible conjurar su colisión a través de la ponderación<sup>14</sup>.

Por ejemplo, cuando el desarrollo económico se presenta como incompatible o antagónico con el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas, lo único que se fortalece es la violencia y la pobreza, poniendo en grave peligro nuestro sistema democrático y la vida de las personas. Sin embargo, si estos principios son asumidos desde su ductilidad, entonces su colisión o antagonismo será superado desde una visión de coexistencia y será posible el desarrollo sostenible.

## **2. El bienestar económico y la protección ambiental**

---

<sup>12</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *ibídem*, p. 14-15.

<sup>13</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo, *ibídem*, p. 125.

<sup>14</sup> ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*; Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (España), 2008.



## 2.1 El bienestar o desarrollo económico

La Real Academia Española, en una de sus acepciones, define “bienestar” como el conjunto de las cosas necesarias para vivir bien<sup>15</sup>, es decir, que cuenta con las condiciones para poder cumplir con su propósito de vida<sup>16</sup>.

Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú (en lo sucesivo, el TC) sostiene que cuando la persona humana goza de garantías mínimas de *bienestar*, se pueden realizar satisfactoriamente los planes de vida; y, por consiguiente, brindar un mejor aporte a la sociedad en su conjunto, lográndose, de este modo, un mayor desarrollo como país<sup>17</sup>.

En este sentido, consideramos que estos requisitos o garantías mínimas están referidos a la vigencia efectiva de un abanico de derechos consustanciales a dicho bienestar como la salud, la educación y la alimentación de calidad, etc. y por supuesto también al derecho a la propiedad, a la remuneración, al trabajo, a la igualdad de trato, *a gozar de un ambiente adecuado, equilibrado*, etc.

Sobre el particular, la Constitución Política del Perú de 1993 (en lo sucesivo, la CP) reconoce en su artículo 58° un modelo de economía social de mercado, disponiendo que bajo este régimen el Estado orienta el desarrollo del país, el desarrollo económico del país. En este sentido, entendemos que la economía no constituye un fin en sí misma, sino que es **un instrumento al servicio de la persona humana** y de su dignidad y no puede ser ejercida en contraposición al interés general y social<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Real Academia Española, Diccionario de la lengua española | Edición del Tricentenario | Actualización 2018, Madrid (España), disponible en: <https://dle.rae.es/?id=5TwfW6F> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>16</sup> KRESALJA, Baldo y OCHOA Cardich, *El régimen económico de la Constitución de 1993*; Fondo Editorial - PUCP | Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú), 2012, p. 24.

<sup>17</sup> STC N° 02016-2004-AA/TC, fj. 43, disponible en [www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.pdf](http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.pdf) [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>18</sup> LANDA ARROYO, César, *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*; Palestra editores S.A.C. Lima (Perú), 2010, p. 52-53

Por ello, la economía o el desarrollo económico no puede ni debe ser ejercido con antagonismo a los principios que sostienen el Estado constitucional, incluido el de protección ambiental, pues asumir lo contrario sería afirmar que las personas somos un medio, un instrumento para conseguir un fin más alto (el desarrollo económico).

## 2.2 La protección ambiental

Propio de nuestra época es que las tensiones entre las personas y la naturaleza han sido una constante debido a la consideración que, en términos absolutos, se hizo del bienestar o desarrollo económico<sup>19</sup>; sin embargo, durante las últimas cuatro décadas del siglo pasado, al asumir que los únicos responsables de proteger y conservar —incluso nuestra propia subsistencia— somos los propios seres humanos, se iniciaron los esfuerzos para proteger y conservar el medio ambiente en el que vivimos.

Por ello, la CP reconoce en el inciso 22 del artículo 2º que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo.

El contenido de este derecho fundamental —a un medio ambiente equilibrado y adecuado— estaría determinado por los siguientes elementos: a gozar de ese medio ambiente; y que ese medio ambiente sea preservado<sup>20</sup>.

El TC ha reconocido que el derecho a gozar del medio ambiente es la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad

---

<sup>19</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*; 8º edición, Editorial Tecnos, Madrid (España), 2003, p. 471.

<sup>20</sup> STC 00048-2004-PI/TC, fj. 17, disponible en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

(artículo 1º de la CP). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido<sup>21</sup>.

