



PODER JUDICIAL DEL PERÚ  
FONDO EDITORIAL



COMISIÓN NACIONAL DE  
GESTIÓN AMBIENTAL  
DEL PODER JUDICIAL

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

# JUSTICIA AMBIENTAL



2





PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ

## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022

Publicación anual. Lima, Perú

### DIRECTORA

IRIS ESTELA PACHECO HUANCAS

Presidenta de la Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0114-0764>

*E-mail:* ipacheco@pj.gob.pe

### EDITORA EN JEFE

GLADYS FLORES HEREDIA

Fondo Editorial del Poder Judicial, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7515-6905>

*E-mail:* gfloreshe@pj.gob.pe

### COMITÉ EDITORIAL

ELVIA BARRIOS ALVARADO

Presidencia del Poder Judicial, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7761-3823>

*E-mail:* ebarrios@pj.gob.pe

GUSTAVO ÁLVAREZ TRUJILLO

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-2718-1641>

*E-mail:* galvarez@pj.gob.pe

MARUJA OTILIA HERMOZA CASTRO

Corte Superior de Justicia de Lima del Poder Judicial, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1779-2051>

*E-mail:* mhermoza@pj.gob.pe

JOSÉ RONALD VÁSQUEZ SÁNCHEZ

Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7876-6303>

*E-mail:* jvasquezs@pj.gob.pe

### CONSEJO CONSULTIVO

BEATRIZ A. FRANCISKOVIC INGUNZA

Universidad Científica del Sur, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5077-2661>

*E-mail:* bfranciskovic@cientifica.edu.pe

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN  
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0706-765X>  
*E-mail:* [cgamboa@dar.org.pe](mailto:cgamboa@dar.org.pe)

HENRY OLEFF CARHUATOCTO SANDOVAL  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9025-3121>  
*E-mail:* [hearhuatoctos@unmsm.edu.pe](mailto:hearhuatoctos@unmsm.edu.pe)

CARLOS DEL VALLE JURADO  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3040-1396>  
*E-mail:* [cdelvallej@unmsm.edu.pe](mailto:cdelvallej@unmsm.edu.pe)

NORA ROSA CONCEPCIÓN MALCA CASAVILCA  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú  
<https://orcid.org/0000-0002-2625-9008>  
*E-mail:* [nmalcac@unmsm.edu.pe](mailto:nmalcac@unmsm.edu.pe)

CÉSAR AUGUSTO IPENZA PERALTA  
Universidad ESAN, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0203-3087>  
*E-mail:* [cipenza@esan.edu.pe](mailto:cipenza@esan.edu.pe)

JOSÉ LUIS CAPELLA VARGAS  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6578-2398>  
*E-mail:* [jcapella@spda.org.pe](mailto:jcapella@spda.org.pe)

ERNESTO FRANCISCO RÁEZ LUNA  
Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4416-0482>  
*E-mail:* [ernesto.raez@uarm.pe](mailto:ernesto.raez@uarm.pe)

JEAN PIERRE ARAUJO MELONI  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8586-2440>  
*E-mail:* [jaraujo@spda.org.pe](mailto:jaraujo@spda.org.pe)

JOSEPH DAVID DE JESÚS VILLENA SALDAÑA  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4728-1642>  
*E-mail:* [josephdwillenasaldae@ln.hk](mailto:josephdwillenasaldae@ln.hk)

LUCIA SANTOS PERALTA  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4312-0793>  
*E-mail:* [l.santos@pucp.pe](mailto:l.santos@pucp.pe)

AURELIO ANTONIO PÉREZ VALERGA  
Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0947-0407>  
*E-mail:* antonio.perez@uarm.pe

ALBERTO HUIMAN CRUZ  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5507-9903>  
*E-mail:* ahuimanc@unmsm.edu.pe

LUCIA DELFINA RUIZ OSTOIC  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1270-7252>  
*E-mail:* lucia.ruiz@pucp.edu.pe

