



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial

Vol. 1, n.º 1, enero-diciembre, 2021, 47-70

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v1i1.458

Los gobiernos locales como titulares de la reparación civil en los procesos penales por los delitos ambientales

The local governments as holders of civil reparations in criminal proceedings for environmental crimes

ÁNGELA MILAGROS MARROQUÍN CÓRDOVA

Ministerio Público

(Ilo, Perú)

Contacto: amarroquindj@mpfn.gob.pe

<https://orcid.org/0000-0002-6681-4029>

RESUMEN

El deber de preservar y proteger el ambiente es una obligación que trasciende los tres niveles de gobierno del Estado peruano, es decir, el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. La defensa del Estado en los procesos penales por delitos ambientales la ejerce la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales; sin embargo, corresponde a los gobiernos locales y las municipalidades distritales o provinciales percibir la indemnización que se fije en estos procesos para ser empleada en la reparación del daño ocasionado o en la conservación del medio ambiente de su circunscripción, ello por cuanto son las instancias de gobierno las que deberán asumir todos

los efectos sociales que ocasione el daño ambiental en sectores como salud y trabajo, y en el desarrollo de su municipio.

Palabras clave: gobiernos locales; medio ambiente; tutela ambiental; proceso penal por delitos ambientales; responsabilidad civil por daño ambiental.

ABSTRACT

The duty to preserve and protect the environment is an obligation that includes the three levels of government of the Peruvian State: the central government, the regional governments and the local governments. The environmental crimes State defense in criminal proceedings is exercised by the Special Prosecutor's Office for Environmental Crimes. However, it is the responsibility of the local governments and district or provincial municipalities to receive the compensation established in these proceedings to be used in the repair of the damage caused or in the conservation of the environment in their district. This is justified by the fact that it is the governmental instances that must assume all the social effects caused by the environmental damage in sectors such as health and work and the development of their municipality.

Key words: local governments; environment; environmental protection; criminal prosecution for environmental crimes; civil liability for environmental damage.

Recibido: 15/10/2021 Aceptado: 16/11/2021

Vivimos en una época peligrosa. El hombre ha aprendido a dominar la naturaleza mucho antes de haber aprendido a dominarse a sí mismo.

ALBERT SCHWEITZER

1. EL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO PARA EL DESARROLLO DE LA VIDA

El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado es un derecho fundamental reconocido por nuestra Constitución Política en el artículo 2, inciso 22. La mayoría de las personas tienen una idea acerca de lo ambiental, además existe consenso en cuanto a la necesidad de proteger jurídicamente al medio ambiente; sin embargo, el alcance de este derecho requiere aún de la determinación de su materialidad y de las herramientas jurídicas para garantizar su cumplimiento. Asimismo, es un derecho vinculado al interés público y transgeneracional, que trasciende el ámbito de lo individual y de lo colectivo, de lo local e incluso de lo generacional (Alegre, 2009, p. 469).

El Tribunal Constitucional ha señalado que la Constitución no delimita los alcances del derecho al medio ambiente, sino que únicamente proporciona algunas características a partir de las cuales es posible determinarlos. En ese sentido, la norma suprema no solo se limita a señalar que el ser humano tiene derecho a vivir en un ambiente, sino también indica que este debe ser «equilibrado» y «adecuado» para el desarrollo de la vida. Para Shelton (1992), el término «medio ambiente», o «ambiente», es en sí mismo neutral y no implica ninguna medida de calidad (p. 134); es por esta razón que la mayoría de textos normativos que consagran el derecho al medio ambiente incorporan calificativos o estándares de calidad.

Los calificativos o los estándares de calidad que dan contenido al derecho al medio ambiente dependen de la perspectiva ideológica que se haya adoptado al respecto. Existe una perspectiva antropocéntrica que señala que el contenido del derecho al medio ambiente debe realizarse en función del perjuicio que se puede generar al bienestar y desarrollo de la raza humana; por otro lado, la perspectiva ecocéntrica señala que el contenido del derecho al medio ambiente debe realizarse en función del valor propio que tiene la naturaleza así como las otras especies por sí mismas, y no en atención a la utilidad que estas supongan para el ser humano (Espinoza, 2015, p. 39).

A nuestro criterio, el ordenamiento jurídico peruano ha asumido acertadamente una posición intermedia entre ambas doctrinas, la antropocentrista y la ecocentrista o biocentrista, pues cuando la Constitución Política hace referencia a un «ambiente equilibrado» nos muestra una perspectiva de protección integral de los ecosistemas que conviven en la naturaleza; mientras que al hacer referencia a un «ambiente adecuado para el desarrollo de su vida» (refiriéndose al ser humano), pone énfasis en que se debe proteger y preservar un ambiente en el que la persona humana pueda desenvolverse y desarrollarse.

Para el Tribunal Constitucional, el ambiente es el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven; es un sistema, es decir, un conjunto de elementos que interactúan entre sí, que son de carácter natural, social y cultural, que existen en un lugar y tiempo determinados y que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. La noción de ambiente comprende tanto el entorno natural (espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza, como el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna) como el entorno urbano. En el medio ambiente 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, y los abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo, los ecosistemas e incluso la ecósfera (Tribunal Constitucional, 2005a, f. j. 2).