Asimismo, el TC ha reconocido que el derecho a la preservación del medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute; y, que tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente<sup>22</sup>.

En este sentido, el bienestar o desarrollo económico y la protección ambiental como principios —mandatos de optimización— del Estado constitucional deben converger teniendo en cuenta que la CP reconoce un modelo económico de economía social de mercado, el que está al servicio de la persona humana para su defensa y el respeto de su dignidad como fines supremos de la sociedad y del Estado (Artículo 1º).

Así también lo ha entendido el TC, pues sostiene que en cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función a los principios siguientes:

*a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable; b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el principio de*

---

<sup>21</sup> LANDA ARROYO, César, *ibídem*, p. 191

<sup>22</sup> STC *Ibídem*, fj. 17.

*compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables*<sup>23</sup>.

Veremos en el siguiente subtítulo, cómo el antagonismo entre el bienestar o desarrollo económico y la protección ambiental ha empezado a ser superada básicamente desde el concepto del desarrollo sostenible.

## **II. Desarrollo sostenible y fiscalización ambiental**

### **1. El principio constitucional de desarrollo sostenible**

El 16 junio de 1987 el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó la decisión 14/14 titulada “*Informe de la Comisión Mundial sobre el medio Ambiente y el Desarrollo*”. En este documento se definió por primera vez el desarrollo sostenible como un proceso que asegure la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

A su vez la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, de junio de 1992, reafirmó esta definición al proclamar que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras. Además, proclamó que, con la finalidad de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo mencionado.

De igual manera, el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático de 1998, convino en establecer políticas de Estado concretas que promuevan el desarrollo sostenible.

Asimismo, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible RIO+20, de junio de 2012 denominado “El Futuro que

---

<sup>23</sup> STC *Ibidem*, fj. 18.

Queremos”, se reconoce expresamente que las personas constituyen el centro del desarrollo sostenible.

Estos instrumentos contienen un reconocimiento que consolida la visión antropocéntrica del Estado constitucional; en ese sentido, la visión de antagonismo entre desarrollo económico y la protección ambiental va siendo superada, fortaleciéndose el principio de desarrollo sostenible en la medida que estos reconocimientos tengan plena vigencia en la vida diaria de las personas, de los pueblos; y, en especial, en la vida de los más pobres y en la vida de los que se encuentren expuestos de manera directa a los impactos de la explotación de los recursos naturales.

Esta búsqueda de equilibrios —reconocida en el principio de desarrollo sostenible<sup>24</sup>— se proyecta en la Política Nacional del Ambiente y se ha convertido en el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental del OEFA en el Perú.

## **2. La fiscalización ambiental en el Perú**

La CP reconoce que la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, agregando que todos tenemos el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de nuestra vida. También dispone que el Estado debe determinar la Política Nacional del Ambiente; y que los recursos naturales en general son patrimonio de la Nación, precisando su obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas en el territorio nacional, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía.

En este marco principialista en materia ambiental, el Estado constitucional se propone el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas garantizando la

---

<sup>24</sup> STC *ibídem*, fj. 19.

*“19. En lo que respecta al principio de desarrollo sostenible o sustentable, constituye una pauta basilar para que la gestión humana sea capaz de generar una mayor calidad y condiciones de vida en beneficio de la población actual, pero manteniendo la potencialidad del ambiente para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de vida de las generaciones futuras. Por ende, propugna que la utilización de los bienes ambientales para el consumo no se “financien” incurriendo en “deudas” sociales para el porvenir.”*

coexistencia de las actividades económicas —bienestar y desarrollo económico— con la conservación y recuperación del medio ambiente.

Para lograr este objetivo promovido oficialmente desde Informe Brundtland: *Nuestro futuro común*, en el Perú se creó el OEFA —ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa)—, como un organismo técnico especializado encargado básicamente de realizar acciones de fiscalización ambiental (evaluación, supervisión y sanción en materia ambiental) y de la aplicación de incentivos; a fin de promover y garantizar la vigencia efectiva del principio constitucional de desarrollo sostenible.

