Proyecto de Ley N°...4050/2022-CR

SUMILLA: PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2 NUMERAL 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE ESTABLECE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE LIMPIO, SALUDABLE Y SOSTENIBLE.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
25 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 10:40

Los congresistas de la República que suscriben de manera MULTIPARTIDARIA, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confieren los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67°, 75° y 76° del Reglamento el Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 NUMERAL 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE ESTABLECE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE LIMPIO, SALUDABLE Y SOSTENIBLE

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 2, numeral 22 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de establecer como derecho de toda persona a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

Artículo 2. Modificación del artículo 2, numeral 22 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 2, numeral 22 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"**Artículo 2.** Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CICCIA VASQUEZ Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2023 15:51:40-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Lo dispuesto en la presente ley, conserva el efecto y alcance de toda fuente de derecho vigente en el Perú que mencione el término o haga referencia al derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Lima, 5 de enero de 2023

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAMDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2023 14:41:02-0500

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2023 14:11:39-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:36:42-0500

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:36:19-0500

Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:40:44-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/01/2023 16:02:01-0500

Firmado digitalmente por: MALAGA TRILLO George Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:52:06-0500

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/01/2023 10:48:44-0500

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/01/2023 17:57:27-0500

Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/01/2023 17:46:23-0500

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2023 10:38:57-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **25** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4050/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO

Antecedentes

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". Asimismo, precisa que "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, (...)" (ONU, 1948).

El Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1973), que incluye la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), marca el inicio de un proceso de preocupaciones de los Estados sobre las cuestiones ambientales. En efecto, se da inicio a un diálogo entre los representantes de los países miembros de la ONU sobre la relación entre el crecimiento económico, la contaminación del aire, el agua y los océanos, y el bienestar de las personas en todo el mundo.

En esa primera Conferencia Mundial sobre el medio ambiente, adoptaron una serie de principios para la gestión racional del medio ambiente, plasmado en la Declaración de Estocolmo, que contenía 26 principios, colocando los asuntos ambientes en el primer punto de las preocupaciones internacionales y marcó el inicio del diálogo entre los países industrializados. Así, uno de los principios establece que "El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras (...)". De igual manera, precisa que "la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos". En otro punto de la proclama, añade que "el crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio, y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a esos problemas (...) (ONU, 1973).

Años más tarde, se aprueba la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986 – 41/128), el mismo establece que se deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adoptación y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional. (ONU, 1986).

Posteriormente, reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se proclama un conjunto de principios, entre otros, declara que "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones

relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza." Asimismo, afirma que "el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". (ONU, 1992).

La Convención de Río, incorpora a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor desde 1994, cuyo objetivo es la prevención de la interferencia humana amenazadora en el sistema climático, estabilizando las concentraciones de gases de efecto invernadero, a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Además, incluye a la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación. Estos están intrínsicamente vinculados y, en razón a ello, se ha establecido el Grupo de Enlace Mixto para impulsar la cooperación entre las tres Convenciones con el fin de cooperar y desarrollar sinergias en sus respectivas actividades. Posteriormente, se incorporó la Convención de Ramsar sobre los Humedales. (United Nations Climate Change, 2022)

Casi dos décadas después, mediante la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (2012), se proclama como principio que "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza." Además, precisa que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. (ONU, 2012).

A continuación, la Resolución 70/1, fue aprobada por la Asamblea General de la ONU, el 25 de setiembre de 2015, denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", la misma contempla un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas, su compromiso de trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la Agenda a más tardar en 2030 asegurándose de que nadie se quede rezagado, siendo la prioridad eliminar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, siendo un requisito indispensable para el desarrollo sostenible y el logro de este en sus tres dimensiones (económica, social y ambiental). (ONU, 2015).

Más tarde, en octubre de 2021, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que está conformado por representantes de 47 Estados miembros de la ONU, reconoce "el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos". (ONU, 2021). Este documento que expresa la voluntad política de los miembros que la conforman, fue el preámbulo para que la Asamblea General de la ONU adoptará su decisión final el 2022.

Finalmente, luego de décadas de gestación, el pasado 28 de julio de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas, reafirmando todo lo mencionado en los párrafos anteriores, aprobó la Resolución 76/300 declarando que todas las personas del mundo tienen derecho a un medio ambiente saludable y sostenible,

argumentando la necesidad de "contrarrestar el alarmante declive mundial de la naturaleza" (PNUMA, 2022). En efecto, dicha resolución "reconoce el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano". Previamente, en Ginebra, el 8 de octubre de 2021, como se indica en el párrafo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, aprobó una resolución que reconoce el acceso a un medio ambiente saludable y sostenible como un derecho universal.

Aprobación de la Resolución 76/300 -Asamblea General de la ONU

El argumento fundamental para que los miembros de las Naciones Unidas optaran por la decisión de aprobar la mencionada resolución, que no tiene carácter vinculante para los 193 Estados miembros de la ONU, **se sustenta en la necesidad de hacer frente a las amenazas que representa para la humanidad [y otros seres vivos], los efectos del cambio climático y la degradación ambiental**. (UNEP, 2022).