Un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida es aquel que puede garantizar el funcionamiento del sistema complejo y dinámico de todos los componentes ambientales; y que vela por que exista un «estado de estabilidad y simetría de los ecosistemas que hagan posible precisamente el adecuado desarrollo de la vida de los seres humanos» (Tribunal Constitucional, 2009, f. j. 8).

El derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado tiene dos manifestaciones: por un lado, representa la facultad de todas las personas de poder disfrutar de un ambiente natural y armónico que les permita su desarrollo; y, por otro, constituye un deber de preservación del ambiente, ello implica que el Estado se abstenga de realizar cualquier acto o actividad que afecte al ambiente, y además le impone la obligación de conservarlo, para lo cual deberá regular el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales, fijar estándares que garanticen la calidad ambiental y realizar labores de conservación y prevención.

Se entiende por preservación en materia ambiental la acción de mantener el estado natural original de los componentes del medio ambiente (aire, agua, suelo, etc.) mediante la limitación de la intervención humana. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos, que consisten en mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Ahora bien, la obligación de preservar el medio ambiente no solo es tarea del Estado, sino también de «los particulares, y con mayor razón de aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente» (Tribunal Constitucional, 2005b, f. j. 17).

El derecho a gozar de un medio ambiente también ha sido reconocido por la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente (LGA), que establece lo siguiente:

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país (Congreso de la República, 2005, título preliminar, artículo I).

Lo resaltante de esta definición del derecho a gozar de un medio ambiente es sin duda la introducción de una nueva caracterización del ambiente, nos referimos al término «saludable». Asimismo, es importante resaltar que se impone el deber ambiental de contribuir y participar en la gestión ambiental, con la finalidad de proteger al medio ambiente.

2. LA TUTELA AMBIENTAL EN EL PERÚ

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, emitida en 1992, constituye el primer instrumento internacional que reconoce el derecho de acceso a la tutela ambiental. El principio 10 de este documento señala lo siguiente:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre

el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (Naciones Unidas, 1992).

En nuestro país, la LGA, en su artículo IV, desarrolla el derecho a la tutela ambiental en los siguientes términos:

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos. Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.

El derecho a la tutela ambiental o a la defensa del medio ambiente otorga a las personas, ya sea de manera individual o colectiva, la facultad de recurrir a los instrumentos políticos y jurídicos necesarios para defender el medio ambiente. Consiste en obtener por parte de las autoridades judiciales y administrativas una solución rápida, sencilla y efectiva respecto de los conflictos originados por la afectación al ambiente y a sus componentes. En ese sentido, las manifestaciones más importantes de este derecho son el acceso a la información, la participación y el acceso a procedimientos eficaces.

Para hacer efectiva la tutela ambiental, en materia de la legitimación procesal, se ha visto por conveniente combinar la protección pública y privada de los intereses ambientales, es decir, se otorga legitimidad para obrar a entidades estatales para que puedan realizar la defensa del ambiente, además de la legitimidad que puede ejercer cualquier persona natural o asociaciones privadas, como las ONG, las comunidades campesinas, etc.

La protección del medio ambiente constituye un interés público. El Estado es el primer responsable de ejercitar las acciones que correspondan en caso de que se haya causado un daño al ambiente o haya un riesgo inminente de ello; sin embargo, ante la limitación de los recursos públicos y considerando los diversos intereses de los gobiernos, la sociedad civil también está habilitada para defenderlo.

El Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y los gobiernos locales son algunas de las entidades llamadas a ejercer la defensa del ambiente a través de los diferentes mecanismos procesales; sin embargo, debemos reconocer que las entidades públicas muestran constantemente inacción e ineficiencia en los casos de tutela de intereses difusos, pese a que se trata de hechos que afectan a la sociedad en su conjunto. Esto se debe a múltiples causas, como sus recargadas funciones, un reducido presupuesto, la estructura burocrática, la falta de capacidad técnica, la corrupción, etc.

Se dice que los Estados optan por otorgar legitimidad para obrar a las instituciones públicas en la defensa de los intereses difusos ambientales, porque aceptan y reconocen de manera inconsciente que en muchos casos no cumplen a cabalidad con su deber constitucional de preservarlo. En el caso del Perú, el gobierno central ha optado por otorgar legitimidad para obrar a los gobiernos regionales y locales, no obstante, existe una falta de compromiso procesal y político por parte de estos, que en muchas oportunidades conocen de conflictos ambientales derivados de la contaminación o derechos superpuestos y no se preocupan por establecer demandas o denuncias a través de sus áreas legales (Vidal, 2014, p. 235).

3. EL PROCESO PENAL POR DELITOS AMBIENTALES

El reconocimiento formal del derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado como un derecho fundamental y el desarrollo de su contenido son problemas ya superados, al menos a nivel nacional; sin embargo, habría que reflexionar si es una norma que realmente se cumple. Para González (2019), el defecto genético del derecho ambiental es su falta de efectividad debido a la neutralización o priorización que se da al factor económico por encima de la protección al medio ambiente. En ese sentido, precisa que una norma jurídica ambiental será eficiente cuando señale los medios y los procesos más

adecuados para que cumpla con los objetivos que propone; y será eficaz si ello ocurre y además es socialmente útil para resolver los problemas para los cuales fue creada.