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región, publicó en forma conjunta con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las *“Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones”*, en el que subrayó el esfuerzo importante del Perú en cuanto al fortalecimiento de la fiscalización ambiental a través del OEFA<sup>25</sup>. Por ejemplo, recordó que el presupuesto de fiscalización ambiental pasó de 16 millones de dólares en 2012 a 71 millones de dólares en 2015, lo que permitió incrementar significativamente la fiscalización directa a las empresas de los sectores de su competencia y la supervisión a las otras entidades de fiscalización ambiental (EFA). Por este motivo recomendó al gobierno del Perú **consolidar y profundizar la fiscalización y control de las actividades con incidencia sobre el medio ambiente y la salud y calidad de vida de las personas**; así como asegurar la sostenibilidad financiera y operativa del OEFA y el SINEFA (...).<sup>26</sup>

En este sentido, se destaca la necesidad de seguir fortaleciendo instituciones como el OEFA para garantizar, a través de la concretización del principio constitucional

---

<sup>25</sup> CEPAL y OCDE, *“Evaluaciones del desempeño ambiental, Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones”*, Santiago de Chile (Chile), Cepal-OCDE, p. 32, disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40171/S1600313\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40171/S1600313_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>26</sup> *Ibidem.* p. 36.

del desarrollo sostenible, que la vida, la salud, el medio ambiente sano, y en general la dignidad humana de todos los peruanos no se convierta en un sueño inalcanzable; sino en una realidad concreta, en una forma de vida.

### 3. La eficacia del desarrollo sostenible en el Perú

A pesar de los esfuerzos realizados, en el Perú, la consolidación de la eficacia horizontal (entre particulares) y vertical (entre el Estado y los particulares) de los derechos fundamentales, y en particular del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; así como el derecho a la propiedad, a la salud, y a la alimentación —entre otros vinculados directamente al desarrollo sostenible—, aún se encuentra en proceso de materializarse.

El Perú avanza en materia legislativa<sup>27</sup> y de fiscalización<sup>28</sup>; sin embargo, aún tenemos una brecha importante que superar, por lo que estamos en obligación de mejorar, y mucho, como país. Por ejemplo, tenemos los impactos ambientales causados por los derrames de hidrocarburos del Oleoducto Norperuano en Loreto<sup>29</sup>, el derrame de relaves en el río Mantaro en Huancavelica<sup>30</sup> —entre otros—, además de los conflictos socioambientales que continúan siendo los más numerosos (64.7% de **184** conflictos sociales en abril de 2019), siendo la

---

<sup>27</sup> a) Decreto Supremo N° 005-2019-MINAM .- Establecen Límites Máximos Permisibles de ruido generado por las aeronaves que operan en el territorio nacional, aprobado mediante  
b) Decreto Supremo N° 010-2018-MINAM .- Aprueban Límites Máximos Permisibles para Efluentes de los Establecimientos Industriales Pesqueros de Consumo Humano Directo e Indirecto  
c) etc.

<sup>28</sup> Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, “*OEFA en cifras I trimestre 2019*”, Lima (Perú), disponible en <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/oefa-en-cifras-reporte-estadistico-primer-trimestre-2019> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>29</sup> Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, “*OEFA supervisa derrame de petróleo en el Oleoducto Norperuano en Loreto*”, Lima (Perú), disponible en <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/notas-de-prensa/oefa-supervisa-derrame-de-petroleo-en-el-oleoducto-norperuano-en-loreto-junio-2019> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>30</sup> Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, “*OEFA ordena a Doe Run realizar de manera inmediata la remediación del río Mantaro ante el derrame de relaves ocurrido en Huancavelica*”, Lima (Perú), disponible en <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/notas-de-prensa/oefa-ordena-doe-run-realizar-de-manera-inmediata-la-remediacion-del-rio-mantaro-ante-el-derrame-de-relaves-ocurrido-en-huancavelica> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

actividad extractiva de minería la que se relaciona con más casos (63.0% de los casos socioambientales)<sup>31</sup>.

En este sentido, se comprueba que la consolidación de la eficacia del desarrollo sostenible en el Perú, se encuentra muy vinculada a la materialización de acciones de fiscalización ambiental y en especial a las acciones de prevención y precaución<sup>32</sup>; y, para su realización podemos seguir las experiencias y las luces que nos otorgan en la región (Opinión Consultiva OC-23/17 sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”) y en Europa (Asunto C-142/16, sobre conservación de los hábitats naturales y construcción de la central de carbón de Moorburg-Alemania), entre otros.