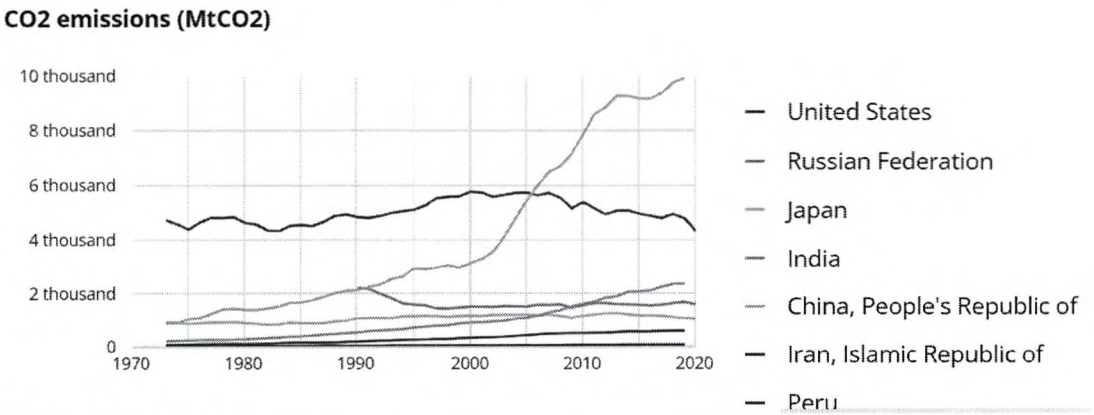
En efecto, la Asamblea General de la ONU, reconoce que los efectos del cambio climático, la ordenación y el uso no sostenibles de los recursos naturales, la contaminación del aire, las tierras, y el agua, la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos, la pérdida resultante de la diversidad biológica y la disminución de los servicios prestados por los ecosistemas **interfieren en el disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible**, y que los daños ambientales tienen repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos. (ONU, 2022).

Al respecto, Antonio Guterres, secretario general de la ONU, indicó que la decisión de la Asamblea General de la ONU, ayudará a los Estados a acelerar la implementación de sus obligaciones y compromisos ambientales y de derechos humanos e instó a las naciones a hacer de este derecho reconocido "una realidad para todos, en todas partes". En esa línea, David Boyd, relator especial de la ONU sobre derechos humanos y medio ambiente, señaló que la decisión de la Asamblea cambiará la naturaleza misma del derecho internacional de los derechos humanos "Los gobiernos han hecho promesas de limpiar el medio ambiente y abordar la emergencia climática durante décadas, pero tener derecho a un medio ambiente sano cambia la perspectiva de la gente de 'rogar' a exigir a los gobiernos que actúen". (UN News, 2022)

Por otro lado, es pertinente precisar que el Perú fue uno de los países que copatrocinó esta iniciativa, que originalmente fuera presentado por Costa Rica, Maldivas, Marruecos, Eslovenia y Suiza. La referida resolución fue aprobada por la Asamblea General de la ONU con 161 votos a favor, 8 abstenciones (China, Rusia, Bielorrusia, Camboya, Irán, Kirguistán, Siria y Etiopía) y ningún voto en contra (ONU, 2022). Cabe indicar que, de estos 8 Estados que se abstuvieron, 3 se encuentran entre los principales países con mayor emisión de gases de efecto invernadero más altas del mundo. Las abstenciones de países como China, Rusia e Irán, obedecería a ciertos criterios económicos y a su estructura económica, dependientes de fuente de energía fósil. En efecto, China por

ejemplo es uno de los mayores emisores de gases de efecto invernadero. (IEA, 2022). Ver el gráfico 1.

Gráfico 1
Emisiones de CO2

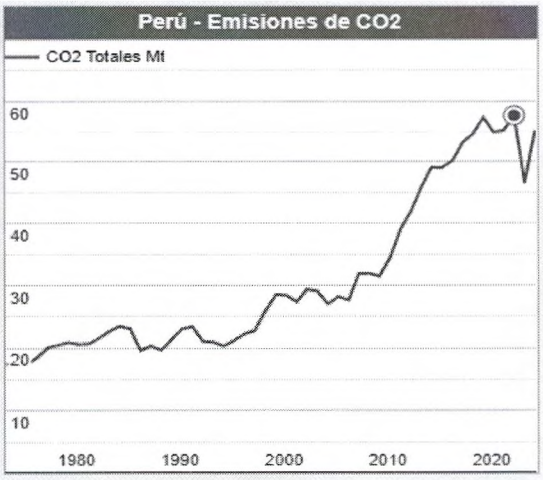


Fuente: IEA Atlas of Energy

En el caso de Perú, durante el 2021, las emisiones de CO2 han crecido 8 557 megatoneladas, un 18,37% más en relación al 2020. En efecto, durante el 2021, las emisiones de CO2 han sido de 55 144 megatoneladas, ocupando el puesto 129 del ranking de países por emisiones de CO2, de un universo de 184 países. Por otro lado, en relación a la emisión por habitante, durante el 2021 la emisión per cápita registró en 1,65 toneladas por habitante. En relación a la evolución de las emisiones de CO2 por cada US$ 1 000 de PBI, la eficiencia medioambiental, el Perú emitió 0,13 kg por cada US$ 1 000 de PBI similar al 2020. (Datosmacro.com, 2022) Ver gráfico 2.