AÍDA MERCEDES GAMBOA BALBÍN  
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2781-7809>  
*E-mail:* aida.gamboa@pucp.pe

ILEANA ROJAS ROMERO  
Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3867-9181>  
*E-mail:* ileana.rojas@uarm.pe

### **EQUIPO TÉCNICO**

Jayro Jurado Urbina (corrección de textos);  
Ronald Callapiña Galvez (asistente editorial);  
Rodolfo Loyola Mejía y Valeria Guadalupe Jara Ingaruca (diseño);  
Rodolfo Loyola Mejía (diagramación);  
Joel Alhuay Quispe y Erik Almonte Ruiz (gestión electrónica)

ISSN: 2810-8353 (En línea)  
DOI: 10.35292/justiciaambiental.v2i2  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2021-14276

© Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial  
Palacio Nacional de Justicia, azotea, oficina s/n  
Av. Paseo de la República cuadra 2 s/n, Lima, Perú  
Teléfono: (511) 410-1010, anexos: 11473 y 11433  
*E-mail:* comisiondegestionambientalpj@pj.gob.pe

© Poder Judicial del Perú  
Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú  
Palacio Nacional de Justicia, 4.º piso, oficina 421  
Av. Paseo de la República cuadra 2 s/n, Lima, Perú  
Teléfono: (511) 410-1010, anexo: 11260  
*E-mail:* fondoeditorial@pj.gob.pe

### **DIRECCIÓN POSTAL**

Palacio Nacional de Justicia  
Av. Paseo de la República cuadra 2 s/n, azotea, oficina s/n, Lima 21, Perú.  
*E-mail:* comisiondegestionambientalpj@pj.gob.pe

La revista no se responsabiliza de las opiniones vertidas por los autores en sus trabajos.

### **INDIZACIONES**

Crossref  
Google Scholar

### **LICENCIA**



*Justicia Ambiental.*  
*Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica  
del Ambiente del Poder Judicial*  
se encuentra bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0  
International License (CC BY 4.0)



*Justicia Ambiental. Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial* es una publicación de periodicidad anual centrada en el análisis y la interpretación de las normas jurídicas sobre los problemas ambientales y la gestión ambiental con enfoque interdisciplinario. Tiene como objetivo generar un espacio de reflexión sobre temas de derecho ambiental nacional, internacional y derecho comparado, para contribuir de esta forma al desarrollo sostenible.

Los artículos de la revista son arbitrados de manera anónima por especialistas externos a la institución, quienes toman en cuenta los siguientes criterios de evaluación: originalidad, aporte del trabajo, actualidad y contribución al conocimiento jurídico y al desarrollo sostenible del país. La revista se reserva el derecho de publicación y, en caso de que el artículo presentado sea aceptado, podrá realizar las correcciones de estilo y demás adecuaciones necesarias para cumplir con las exigencias de la publicación.

La revista *Justicia Ambiental* recibe las colaboraciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la República, así como los trabajos de jueces nacionales y extranjeros, e investigadores sobre el derecho, la justicia y el desarrollo sostenible del ambiente. La presente publicación está dirigida a magistrados, investigadores, docentes universitarios, profesores, estudiantes y a un público interesado en las cuestiones propias de la reflexión académica en torno a la contribución del desarrollo sostenible del país.



*Justicia Ambiental. Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial* [Environmental Justice. Journal Specializing in the Legal Protection of the Environment of the Judiciary] is a yearly publication. It is dedicated to the legal interpretation of environmental problems and environmental management with an interdisciplinary approach. The main objective of the journal is the legal interpretation of environmental issues and management from an interdisciplinary approach. Its objective is to generate a space for reflection on issues of national, international and comparative environmental law, in order to contribute to sustainable development.

The articles of the journal are arbitrated anonymously by specialists external to the institution, who take into account the following evaluation criteria: originality, contribution of the work, timeliness and contribution to legal knowledge and to the sustainable development of the country. The journal reserves the right of publication and, in case the article submitted is accepted, it may make the necessary style corrections and other adjustments to comply with the publication requirements.