El reconocimiento del derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado como un derecho fundamental nunca ha sido por sí solo un instrumento suficiente para lograr la protección eficaz del medio ambiente. La imposición de sanciones administrativas tampoco ha sido una medida muy efectiva, pues existen actividades económicas tan lucrativas que pueden incluir en sus costos el pago de grandes multas y ser todavía muy rentables, como la minería, los hidrocarburos, la pesca, etc. Por otro lado, tampoco debemos dejar de lado la influencia que los poderes económicos detentan sobre los gobiernos de turno para obtener amnistías ambientales o reducción temporal de los estándares de calidad ambiental, entre otros beneficios.

En este contexto, me atrevería a afirmar que el derecho penal se ha convertido en un mecanismo necesario para la protección del ambiente, sobre todo para aquellas conductas más gravosas. En ese sentido, el Ministerio Público, como órgano constitucionalmente autónomo, puede realizar una labor más objetiva en las investigaciones por delitos contra el medio ambiente, en comparación con las entidades de fiscalización ambiental, cuya labor se ve necesariamente influenciada por la política ambiental de los gobiernos de turno. Por su parte, el Poder Judicial también cuenta con mejores condiciones para resolver con independencia e imparcialidad los casos relativos a la materia ambiental, a lo que se agrega que la garantía de la publicidad permite al menos el control y la crítica de lo resuelto por parte de todos los ciudadanos, lo cual no ocurre todavía en el ámbito administrativo.

El proceso penal por delitos ambientales tiene sus problemas y particularidades referidos, por ejemplo, a la correcta tipificación de las conductas infractoras, la falta de proporcionalidad en las penas, la responsabilidad de los representantes de las personas jurídicas y la de estos mismos, entre otras; sin embargo, atendiendo a los fines del presente artículo, desarrollaremos los referidos a la reparación civil en los procesos penales por delitos ambientales.

4. LA PRETENSIÓN CIVIL EN EL PROCESO PENAL

La pretensión de reparación civil en el proceso penal es de naturaleza jurídica distinta a la pretensión de indemnización de daños y perjuicios que se hace valer en el proceso civil. La diferencia más importante entre la reparación civil y la indemnización de daños y perjuicios es la contenida en el artículo 93 del Código Penal, que establece: «La reparación comprende: 1) La restitución del bien o, si no es posible, el pago de su valor; y 2) La indemnización de los daños y perjuicios». De este mandato normativo, se puede concluir que la reparación civil es más que una indemnización, puesto que comprende además la denominada reparación *in natura*, es decir, la restitución del bien (naturalmente afectado) y no de «un sustituto», como es el contenido indemnizatorio (mediante la entrega de una suma dineraria).

La reparación civil por daño ambiental es la obligación que surge en una persona natural o jurídica, pública o privada, una vez que ha causado un daño al ambiente, que consiste en repararlo. En ese sentido, el responsable tendrá la obligación de realizar acciones positivas o negativas, e indemnizar a los perjudicados para restablecer o al menos disminuir los efectos negativos producidos.

La reparación del daño ambiental es uno de los temas más modernos y complejos que enfrenta el instituto de la reparación civil, a tal punto que la doctrina ha señalado que las categorías utilizadas para determinar la responsabilidad civil no son instrumentos muy útiles a la hora de fundamentar un daño ambiental, sobre todo para los casos del restablecimiento del medio ambiente dañado o reparación *in natura*. Para Velázquez (2000), la responsabilidad civil no es un instrumento jurídico creado para la defensa del medio ambiente; lo que se protege es la salud de las personas y la propiedad, y de esta protección se deriva la protección al ambiente.

En lo que se refiere a la regulación de la responsabilidad civil, se debe considerar que el daño ambiental presenta una concepción doctrinaria y algunas características particulares en comparación con el daño civil tradicional; por ello, los conflictos sobre esta materia no pueden ser resueltos eficazmente con las normas del Código Civil, artículos 1969 y 1970, por ser estas insuficientes. Una mayor precisión es la establecida en las disposiciones normativas contenidas en la LGA, que por ser la ley especial deberá ser la que se aplique a los casos concretos.

Conforme con lo establecido en el artículo 142, inciso 1, de la LGA, se tiene que

aquel que mediante el uso o aprovechamiento de un bien o en el ejercicio de una actividad pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio está obligado a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación del daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas.

Se define al daño ambiental como todo cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, la tierra o el agua, que pueda afectar nocivamente la vida humana y las materias primas; es decir, es aquel daño producido por toda acción, omisión, comportamiento o acto que altere, menoscabe, trastorne, disminuya o ponga en peligro inminente algún componente del ambiente. El artículo 142, inciso 2, de la LGA establece que el daño ambiental es «todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado, contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales».