Gráfico 2
Perú: Emisiones de CO2

Perú - Emisiones de CO2			
Fecha	CO2 Totales Mt	CO2 Kg/1000$	CO2 t per capita
2021	55,144	0,13	1,64
2020	46,587	0,13	1,40
2019	57,583	0,14	1,75
2018	55,141	0,13	1,69
2017	54,889	0,14	1,71
2016	57,271	0,15	1,80
2015	54,597	0,15	1,74
2014	53,164	0,15	1,72
2013	50,211	0,14	1,64
2012	49,084	0,15	1,63

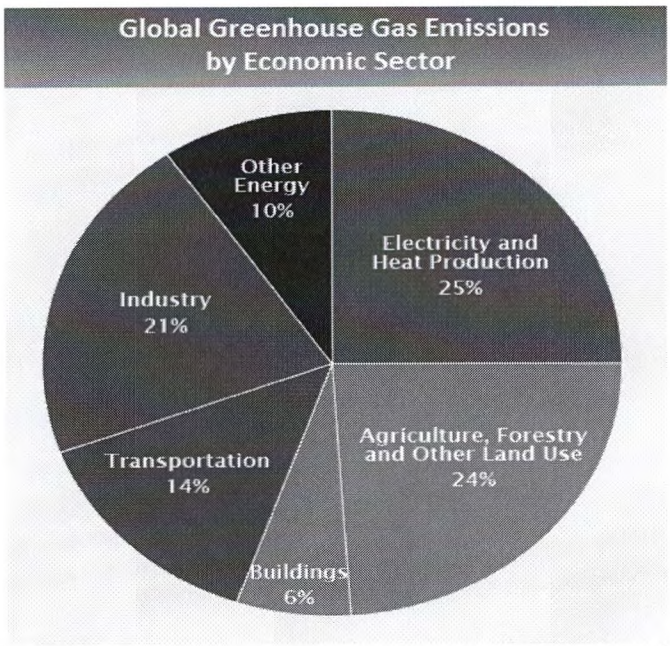


Fuente: Datosmacro.com

Efectos del cambio climático

Para las Naciones Unidas, el cambio climático se vincula a los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones climáticos. Precisa que estos cambios obedecen a factores naturales, como a las variaciones del ciclo solar, así como a las actividades humanas. Este último, a partir del siglo XIX, es el mayor responsable del cambio climático, a causa de la quema de combustibles fósiles, como el carbón, el petróleo y el gas, que liberan gases de efecto invernadero (GEI) como el dióxido de carbono y el metano. La generación de energía, la industria, el transporte, los edificios, la agricultura, entre otros, son los principales emisores de gases de efecto invernadero. (ONU, 2022). En efecto, según la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés), las emisiones globales de gases de efecto invernadero, por sectores económicos (2010), estuvieron ligados a: Producción de electricidad y calor (25%), Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra (24%), Industria (21%), Transporte (14%), Edificios (6%) y otra energía (10%). (EPA, 2022). Ver gráfico 3.

Gráfico 3
Emisiones Globales de GEI por Sector Económico



Fuente: EPA-United States Environmental Protection Agency

En relación a los efectos del cambio climático global, según expertos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), conformado por más de 1 300 científicos de Estados Unidos y otros países miembros de la ONU y de la Organización Meteorológica Mundial (WMO por sus siglas en inglés), el impacto en las diversas regiones del mundo, variará en función al tiempo, así como con la capacidad de mitigación y adaptación al cambio de los diferentes sistemas ambientales y sociales. Lo cierto es que estos efectos ya se pueden observar en el medio ambiente.

En efecto, la Asamblea General de la ONU reconoce que los efectos del cambio climático, incluyen, entre otras, sequías intensas, escasez de agua, incendios graves, aumento del nivel del mar, inundaciones, deshielo de los polos, tormentas catastróficas y disminución de la biodiversidad. (ONU, 2022). En esa misma línea, la NASA precisa que el cambio climático viene mostrando sus efectos y son observables en el medio ambiente. Así, por ejemplo, los glaciares se han reducido, el hielo en los ríos y lagos se está derritiendo antes de tiempo, los hábitats de plantas y animales han cambiado y los árboles florecen antes.

De igual manera, la NASA, tomando como referencia a las predicciones del IPCC, indica que la temperatura global aumentará de entre 2,5 y 10 grados Fahrenheit durante el siguiente siglo. Además, precisa que los aumentos en la temperatura global promedio menores que 1,8 a 5,4 grados Fahrenheit (1 a 3 grados centígrados) por encima de los niveles de 1990 generarán impactos beneficiosos en algunas regiones y perjudiciales en otras. Concluye, precisando que, en conjunto, el rango de evidencia publicada indica que los costos netos de los daños del cambio climático probablemente sean significativos y aumenten con el tiempo. (NASA, 2022).