The journal *Justicia Ambiental* receives the contributions of the judges of the Supreme Court of Justice of the Republic, as well as the works of national and foreign judges, and researchers on law, justice, and sustainable development of the environment. This publication is addressed to magistrates, researchers, university professors, teachers, students, and any public interested in the reflection on the sustainable development of the country.



PODER JUDICIAL  
DEL PERÚ

## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022  
Publicación anual. Lima, Perú  
ISSN: 2810-8353 (En línea)  
DOI: 10.35292/justiciaambiental.v2i2

### TABLA DE CONTENIDO

#### ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

- |  |    |
|--|----|
| BRUNO RAMOS HUAYTALLA Y ROLANDO GARCÍA CASTILLO<br>La participación ciudadana en asuntos ambientales en los subsectores pesquero y acuícola de Perú  | 13 |
| JOSÉ RONALD VÁSQUEZ SÁNCHEZ, CARLA NICOLLE BAUTISTA PACHECO, FABIAN GUILLERMO PUMACAYO RIOS, ROSA LUCERO RIVADENEYRA BRENIS Y GERALDINE ELIZABETH RODRÍGUEZ JULCA<br>La Política Nacional del Ambiente en el Perú y el respeto a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas frente a la degradación forestal | 31 |
| ROXANA ELIZABETH BECERRA URBINA<br>Acuerdo de Escazú y derechos ambientales en el Perú: acceso a la información, participación pública y justicia ambiental  | 43 |

FIORELLA CHINCHAY HABICH	79
El informe fundamentado: ¿imprescindible prueba en los delitos ambientales?	
GLADYS FLORES HEREDIA	99
Las comunidades amazónicas de El Cenepa y su batalla contra la minería ilegal y la contaminación ambiental: propuesta de intervención con enfoque de diálogo y transformación del conflicto	
<b>NORMAS PARA AUTORES</b>	129
<b>GUIDELINES FOR AUTHORS</b>	143

# ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN





## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 13-30

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v2i2.561

### La participación ciudadana en asuntos ambientales en los subsectores pesquero y acuícola de Perú

---

### Citizen participation in environmental issues in Peru's fisheries and aquaculture subsectors

BRUNO RAMOS HUAYTALLA

Universidad Científica del Sur

(Lima, Perú)

Contacto: 100036584@cientifica.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-6716-3811>

ROLANDO GARCÍA CASTILLO

Universidad Científica del Sur

(Lima, Perú)

Contacto: 180000700@cientifica.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-0162-7695>

#### RESUMEN

Efectivizar la participación ciudadana en asuntos ambientales es una obligación que trasciende los tres niveles de gobierno del Estado peruano. La participación ciudadana en los sectores estratégicos, como electricidad, minería e hidrocarburos, se encuentra reglamentada puesto que presentan numerosos conflictos sociales. Sin embargo, existen subsectores económicos importantes para el país cuya participación de los ciudadanos no se ha reglamentado, específicamente el pesquero y el acuícola. Por ello, se postula que es necesario establecer

la reglamentación de la participación ciudadana para las actividades pesqueras y acuícolas en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), a fin de atender y evitar los conflictos sociales.

**Palabras clave:** participación ciudadana; ambiente; subsectores pesquero y acuícola; conflictos sociales.

### ABSTRACT

Making citizen participation effective in environmental matters is an obligation that transcends the three levels of government of the Peruvian State. Citizen participation in strategic sectors, such as electricity, mining, and hydrocarbons, is regulated as they present numerous social conflicts. However, there are economic subsectors that are important to the country, specifically fisheries and aquaculture, where citizen participation has not been regulated. Therefore, it is postulated that it is necessary to regulate citizen participation for fishing and aquaculture activities within the framework of the *Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) [National System of Environmental Impact Assessment], in order to address and avoid social conflicts.