---

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo, “Registramos 184 conflictos sociales en abril 2019”, Lima (Perú), disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/registramos-184-conflictos-sociales-en-abril-2019/> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

<sup>32</sup> STC 4223-2006-PA/TC, fj. 23, disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/04223-2006-AA.html> [Fecha última consulta: 31 de julio de 2019].  
“23. En cuanto al vínculo existente entre las actividades económicas y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la jurisprudencia de este Colegiado ha considerado que éste se materializa en función de los siguiente principios: (1) el principio de desarrollo sostenible o sustentable (que merecerá luego un análisis), (2) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; (3) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar a su existencia; (4) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados, (4) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano, (5) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente, y (6) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables (STC 0048-2004-PI/TC).”



### III. Conclusiones

1. El Estado constitucional es una nueva forma de organización entre gobernantes y gobernados, a fin de reconocer al ser humano como un fin en sí mismo y la interrelación entre sus derechos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.
2. El Estado constitucional tiene la característica de *ductilidad*, es decir la posibilidad de coexistencia de valores y principios constitucionales que permiten su unidad e integración; por eso en este convergen el bienestar o desarrollo económico y la protección ambiental.
3. Los instrumentos de las Naciones Unidas en materia ambiental contienen el reconocimiento del desarrollo sostenible que consolida la visión antropocéntrica del Estado constitucional.
4. La búsqueda de equilibrios reconocida en el principio de desarrollo sostenible se proyecta en la Política Nacional del Ambiente y se ha convertido en el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental del OEFA en el Perú.
5. La CEPAL y la OCDE destacan el trabajo en materia ambiental del Perú y recomiendan consolidar y profundizar la fiscalización y control de las actividades con incidencia sobre el medio ambiente y la salud y calidad de vida de las personas, asegurando la sostenibilidad financiera y operativa del OEFA.
6. La consolidación de la eficacia de los derechos fundamentales vinculados directamente al desarrollo sostenible en el Perú, aún se encuentra en proceso de materialización.

## Bibliografía

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*; Traducción y estudio introductorio de Carlos Bernal Pulido, 2º edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid (España), 2008.

CARBONELL, Miguel, *Para comprender los derechos. Breve Historia de sus Momentos Clave*; Palestra editores S.A.C. Lima (Perú), 2010.

CEPAL y OCDE, “Evaluaciones del desempeño ambiental, Perú 2016. Aspectos destacados y recomendaciones”, Santiago de Chile (Chile), Cepal-OCDE, disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40171/S1600313\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40171/S1600313_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

GRÁNDEZ CASTRO, Pedro, *El Ascenso de los principios y la práctica constitucional*; Palestra editores S.A.C. Lima (Perú), 2016.

HÁBERLE, Peter, *El Estado constitucional*; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, N° 47. México DF (México), 2003, disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/14-el-estado-constitucional-1a-reimp> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

LANDA ARROYO, César, *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*; Palestra editores S.A.C. Lima (Perú), 2010.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, “OEFA en cifras I trimestre 2019”, Lima (Perú), disponible en <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/oefa-en-cifras-reporte-estadistico-primer-trimestre-2019> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

Organización de Naciones Unidas, “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, aprobado en su cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 25, 1987, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*; 8º edición, Editorial Tecnos, Madrid (España), 2003.

PRIETO SANCHÍS, Luis, *El constitucionalismo de los derechos*; 9º edición., Editorial Trotta, Madrid (España), 2013.

Real Academia Española, Diccionario de la lengua española | Edición del Tricentenario | Actualización 2018, Madrid (España), disponible en: <https://dle.rae.es/?id=5TwfW6F> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

STC N° 02016-2004-AA/TC, disponible en [www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.pdf](http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02016-2004-AA.pdf) [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

STC 00048-2004-PI/TC, disponible en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf> [Fecha última consulta: 26 de julio de 2019].

STC 4223-2006-PA/TC, disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/04223-2006-AA.html> [Fecha última consulta: 31 de julio de 2019].

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley derechos, justicia*; Traducción de Marina Gascón, 10<sup>o</sup> edición., Editorial Trotta, Madrid (España), 2011.

KRESALJA, Baldo y OCHOA Cardich, *El régimen económico de la Constitución de 1993*; Fondo Editorial - PUCP | Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú), 2012.