Sin embargo, un último informe difundido por WMO, indica que en los últimos ocho años están en camino de ser los ocho más cálidos registrados, alimentados por concentraciones de gases de efecto invernadero en constante aumento y calor acumulado. Estima que la temperatura media global en 2022 será de aproximadamente 1,15 [1,02 a 1,28] °C por encima del promedio preindustrial de 1850-1900. En relación al fenómeno de La Niña, cuya rara manifestación de tercer año de enfriamiento, implica que es probable que el 2022 sea "solo" el quinto o sexto más cálido. Recordemos que el fenómeno de La Niña, viene afectado el clima del centro y sur de la costa peruana. Sin embargo, el calentamiento continúa. El promedio de los últimos 10 años (2013-2022) se estima en 1,14 [1,02 a 1,27] °C por encima de la línea de base preindustrial de 1850-1990. (WMO, 2022).

Efectos futuros del cambio climático

En general, los científicos del IPCC coinciden que el cambio climático global continuará produciéndose durante este siglo y el siguiente. La magnitud de este cambio, dependerá principalmente de las cantidades de GEI que atrapan calor que se emitan a escala global y de qué tan sensible sea el clima a esas emisiones. De igual manera, en vista que, la temperatura continuará aumentando, el calentamiento global generado por los humanos se superpone a un clima naturalmente variable. A esto se suma que el aumento de temperatura no ha sido, y no será, uniforme a nivel global. Por otra parte, la temporada sin heladas (y la temporada de cultivo) se ha incrementado, en general, en el país desde la década de 1980.

En el futuro el incremento de la temperatura, generará un incremento de un mes o más en los periodos sin heladas y de cultivo en la mayor parte del hemisferio norte del planeta. Los incrementos serán enormemente menores si las emisiones de GEI se reducen. Asimismo, generará cambios en los patrones de precipitación promedio, en algunas regiones disminuirán y, en otras, aumentarán. Se predice,

además, que las sequías y olas de calor serán más recurrentes en diversas regiones del planeta, al igual que los huracanes, tifones, temporales, serán más fuertes y más intensos. Finalmente, es probable que el nivel del mar aumentará 20 centímetros para el 2100 y que el Ártico se quede sin hielo. (IPCC, 2007).

Degradación ambiental

La degradación ambiental está considerada como el deterioro del medio ambiente mediante el agotamiento de recursos como el aire [limpio], el agua y el suelo; la destrucción de ecosistemas y la extinción de la vida silvestre. De igual forma, está considerado como el conjunto de procesos que deterioran o impiden el uso de un determinado recurso, por parte de las personas. La degradación ambiental tiene una relación directa con el aumento de la población, el crecimiento económico y tecnología contaminante (Zurrita, Badii, Guillen, Lugo, & Aguilar, 2015).

Las organizaciones internacionales reconocen la degradación ambiental como una de las principales amenazas que afectan el planeta y comprometen la existencia de miles de especies, incluyendo la humana. (Pérez Vega, Regil García, & Mas, 2021)

La degradación ambiental está vinculada a los cambios de uso y cubierta del suelo, como consecuencia de las actividades antropogénicas y naturales, las mismas impiden el adecuado uso o gestión de los recursos naturales. (Pérez Vega, Regil García, & Mas, 2021).

Sin embargo, es necesario tener en consideración las conclusiones de diversos estudios que hacen referencia constante a los mecanismos que impulsan la degradación ambiental, como ya se indicó, lo más recurrente es la mención al crecimiento económico y la dinámica poblacional. Al respecto, es necesario reconocer que tanto el crecimiento económico como el poblacional, no son procesos armónicos, ni uniformes, varían según regiones y países, pero, además, en el caso de crecimiento económico, varía en función a los sectores y ramas de producción, al margen incluso de la ralentización del crecimiento mundial, registrada desde hace algunas décadas. Empero, la presión sobre la base de recursos naturales y el medio ambiente, en general, continúan en aumento.

En ese contexto, por ejemplo, la expansión de la agricultura y el cambio de uso de suelos, no necesariamente obedece al crecimiento demográfico, sino al crecimiento de mercados y a la rentabilidad de los agronegocios, principalmente para la población de mayores ingresos, es decir, que tiene mejor nivel de poder de adquisición. (Nadal & Aguayo, 2020). Por otro lado, el crecimiento de la urbanización y la conversión de bosques a tierras cultivables o sometidas a la agricultura, impulsan en cambio de uso de suelo en el mundo, y el Perú no es ajeno a todas estas acciones antropogénicas, que requieren medidas urgentes para reorientar nuestras actividades con la finalidad de lograr el disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

¿Por qué es necesario adecuar nuestra Constitución a la Resolución 76/300?

Si bien nuestra Constitución Política, en su numeral 22 del artículo 2, establece como uno de los derechos fundamentales el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Sin embargo, es necesario afirmar que este derecho fundamental, tal como está redactado actualmente, obedece estrictamente a una visión antropocéntrica, en concordancia con lo establecido en el artículo primero de la Carta Magna, que está orientado a la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Por lo tanto, todo lo demás debe ser entendido como una vía para defender y promover del desarrollo de la persona con respeto a su dignidad. Empero, esta orientación de nuestra Constitución, se delimita a los elementos contemplados en el artículo 2 numeral 22 y de las normas ambientales.