**Keywords:** citizen participation; environment; fisheries and aquaculture subsectors; social conflicts.

Recibido: 14/04/2022

Aceptado: 04/10/2022

## 1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana está recogida en varios ordenamientos jurídicos del mundo. De hecho, el Perú ha ratificado tratados internacionales en los que se la reconoce como un derecho ciudadano. En el ordenamiento jurídico peruano, la participación ciudadana ha sido recogida en los reglamentos de participación ciudadana para las actividades eléctricas, mineras y de hidrocarburos, a fin de tomar en cuenta la opinión del pueblo y evitar los conflictos sociales. No obstante, actualmente existen conflictos socioambientales que se presentan en

los sectores de minería e hidrocarburos a raíz de la vulneración de la intervención ciudadana. Del mismo modo, en los subsectores de pesca y acuicultura se evidencian conflictos socioambientales, vulnerándose de esta forma el derecho contemplado en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, esto es, el derecho a la participación ciudadana en asuntos públicos.

Dicha problemática ha sido tomada en cuenta en la exposición de motivos del proyecto normativo del reglamento de participación ciudadana para actividades pesqueras y acuícolas; sin embargo, aún no se ha promulgado dicho reglamento. Por ello, en el presente trabajo se realiza un estudio sobre la participación ciudadana y se sostiene que, a través de este instrumento, es posible garantizar el derecho a la participación del pueblo en los asuntos ambientales vinculados a los subsectores pesquero y acuícola, y con ello prevenir conflictos socioambientales.

Asimismo, se desarrolla el concepto de participación ciudadana y su regulación nacional e internacional. Luego se realiza un resumen breve de la normativa pesquera y acuícola de Chile y México, que reconocen la participación ciudadana en dichos subsectores. Por último, se analiza el caso del proyecto de reglamentación de la participación de la ciudadanía en proyectos de los subsectores pesquero y acuícola en el ámbito del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, SEIA).

## 2. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La doctrina precisa que la participación ciudadana es un conglomerado de herramientas que sirven a la población para intervenir en las medidas estatales, o influir en las mismas (Valdiviezo, 2013, p. A9). Ahora bien, en específico, la participación ciudadana en el sector ambiental es el derecho que ostenta todo sujeto interesado en participar en los procedimientos de planeación y progreso de proyectos que logren producir efectos ambientales. Se ejecuta a través de los medios previstos por el Estado y la empresa comprometida, y se realiza en el transcurso de la realización y la aprobación de la evaluación del impacto ambiental (Merino y Quispe, 2018, p. 2).

Asimismo, la participación ciudadana se encuentra regulada a nivel internacional y local. En lo que respecta a la legislación internacional, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 23) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (principio 10). En todas estas normas se reconoce a los ciudadanos la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos.

La Declaración de Río señala en su principio 10 que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales consiste en la participación de todos los ciudadanos, de modo que se les ofrezca información sobre las actividades económicas que podrían generar un riesgo en sus comunidades para que intervengan en los procesos de adopción de decisiones.

Ahora bien, nuestra legislación contempla la participación ciudadana en los siguientes dispositivos normativos: la Constitución Política del Perú de 1993 (artículo 2, inciso 17); la Ley n.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo n.º 008-2005-PCM; la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente (artículo III del Título Preliminar); la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo n.º 019-2009-MINAM; y el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental, Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por el Decreto Supremo n.º 002-2009-MINAM (artículo 21). En este orden de ideas, la participación ciudadana es un derecho por el que las personas pueden participar en el proceso de decisiones públicas, entre ellas, las que tengan incidencia en la materia ambiental.

La participación ciudadana es importante en las actividades extractivas. Por ello, la Ley del SEIA preceptúa que los estudios de impacto medioambiental (necesarios para desarrollar una actividad económica que impacte en el ambiente) deben contener un plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente (artículo 10, numeral 1, literal d). Por otro lado, el artículo 14 de la misma ley contempla lo siguiente:

- a) Que la autoridad competente, durante la etapa de clasificación, tiene la facultad de solicitar a la comunidad o representantes o informantes calificados, los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta.
- b) Que el proponente y su equipo técnico presente un plan de participación ciudadana y su ejecución.