El sistema de reparación ideal del medio ambiente es aquel que restituye las cosas, objetos o bienes al estado anterior a aquel en que aconteció el daño. En doctrina se la ha denominado a este tipo de reparación «Reparación in natura» o «Reparación quo ante», siendo el término más apropiado para denominar a este tipo de reparación «Restitutio in pristinum», pues este último vocablo, no solo abarca la restitución de las cosas a su estado anterior, sino que engloba la prevención de futuros daños, gracias a la adopción de medidas correctoras (Peña, 2008, p. 226).

La *restitutio in pristinum* debe ser la primera medida dispuesta por el juzgador en su sentencia cuando se ha producido un daño al ambiente, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 147 de la LGA, que precisa que la reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y que solo en los casos en que no sea técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá disponer realizar otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados.

La reparación del daño ambiental genera dificultades tanto en el planeamiento de las obras de recomposición como en su ejecución. En ese sentido, resulta evidente la necesidad del juzgador y de las partes de contar con apoyo técnico y científico especializado, labor que debería estar a cargo —a nuestro criterio— de la entidad de fiscalización ambiental que corresponda al caso concreto, solo así se podría garantizar la efectividad de la reparación del daño.

Por otro lado, solamente cuando el daño es irreversible se debe buscar otras formas de composición del ambiente. Una de estas es la restauración equivalente, también llamada restauración alternativa, que consiste en realizar obras que recompongan el medio ambiente ya no en el lugar o fuente donde ocurrió, sino en otros ecosistemas equivalentes que sí permitan la recomposición de sus elementos y que igualmente se encuentren degradados o requieran de este tipo de medidas (Peña, 2008).

Además de la restauración o recomposición del ambiente dañado, la ley establece que deberá realizarse el pago de un monto por concepto de indemnización, que deberá ser utilizado para realizar acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y de los recursos naturales.

En materia ambiental, la reparación *in natura* tiene por finalidad restablecer tan exacto como sea posible el equilibrio o la situación ambiental destruida; para lograr esta tarea se puede establecer un conjunto de pretensiones de acuerdo con el caso concreto, que pueden consistir en labores de prevención (prohibición de la continuación de la actividad contaminante), labores de mitigación (uso de dispersantes autorizados o de elementos absorbentes de la sustancia contaminadora) o labores de monitoreo permanente (para evaluar y prevenir la afectación al medio ambiente).

5. GOBIERNOS LOCALES COMO TITULARES DE LA REPARACIÓN CIVIL EN LOS DELITOS AMBIENTALES

El artículo 189 de la Constitución Política señala que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, y que de esta manera se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, preservando la unidad e integridad del Estado y de la nación.

Asimismo, el ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y los departamentos; y el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, los distritos y los centros poblados.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local que cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Esta autonomía debe ser interpretada sistemáticamente con el artículo 43 del texto constitucional en el sentido de que debe ser ejercida en concordancia con las políticas públicas del Estado peruano, en el entendido de que somos un país unitario.

Las municipalidades en el Perú son las instancias de gobierno más antiguas y cercanas a la población; incluso para muchos poblados del país son la única instancia. Si bien, a nivel nacional, los alcaldes y los regidores son personajes de menor importancia, en sus localidades representan al Estado, además son los encargados de gestionar las condiciones y la calidad de vida de las personas, y poseen un conocimiento más directo y particular acerca de los problemas de su jurisdicción.

En cuanto a las competencias ambientales, los gobiernos locales, es decir, las municipalidades provinciales y distritales, son las encargadas de formular y aprobar los planes y las políticas locales en materia ambiental; asimismo, deben promover la educación e investigación ambiental en su localidad, e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles; también se encargan de regular y controlar el proceso de disposición final de los residuos sólidos, así como de fiscalizar la emisión de humos, gases y ruidos. Una de las competencias ambientales más importantes que lamentablemente casi no ejercen los gobiernos locales es la contenida en el artículo 82 del Código Procesal Civil, mediante el cual se les faculta para patrocinar intereses difusos y ejercitar pretensiones civiles referidas al medio ambiente.

Ahora bien, en la realidad, los gobiernos locales no solamente se encuentran facultados para interponer demandas en defensa del medio ambiente, sino que además están obligados a participar en todos los procesos civiles en calidad de litisconsortes necesarios, es decir, para que se instaure una relación jurídica procesal válida en este tipo de proceso civil de tutela del medio ambiente, necesariamente deberán participar los gobiernos locales afectados. El fundamento de esta decisión de carácter procesal es el hecho innegable de que los gobiernos locales representan, dentro de la relación jurídica material, al grupo de personas que, por su cercanía territorial, serán las más afectadas por el daño ambiental ocasionado.

Los gobiernos locales, en cuyas jurisdicciones se ocasione el daño ambiental, son los titulares de la indemnización que se obtenga, la cual deberá ser empleada en la reparación del daño ocasionado o la conservación del medio ambiente de su circunscripción. La reparación del daño ambiental genera dificultades tanto en el planeamiento de las obras de recomposición como en su ejecución. En ese sentido, resulta evidente que los gobiernos locales deben contar con apoyo técnico y científico especializado, que les permita cumplir con la finalidad establecida en la norma. Esta labor debería estar a cargo —a nuestro criterio— de la entidad de fiscalización ambiental que corresponda al caso concreto, solo así se podría garantizar la efectividad de la reparación del daño.