Gozar de un ambiente equilibrado, así como gozar de un ambiente adecuado, resulta imprecisa y, más aún cuando no hay una norma de desarrollo que oriente su interpretación, razón por la cual, este mandato constitucional se limita a las normas legales y de los criterios establecidos en las sentencias judiciales que tiene carácter jurisprudencial.

En esa línea, la Ley 28611, Ley General del Ambiente, establece que "ambiente" o "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químico y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros." (artículo 2, numeral 2.3).

El Tribunal Constitucional (TC), en el fundamento 17 del expediente 0048-2004-PI/TC, precisa que "La Constitución Política de 1993 (artículo 2, inciso 22) considera como fundamental el derecho de la persona "(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida". Interpreta que el Constituyente, al incluir dicho derecho en el Título I, Capítulo I, referido a los derechos fundamentales, ha tenido como propósito catalogar el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente sano, como un derecho de la persona "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. (...); además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros". (Tribunal Constitucional, 2005). En los párrafos siguientes del mismo fundamento, el Tribunal Constitucional considera 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 a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

Al respecto, el TC precisa, además, que "el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, implica la facultad de las personas de poder

disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente". Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). (Tribunal Constitucional, 2005).

De igual manera, el TC considera que el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. Esto es que, "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." (Tribunal Constitucional, 2005)

Además, el TC en la misma sentencia indicada, profundiza y va más allá de lo establecido en la Constitución, y precisa en su fundamento 18 que el "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 mejor, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos renovables." (Tribunal Constitucional, 2005).

Al introducir el principio de desarrollo sostenible o sustentable, en su fundamento 19 de la sentencia aludida líneas arriba, el TC precisa que este "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. (Tribunal Constitucional, 2005).

Como se ha visto, el TC ha interpretado ampliamente el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución, e incluso ha considerado pertinente precisar que el Constituyente, al incluir dicho derecho como parte de los derechos fundamentales, ha tenido como propósito catalogar el derecho de las personas a disfrutar de un medio **ambiente sano** (la negrita es nuestra). Esto es concordante con lo aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas en la Resolución 76/300.

Por otro lado, el TC al referirse al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, consideró necesario desarrollar como uno de los principios el **desarrollo sostenible**, siendo este la base 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 aspiraciones de vida de las generaciones futuras. Este concepto fue recogido tomando en consideración el informe titulado "Nuestro futuro común" de la Comisión Brundtland o Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (1987) que definió el desarrollo sostenible como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (ONU, 1987). En ese sentido, este concepto es concordante con la Resolución 76/300, en la parte concerniente a "sostenible".

Sin embargo, si bien el TC se ha esforzado en interpretar los alcances del numeral 22 del artículo 2 de la Constitución, consideramos necesario rescatar, no solo los principios de un medio ambiente sano y sostenible, considerados en los fundamentos de su sentencia, sino incluir el principio de un medio ambiente limpio, necesario para el desarrollo adecuado de la vida de las personas. Pero, alineamos con el derecho internacional, la Resolución aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas es fundamental para hacer frente a la triple crisis planetaria, referidos a las tres amenazas ambientales interrelacionadas que enfrenta la humanidad: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad.

En efecto, la implicancia de incluir como derecho fundamental de las personas a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, involucra, por ejemplo, la necesidad de gestionar los riesgos derivados de la contaminación. En ese sentido, si deseamos reducir las muertes prematuras, el deterioro de la salud de las personas, implicará recuperar la dignidad de las personas y los derechos humanos.

En esa línea, un medio ambiente limpio implica eliminar la contaminación, poniendo fin al uso, vertido o emisión de sustancias peligrosas y rehabilitar las ciudades y comunidades contaminadas. Recordemos que la contaminación aire por gases o partículas genera efectos adversos en el ambiente, la salud humana y demás seres vivos.

Los principales contaminantes del aire son los gases SO2, NO2, CO, 03 y COV (compuestos orgánicos volátiles) y el material particulado, subclasificado en PM2.5 u PM10. En general, estos contaminantes pueden incrementar la tasa de mortalidad, tanto en enfermedades transmisibles como no transmisibles. (Ossio Tord, 2021).

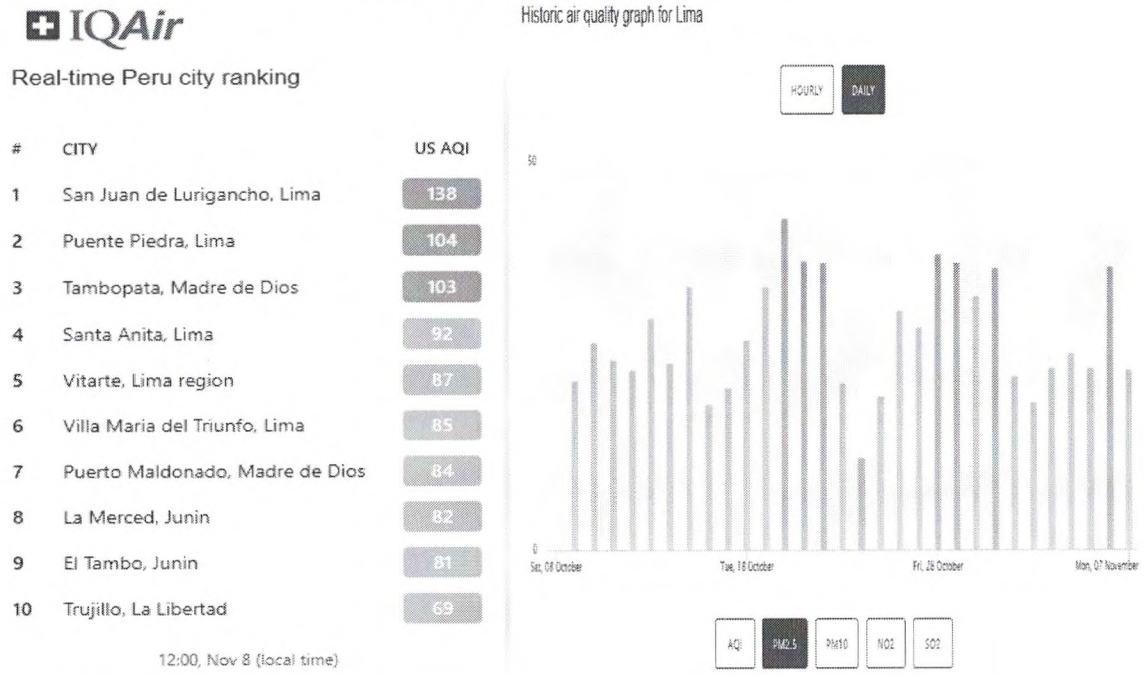
En efecto, según la OMS "miles de millones de personas siguen respirando aire insalubre, casi toda la población mundial (99%) respira aire que excede los límites de calidad del aire de la OMS y amenaza su salud. Precisa que un número récord de más de 6 000 ciudades en 117 países están monitoreando la calidad

del aire, pero las personas que radican en ellas aún respiran niveles nocivos para la salud de partículas finas y dióxido de nitrógeno, y las personas en países de ingresos bajos y medianos sufren las exposiciones más altas. Ante estos hallazgos, la OMS resalta la importancia de frenar el uso de combustibles fósiles y tomar otras medidas tangibles para reducir los niveles de contaminación del aire. (WHO, 2022). Asimismo, la OMS indica que la contaminación y otros riesgos ambientales causan el 24% de las muertes relacionadas, por ejemplo, con cardiopatías, accidentes cardiovasculares, intoxicaciones y accidentes de tránsito.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), tomando como referencia a la OMS, la exposición a altos niveles de contaminación del aire puede causar una gran variedad de enfermedades que ponen en riesgo la salud de las personas: aumenta el riesgo de infecciones respiratoria, enfermedades cardíacas, derrames cerebrales y cáncer al pulmón las cuales afectan en mayor proporción a la población vulnerable, niños, adultos mayores y mujeres (OPS, 2016). Asimismo, añade que alrededor de 7 millones de muertes prematuras fueron atribuibles a la contaminación del aire ambiental en 2016. Alrededor del 88% de estas muertes ocurren en países de ingresos bajos y medios. Además, precisa que más de 156 millones de personas en América Latina viven en ciudades que exceden las Guías de Calidad del Aires de la OMS. Alrededor de 249 mil muertes prematuras son atribuibles a la contaminación del aire exterior y alrededor de 83 mil muertes prematuras fueron atribuibles a la contaminación del aire debido al uso de combustibles sólidos en la vivienda en las Américas en 2016. Concluye indicando que la contaminación del aire en el principal riesgo ambiental para la salud pública en las Américas.

En nuestro país, las principales ciudades, no son ajenas a esta amenaza para la salud de las personas. Lima, es la ciudad más grande que concentra casi un tercio de la población del país, es la tercera más grande de América Latina, detrás de Sao Paolo y México DF. Así como es la ciudad más poblada del país, es también la más contaminada, seguido de Trujillo y Chupaca. Durante el 2019, Lima tuvo una lectura promedio anual de PM2.5 de 23.7 $\mu g/m^3$, cuando la OMS recomienda como el umbral de concentración media diaria de 15 $\mu g/m^3$. Estos niveles de contaminación ambiental son lo suficientemente altos como para causar problemas a muchos de sus habitantes, en particular a aquellos con sensibilidad a los productos químicos o contaminantes, o aquellos con condiciones respiratorias preexistentes. Ver gráfico 4. (IQ Air, 2022).