La doctrina no es unánime respecto de la idoneidad de la participación de los gobiernos locales en los procesos de defensa del medio ambiente. En ese sentido, Andaluz (2011) precisa que es difícil entender la razón de la inclusión de los gobiernos locales y regionales en los procesos de defensa del medio ambiente, debido a que, en muchos casos, estos son los responsables, por acción u omisión, de la afectación a los intereses ambientales; refiere también que no es apropiado que ningún nivel ejecutivo de gobierno tenga esta prerrogativa, por los evidentes conflictos de intereses que existen, debido a que son justamente los que deben autorizar, vigilar, monitorear y fiscalizar las actividades que afectan los intereses ambientales (p. 600).

En cuanto a esta opinión, consideramos que no se puede afirmar que los gobiernos locales y regionales sean los únicos responsables de la afectación del medio ambiente, pues es evidente que el gobierno central es quien detenta mayores competencias ambientales sobre las materias más complejas y, por tanto, es el más responsable. Por otro lado, en el caso estricto de los gobiernos locales, los conflictos de intereses que pudieran presentarse por desempeñar funciones de fiscalización ambiental son muy reducidos, ya que este nivel de gobierno es el menos favorecido en cuanto a competencias ambientales. En ese sentido, por ejemplo, debe considerarse que, en cuanto a las actividades más contaminantes, como minería, hidrocarburos, electricidad, industria, pesca, tala, etc., los gobiernos locales no ejercen ningún tipo de competencia ambiental; por lo tanto, son actores válidos que pueden y deben ejercer acciones de tutela a favor del medio ambiente.

Algunos autores señalan que la legitimidad extraordinaria, otorgada a los gobiernos regionales y locales en la defensa de intereses difusos, y concretamente en la defensa del medio ambiente, es una herramienta muy poderosa que puede ser utilizada para la defensa de intereses particulares que promuevan la corrupción dentro de nuestro contexto nacional (Campos, Cruz y Cornejo, 2014, p. 372). En cuanto a esta opinión, debemos precisar que la corrupción es un mal endémico que se manifiesta en los tres niveles de gobierno y en las diferentes instituciones públicas; por consiguiente, no es un argumento válido para deslegitimar la actuación de los gobiernos locales en la defensa del medio ambiente.

Habiéndose establecido que los gobiernos locales cuentan con legitimidad para obrar en los procesos civiles relacionados con la defensa del medio ambiente, corresponde ahora trasladar estos conceptos al proceso penal. En ese sentido, se debe considerar que, conforme con lo establecido en el artículo 98 del Código Procesal Penal:

La acción reparatoria en el proceso penal solo podrá ser ejercitada por quien resulte perjudicado por el delito, es decir, por quien según la ley civil esté legitimado para reclamar la reparación y, en su caso, los daños y perjuicios producidos por el delito.

Concordando lo señalado en el párrafo anterior con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Procesal Civil, podemos concluir lo siguiente:

1. La pretensión civil, en el proceso penal por delitos ambientales, puede ser ejercida por los gobiernos locales de la jurisdicción en la que se produjo el delito ambiental.
2. Si los gobiernos locales no intervienen en la pretensión civil en el proceso penal por delitos ambientales, el juez debe incorporarlos en calidad de litisconsortes necesarios.
3. La indemnización que se establezca en la sentencia por delitos ambientales debe ser entregada a las municipalidades distritales o provinciales que hubieran intervenido en el proceso, para que sea empleada en la reparación del daño ocasionado o la conservación del medio ambiente de su circunscripción.

No obstante lo ya señalado, en la práctica judicial, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales es la entidad encargada de defender

los derechos e intereses del Estado en las investigaciones preliminares y preparatorias y procesos judiciales iniciados y por iniciarse por la comisión de delitos ambientales contemplados en el título XIII del Código Penal, ello de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución Suprema n.º 121-2010-JUS, de fecha 21 de junio de 2010.

La finalidad de la creación de una procuraduría especializada en delitos ambientales se sustenta en la necesidad del Estado de ser representado por personas especializadas en materias tan complejas como lo son los delitos ambientales; sin embargo, a nuestro criterio, la Procuraduría no ha tenido el papel relevante que debiera tener en estos procesos, pues su función principal ha sido la de solicitar la reparación civil por los delitos ambientales. En sus diferentes pronunciamientos se limita a solicitar el pago de un monto dinerario como indemnización, dejando de lado el contenido más importante de la reparación civil de los daños ambientales, que es la restauración del medio ambiente dañado.

Al margen de las críticas que podamos tener respecto de la labor que desarrolla la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales, lo cierto es que si bien representa al Estado en los delitos ambientales, ello no la hace *per se* titular de la pretensión civil, ya que, como hemos visto, las indemnizaciones establecidas deben ser entregadas a los gobiernos locales de los lugares donde se haya ocasionado el daño ambiental.