Gráfico 4
Lima: Calidad del aire y PM2.5



Fuente: IQAir

Si bien el deterioro ambiental está ligado al crecimiento económico y la dinámica poblacional, es importante que los Estados avancen rápidamente en el proceso de ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales, la reducción de la contaminación del aire, las tierras, y el agua, la gestión más racional de las sustancias químicas y los desechos, la recuperación y conservación de la diversidad biológica e incremento de los servicios prestados por los ecosistemas. Para que ello ocurra, es imperativo que se incorpore en nuestra Constitución los principios base que oriente el quehacer cotidiano del Estado, el sector privado y de las personas en su conjunto, el reconocimiento como derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, cuya responsabilidad regulatoria y cumplimiento recae en el Estado, aunque la tarea de lograr el respeto y pleno cumplimiento a dicho derecho fundamental, es responsabilidad de todas las personas.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente proposición legislativa, plantea una reforma de la Constitución Política, consistente en la modificación de su artículo 2 numeral 22 con la finalidad de incorporar como derecho de toda persona a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Esta reforma constitucional implicará un proceso de adecuación de la Ley General del Medio Ambiente y otras normas conexas que coadyuve a asegurar dicho derecho fundamental.

Por otro lado, es importante indicar que, la presente reforma constitucional adopta la Resolución 76/300 de la Asamblea General de la ONU, aprobada el 28 de julio de 2022, que establece como el derecho humano a un medio ambiente

limpio, saludable y sostenible. En ese sentido, no se contrapone a ninguna disposición constitucional ni ley vigente, más por el contrario permitirá que el Estado peruano, las empresas y organizaciones internacionales y otros actores pertinentes, a que adopten políticas, aumenten la cooperación internacional, refuercen la creación de capacidad y continúen compartiendo buenas prácticas con el fin de intensificar los esfuerzos para garantizar un medio ambiente limpio, saludable y sostenible para todos.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, como se ha indicado en la fundamentación, al incorporar en nuestra Constitución el derecho fundamental a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, busca sembrar los principios fundamentales para enfrentar la triple crisis que afronta la Tierra. Estas son las amenazas ambientales interconectadas al que desafiamos: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad.

Los beneficios para el medio ambiente, la biodiversidad y las personas, se harán notar a partir del impacto de la obligación de adoptar políticas y aumentar los esfuerzos, a fin de garantizar que se cumplan con honrar con dicho derecho fundamental. Los resultados y beneficios de estas medidas serán medibles a largo plazo.

A nivel del deber del Estado, éste se obliga a proteger, respetar y hacer cumplir el derecho fundamental a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. (ACNUDH, 2021). Esto implicará que el Estado durante el proceso orientará recursos para mejorar sus sistemas funcionales y administrativos, para implementar las acciones en materia de medio ambiente y para hacer frente a la crisis ambiental y climática. Además, implicará que el Gobierno, en sus tres niveles, tendrá la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía sobre los resultados de las acciones implementadas para proteger, respetar y hacer cumplir este derecho.

La responsabilidad de contar con medio ambiente limpio, saludables y sostenible involucra también al sector privado y a las personas que conforman nuestra sociedad. En ese sentido, es un proceso largo que involucra recursos financieros, tecnológicos y humanos para lograr los cambios esperados, medidos a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En efecto, estos cambios transformarán a las sociedades, se tenderá a reforzar la migración a energía renovables, se fortalecerá la economía circular. Además, se adoptarán medidas más dinámicas para afrontar el cambio climático ligadas a la mitigación y adaptación. De igual manera, se dará mayor prioridad a limpiar la calidad del aire, cuidar mejor la biodiversidad y ecosistemas, como los bosques naturales y océanos. Además, de mejorar la salud y la reducción de la pobreza.

Mejorará y aumentará la calidad de vida de las personas y el mejor disfrute de los derechos humanos, como consecuencia de las exigencias de las nuevas políticas de salud ambiental, contribuyendo con los ODS. Además, se mejorará

la esperanza de vida de las personas, debido a las medidas adoptadas para limpiar el aire, el suelo, los ríos y mares contaminado. En efecto, la implementación de políticas públicas preventivas audaces a nivel nacional y a través de los tres niveles de gobierno, orientadas a la reducción de la contaminación ambiental y otros riesgos ambientales, que, según la OMS, son responsables del 24% de las muertes relacionadas con cardiopatías, accidentes cardiovasculares, intoxicaciones y accidentes de tránsito.

Finalmente, la claridad de la inclusión de este derecho fundamental en nuestra Constitución ayudará, además, al sistema de justicia del país a tomar decisiones más precisas en las disputas ambientales, evitando interpretaciones que en algunos casos han tomado decisiones con razonabilidad, tomando en consideración el derecho internacional.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente iniciativa legislativa tendrá incidencia ambiental positiva considerando que busca sembrar los principios fundamentales para enfrentar la triple crisis que afrontamos. Estas son las amenazas ambientales interconectadas al que desafiamos: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa es concordante con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2022-2023. En ese sentido, coadyuvará al cumplimiento de la décimo tercera y décimo novena Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y, por ende, de la agenda legislativa.

Así, en relación a la décima tercera política de Estado sobre Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, para alcanzar dicho objetivo, el Estado se compromete a (c) ampliar el acceso al agua potable y al saneamiento básico y controlará los principales contaminantes ambientales.