La discusión acerca de la titularidad de la reparación civil en los delitos ambientales no es irrelevante. Diferentes casos judiciales nos ilustran acerca de la necesidad de que los operadores jurídicos tengan en claro a qué entidad corresponde el pago del monto indemnizatorio. A continuación, expondremos algunos casos judiciales sobre el tema.

5.1. CASO PUNTA TABLONES

El 23 de agosto de 2015 se produjo un derrame de más de 140 galones de diésel en el mar de Ilo, proveniente de la tubería submarina de transporte de combustible del terminal Multiboya, Punta Tablones, ubicada en la Fundición y Refinería de Cobre Ilo, propiedad de la empresa Southern Peru Copper Corporation (SPCC), razón por la cual se llevó a cabo una investigación por el delito de contaminación en contra de Oscar Gonzáles Rocha, en su calidad de

presidente ejecutivo y representante legal de SPCC, por haber omitido implementar las medidas establecidas en el Decreto Supremo n.º 081-2007-EM, Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos.

Figura 1

Derrame de hidrocarburos en la línea submarina de Punta Tablones, 24 de agosto de 2015



Fuente: La República.

Según la acusación fiscal y los actos de investigación realizados, el derrame de diésel produjo contaminación en las aguas marítimas de la zona denominada Punta Tablones. Dicho derrame tuvo un impacto en la zona intermareal costera, aproximadamente 150 metros al sur y 300 metros al norte de la tubería averiada, y se observó una varazón de organismos bentónicos, principalmente las especies *Tretrapygus niger* (erizo negro), *Concholepas concholepas* (chanque), *Chiton granosus* (barquillo) y los choritos *Semimytilus algosus* y *Perumytilus purpuratus*, durante los días 23, 24 y 25 de agosto de 2015, ello por cuanto el diésel es tóxico para los organismos acuáticos.

Figura 2

*Varazón del recurso chanque en playa de Punta Tablones,
24 de agosto de 2015*



Fuente: Carpeta Fiscal n.º 507-2015.

En este caso, la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales solicitó como reparación civil el monto indemnizatorio de S/ 157 269.00 (ciento cincuenta y siete mil doscientos sesenta y nueve con 00/100 soles), y no propuso ninguna medida de reparación o restauración del daño ambiental ocasionado al mar de la provincia de Ilo, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 147 de la LGA.

Posteriormente, con fecha 13 de agosto de 2018, el Segundo Juzgado Unipersonal de Arequipa emitió la Sentencia n.º 183-2018/FD-2JPU¹, mediante la cual absolvió a Oscar Gonzáles Rocha por el delito de contaminación ambiental, no obstante, declaró fundada en parte la pretensión civil y dispuso que el acusado, de manera solidaria con el tercero civilmente responsable, es

1 Emitida en el Expediente n.º 06153-2016-14-0401-JR-PE-05. Arequipa: 13 de agosto de 2018.

decir, la empresa SPCC, sucursal del Perú, paguen por concepto de reparación civil la suma de S/ 100 000.00 (cien mil con 00/100 soles). Dicha sentencia fue confirmada por la sala superior mediante la Sentencia de Vista n.º 056-2019, del 20 de mayo de 2019².

En este caso, el juzgado señaló que el monto de la indemnización deberá ser utilizado para beneficiar a la zona costera de Ilo y sus aguas marinas, con la intervención del Ministerio del Ambiente, titular de la acción civil, y con la participación —a nivel de coordinación e información— de la municipalidad provincial; además que debe redundar en beneficio del entorno natural y de la población local.

De lo resuelto por el juzgado, podemos apreciar que no se ha determinado expresamente qué entidad será la encargada de recibir el pago del monto indemnizatorio, es decir, si será la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales, el Ministerio del Ambiente o la Municipalidad Provincial de Ilo; no obstante, sí hace referencia a que este dinero deberá ser empleado para la recomposición de la zona costera de Ilo. A la fecha, el juzgado de ejecución no ha hecho entrega de la indemnización a ninguna entidad ni tampoco se han recibido solicitudes para hacer efectivo el pago.

5.2. CASO PLAYA EL DIABLO

El 8 de agosto de 2016 la empresa Consorcio Terminales de Ilo reportó una emergencia ambiental referida a la fuga de combustible del tanque n.º 12 que almacenaba diésel B5-S50. El 23 de agosto de 2016, en horas de la mañana, se pudo apreciar que en la playa El Diablo afloraban filtraciones al parecer de combustible, por lo que, de manera inmediata, se dio inicio al plan de contingencia correspondiente. Posteriormente, se llegó a determinar que la causa del derrame fue la presencia de un agujero en el fondo del tanque n.º 12, y que se derramaron aproximadamente 25 000 galones de diésel, y se recuperó un aproximado de 85 %, según lo manifestado por la empresa.

2 Primera Sala de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Arequipa (2019). Sentencia de vista emitida en el Expediente n.º 06153-2016-14-0401-JR-PE-05. Arequipa: 20 de mayo de 2019.

Figura 3

Playa El Diablo, 25 de agosto de 2016



Fuente: Carpeta Fiscal n.º 574-2016.

Estos hechos dieron lugar al inicio de una investigación en la Carpeta Fiscal n.º 576-2016, seguida en contra de Willy Roberto Cairo de la Torre, en su calidad de representante legal de la empresa Consorcio Terminales, por el presunto delito de contaminación ambiental, en su modalidad culposa, que concluyó mediante el mecanismo de simplificación procesal, conocido como principio de oportunidad, y se estableció que la empresa pague la suma de S/ 40 000 (cuarenta mil con 00/100 soles) por concepto de reparación civil³ a favor de la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales.

El Ministerio Público optó por la aplicación de un mecanismo de simplificación procesal, como es el principio de oportunidad, el cual es de carácter obligatorio tratándose de delitos culposos; no obstante, atendiendo al interés colectivo afectado, consideramos que esta no debería ser una opción posible. Al margen de ello, en cuanto al monto por concepto de reparación civil de S/ 40 000 (cuarenta mil con 00/100 soles), este fue cancelado a favor de la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales, con sede en Lima. A la

3 Fiscalía de Prevención del Delito de Ilo (2017). Disposición de abstención de la acción penal. Carpeta Fiscal n.º 3706024900-2016-574-O. Moquegua: 14 de junio de 2017.

fecha, no se tiene información acerca de si estos recursos han sido empleados en la restauración del ambiente dañado en la provincia de Ilo. Asimismo, únicamente se fijó un monto indemnizatorio dinerario, mas no se establecieron medidas de mitigación o reparación del daño ambiental causado.

5.3. CASO DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DEL PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL (PAMA)

En atención a una denuncia, el Ministerio Público tomó conocimiento de que, desde el 8 al 18 de mayo de 2007, se había llevado a cabo una auditoría ambiental de ejecución del PAMA en la Fundición y Refinería de Cobre-Ilo, de la empresa SPCC, ordenada por Osinergmin. Dicha auditoría estuvo a cargo de la empresa fiscalizadora externa Tecnología XXI S. A., que halló lo siguiente:

1. Incumplimiento de los límites máximos permisibles (LMP) para emisión de partículas: parámetro de partículas en la chimenea del horno Isasmelt.
2. Incumplimiento de los LMP para efluentes minero-metalúrgicos. El parámetro arsénico en el efluente proveniente de la fundición, ubicado aproximadamente a 50 metros de la puerta de ingreso a la fundición, superó los LMP para efluentes líquidos de las actividades minero-metalúrgicas, correspondientes a la columna «valor en cualquier momento» del anexo 1 de la Resolución Ministerial n.º 011-96-EM/VMM (Ministerio de Energía y Minas, 1996).

Por estos hechos, el Ministerio Público formuló una acusación fiscal y el 18 de enero de 2017 se declaró la prescripción de la acción penal en primera instancia. Posteriormente, el 1 de junio de 2017, la Sala Superior de Arequipa confirmó la resolución de prescripción de la acción penal. Finalmente, el 12 de enero de 2018 se llevó a cabo la audiencia de juicio oral únicamente sobre el extremo de la reparación civil, y el procesado y el tercero civil se allanaron al pago de la suma de S/ 50 000 (cincuenta mil con 00/100 soles), que fue solicitada por la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales⁴. En este caso, nuevamente no se realizaron labores de restauración y mitigación del daño causado al medio ambiente y el monto indemnizatorio fue entregado a la Procuraduría con sede en Lima.

4 Segundo Juzgado Unipersonal de Arequipa (2018). Acta de registro de audiencia de juicio oral. Expediente n.º 06700-2017-30-0401-JR-PE-02. Arequipa: 12 de enero de 2018.

5.4. CASO RESIDUOS SÓLIDOS

El Ministerio Público formuló una acusación en contra de Oscar González Rocha, en su calidad de presidente ejecutivo y representante legal de la empresa SPCC, sucursal del Perú, por haber dispuesto la venta de residuos sólidos tóxicos y peligrosos, consistentes en escoria de cobre, y que la disposición de estos residuos se realizó a través del Consorcio Virgencita de Copacabana, que no contaba con la autorización correspondiente de la autoridad del sector, que es la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), para ser consideradas como empresas prestadoras de residuos sólidos (EP-RS) o empresas comercializadoras de residuos sólidos peligrosos (EC-RS), lo que dio como resultado que dichos residuos fueran abandonados en instalaciones de Sercenco y Enapu.

Realizado el juicio oral correspondiente, se emitió en primera instancia la Sentencia n.º 099-2021/FD-2JPU, el 29 de abril de 2021, mediante la cual se absolvió al procesado y se declaró fundada en parte la pretensión civil; asimismo, se dispuso que el procesado Oscar González Rocha, de manera solidaria con el tercero civilmente responsable, SPCC, sucursal del Perú, paguen por concepto de reparación civil la suma de S/ 1 000 000.00 (un millón con 00/100 soles) a favor del agraviado, la cual deberá destinarse a la mejora del medio ambiente en la ciudad de Ilo⁵.