La proposición legislativa también es concordante con la décima novena política de Estado, mediante el cual se expresa el compromiso de "integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú". De igual modo, se comprometen a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centro poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país. Para tal efecto (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su

cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo". En este último punto, es pertinente precisar que el proyecto está ligado al tema "sobre protección del medio ambiente, y acuerdos sobre desarrollo sostenible con otros países", correspondiente a la agenda legislativa 2022-2023.

REFERENCIAS

EPA. (2022). *EPA United States Environmental Protection Agency.* Obtenido de https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data#Trends

IEA. (2022). *IEA Atlas of Energy.* Obtenido de http://energyatlas.iea.org/#!/tellmap/1378539487

IEA Atlas of Energy. (2022). *Atlas of Energy.* Obtenido de http://energyatlas.iea.org/#!/tellmap/1378539487

IPCC. (2007). *Climate Change 2007 - Impacts, Adaptation and Vulnerability.* Obtenido de https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar4_wg2_full_report.pdf

IQ Air. (8 de 11 de 2022). *Air qualityy in Lima.* Obtenido de https://www.iqair.com/peru/lima

Nadal, A., & Aguayo, F. (2020). *CEPAL.* Obtenido de Los motores de la degradación ambiental: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45766/S2000443_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

NASA. (2022). *NASA Global Climate Change.* Obtenido de NASA Global Climate Change: https://climate.nasa.gov/efectos/

ONU. (10 de diciembre de 1948). *Organización de las Naciones Unidas.* Obtenido de https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/PDF/NR004682.pdf?OpenElement

ONU. (1973). *Organización de las Naciones Unidas.* Obtenido de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement

ONU. (4 de Diciembre de 1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo.* Obtenido de https://documents-dds-

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/502/78/IMG/NR050278.pdf?OpenElement

ONU. (1987). *Desarrollo sostenible*. Obtenido de Asamblea General de las Naciones Unidas: https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml

ONU. (14 de junio de 1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.* Obtenido de https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm

ONU. (2012). *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales División de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

ONU. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de setiembre de 2015.* Obtenido de Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement

ONU. (28 de julio de 2022). *Naciones Unidas Biblioteca Digital.* Obtenido de https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=es#record-files-collapse-header

ONU. (2022). *ONU Acción por el clima.* Obtenido de ¿Qué es el cambio climático?: https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change#:~:text=Las%20consecuencias%20del%20cambio%20clim%C3%A1tico,y%20disminuci%C3%B3n%20de%20la%20biodiversidad.

ONU. (2022). *ONU Acción por el Clima.* Obtenido de https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change

ONU. (28 de julio de 2022). *Organización de las Naciones Unidas.* Obtenido de La Asamblea General declara el acceso a un medio ambiente limpio y saludable, un derecho humano universal: https://news.un.org/es/story/2022/07/1512242

OPS. (2016). *Organización Panamericana de la Salud*. Obtenido de https://www.paho.org/es/temas/calidad-aire#:~:text=La%20exposici%C3%B3n%20a%20altos%20niveles,vulnerable%2C%20ni%C3%B1os%2C%20adultos%20mayores%20y

Ossio Tord, C. (2021). *Universidad Peruana Cayetano Heredia.* Obtenido de Repositorio de la UPCH: https://repositorio.upch.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12866/10047/Exposicion_OssioTord_Caterina.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pérez Vega, A., Regil García, V. H., & Mas, J. F. (2021). *Scielo México.* Obtenido de Degradación ambiental por procesos de cambios de uso y cubierta del suelo desde una perspectiva espacial en el estado de Guanajuato, México: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112020000300006

PNUMA, O. (28 de JULIO de 2022). *ONU Programa para el Medio Ambiente.* Obtenido de Programa del Medio Ambiente de la ONU: https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/decision-historica-la-onu-declara-que-el-medio-ambiente-saludable

Tribunal Constitucional. (01 de 04 de 2005). *Tribunal Constitucional.* Obtenido de https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf

UN News. (28 de Julio de 2022). *United Nations New Global perspective Human stories*. Obtenido de Climate and Environment: https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482

UNEP. (28 de julio de 2022). *Programa para el Medio Ambiente.* Obtenido de ONU Programa para el Medio Ambiente: https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/decision-historica-la-onu-declara-que-el-medio-ambiente-saludable

United Nations Climate Change. (2022). *Unites Nations Climate Change*. Obtenido de https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico

WHO. (2022). *World Health Organization*. Obtenido de https://www.who.int/news/item/04-04-2022-billions-of-people-still-breathe-unhealthy-air-new-who-data#:~:text=World%20Health%20Day%202022&text=WHO%20estimates%20that%20more%20than,due%20to%20avoidable%20environmental%20causes.&text=Note%20for%20editors%3A,

Zurrita, A. A., Badii, M. H., Guillen, A., Lugo, O., & Aguilar, J. J. (9 de 12 de 2015). *Factores Causantes de Degradación Ambiental.* Obtenido de http://www.spentamexico.org/v10-n3/A1.10(3)1-9.pdf