En esta sentencia, el juez señaló que el daño ambiental se produjo en el ámbito de la ciudad de Ilo y las inmediaciones de las instalaciones de la empresa SPCC, ubicadas en la misma provincia, por lo que el destino de la indemnización debe recaer en la población potencialmente afectada. En ese sentido, el monto ordenado debe beneficiar a la población de la ciudad de Ilo, y es la responsabilidad del Ministerio del Ambiente cumplir con ello. Si bien es cierto que se trata de una sentencia de primera instancia, podemos apreciar que tampoco se han dispuesto medidas de mitigación o restauración del ambiente, únicamente se ha fijado un monto indemnizatorio.

De los casos expuestos, podemos colegir que los operadores jurídicos, jueces, fiscales y abogados tienen diferentes criterios respecto de la titularidad de la pretensión civil en los procesos por delitos ambientales, y que en algunos

5 Segundo Juzgado Unipersonal de Arequipa (2021). Sentencia n.º 099-2021/FD-2JPU, emitida en el Expediente n.º 04128-2018-48-0401-JR-PE-05. Arequipa: 29 de abril de 2021.

casos se realiza la entrega de los montos indemnizatorios a la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales, cuando corresponde que dichas sumas las perciban las municipalidades provinciales y distritales del lugar donde se originó el daño ambiental.

La Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 147 de la LGA. En ese sentido, debe solicitar medidas efectivas de reparación del daño ambiental, es decir, medidas destinadas a restablecer la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes; y solo en los casos en que no sea técnica ni materialmente posible el restablecimiento, debe solicitar otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados, y no simplemente el pago de montos dinerarios que no cumplen a cabalidad el objetivo de proteger el medio ambiente.

6. CONCLUSIONES

1. La pretensión civil en el proceso penal por delitos ambientales puede ser ejercida por los gobiernos locales de la jurisdicción en que se produjo el delito ambiental.
2. Si los gobiernos locales no intervienen en la pretensión civil en el proceso penal por delitos ambientales, el juez debe incorporarlos en calidad de litisconsortes necesarios.
3. La indemnización que se establezca en la sentencia por delitos ambientales debe ser entregada a las municipalidades distritales o provinciales que hubieran intervenido en el proceso, para que sea empleada en la reparación del daño ocasionado o en la conservación del medio ambiente de su circunscripción.
4. La Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales representa al Estado en los procesos por delitos ambientales; sin embargo, las indemnizaciones obtenidas en estos procesos deben ser entregadas a los gobiernos locales, es decir, municipalidades distritales y provinciales del lugar donde se haya ocasionado el daño ambiental.
5. La Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales únicamente se limita a solicitar el pago de montos dinerarios por concepto de reparación civil

por daños ambientales, y se olvida de solicitar la reparación *in natura*, es decir, la implementación de medidas de restauración, mitigación o recomposición del ambiente dañado.

REFERENCIAS

- Alegre, A. (2009). Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo «de la vida». En Sosa, J. M. (coord.), *Los derechos fundamentales* (pp. 469-490). Gaceta Jurídica.
- Andaluz, C. (2011). *Manual de derecho ambiental*. Iustitia.
- Campos, R., Cruz, M. y Cornejo, J. (2014, diciembre). ¡Para qué te traje!: en busca de una regulación más protectora de los intereses difusos. *Ius et Veritas*, 24(49), 362-375. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/13636/14259>
- Congreso de la República (2005). Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente. Lima: 15 de octubre de 2005. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28611.pdf>
- Espinoza, A. (2015). *Derechos humanos y medio ambiente: el papel de los sistemas europeo e interamericano* [Tesis de doctorado, Universidad Carlos III de Madrid]. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/21615/espinoza-gonzalez-a-tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- González, R. (2019). Derecho ambiental del siglo XXI: reflexiones para reformas necesarias. En Peña, M. (ed.), *Derecho ambiental del siglo XXI* (pp. 17-49). Isolma.
- La República (2015, 24 de agosto). Moquegua: derrame de combustible contamina mar de Ilo. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/877302-moquegua-derrame-de-combustible-contamina-mar-de-ilo/>
- Ministerio de Energía y Minas (1996). Resolución Ministerial n.º 011-96-EM/VMM. Aprueban los niveles máximos permisibles para efluentes líquidos minero-metalúrgicos. Lima: 13 de enero de 1996. <http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgaam/legislacion/guias/rm011-96.pdf>

- Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Peña, M. (2008). Aspectos procesales de la responsabilidad por daño ambiental aplicables en la nueva jurisdicción contenciosa administrativa. *Revista de Derecho Administrativo*, (6), 208-229. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14065/14687>
- Shelton, D. (1992). Human rights, environmental rights, and the right to environment. *Stanford Journal of International Law*, 28, 103-138.
- Tribunal Constitucional (2005a). Expediente n.º 3448-2005-PA/TC. Lima: 1 de julio de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03448-2005-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional (2005b). Expediente n.º 0048-2004-PI/TC. Lima: 1 de abril de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional (2009). Expediente n.º 1757-2007-PA/TC. Lima: 30 de noviembre de 2009. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01757-2007-AA.html>
- Velázquez, L. (2000). Responsabilidad civil por daño ambiental. En Ghersi, C. (coord.), *Los nuevos daños: soluciones modernas de reparación* (pp. 531-558). Hammulabi.
- Vidal, R. (2014). *La responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano*. Grupo Editorial Lex & Iuris.