- c) Que la autoridad competente efectúe la consulta formal durante la etapa de revisión, solo en los casos de los estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados. Estos estudios se pondrán a disposición del público, para observaciones y comentarios, en la sede regional del sector respectivo.

La convocatoria se hará por los medios de prensa de mayor difusión, mediante la publicación de un aviso de acuerdo con el formato aprobado en el Reglamento de la presente ley, cuyo costo será asumido por el proponente.

Asimismo, la difusión se realizará por medios electrónicos de comunicación.

- d) La audiencia pública, como parte de la revisión del estudio de impacto ambiental detallado, se deberá realizar a más tardar 5 (cinco) días antes del vencimiento del período de consulta formal.

La autoridad competente podrá disponer la presentación en audiencia pública de los estudios de impacto ambiental semidetallados (Congreso de la República, 2001).

De este modo, se garantiza que la ciudadanía participe y formule sus observaciones y comentarios. Asimismo, el artículo 28 del Reglamento de la Ley del SEIA dispone que los estudios ambientales de categoría I (declaración de impacto ambiental o DIA), categoría II (evaluación de impacto ambiental semidetallado o EIA-sd) y categoría III (evaluación de impacto ambiental detallado o EIA-d) deben incluir un plan de participación ciudadana.

### 3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Entre las actividades económicas que tienen mayor incidencia económica, social, ambiental y coyuntural, tenemos las relacionadas con la minería, los hidrocarburos y la electricidad, en cuyos casos es de obligatorio cumplimiento la participación ciudadana durante la elaboración y la aprobación del estudio de impacto ambiental, y también durante el seguimiento y control posterior de los proyectos de inversión. Por ello, comentaremos cómo se encuentra regulada la participación pública en dichos sectores.

Con relación al subsector eléctrico, tenemos la Resolución Ministerial n.º 223-2010-MEM/DM, norma que establece los lineamientos que tienen por finalidad fomentar una mayor participación de la ciudadanía involucrada, al igual que la de sus autoridades de gobiernos regionales, locales, comunales e instituciones representantes, con la consigna de saber su apreciación, intercambiar

ideas y evaluar recomendaciones con respecto a los aspectos socioambientales vinculados a las operaciones eléctricas a ejecutarse. Es así que dicho reglamento establecía, de forma general, lineamientos básicos de participación.

En aras de mejorar la normativa, en el 2020 se publicó el Proyecto de Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Eléctricas, a través de la Resolución Ministerial n.º 160-2020-MINEM/DM, en la que se actualiza y ordena dicho procedimiento. Dentro de las mejoras que trae este proyecto se encuentra la coherencia legislativa, ya que en él solo se reglamenta el procedimiento de participación ciudadana, mas no la consulta previa, puesto que actualmente esta última se regula por la Ley n.º 29785, norma que reglamenta la consulta previa. Caso distinto ocurre en el reglamento vigente, dado que regulaba a ambos en conjunto. Asimismo, se propone adaptar el reglamento a los nuevos procedimientos y reglas sobre la evaluación y la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, entre ellos, los estudios de impacto ambiental. Cabe mencionar que dicho proyecto a la fecha aún no ha sido aprobado y publicado, por lo que sigue rigiendo la regulación del 2010.

Por otro lado, con respecto al sector minero, la participación de la sociedad civil se encuentra regulada por el Decreto Supremo n.º 028-2008-EM, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, el cual es desarrollado de forma específica para cada etapa de la actividad minera en la Resolución Ministerial n.º 304-2008-MEM-DM. Aquí la participación civil es entendida como un proceso estatal, activo y dúctil que, por medio de la aplicación de mecanismos diferenciados, tiene por objeto otorgar a la ciudadanía interesada información idónea sobre las operaciones mineras en proyección o ejecución; promocionar la conversación y la formación de acuerdos; y comprender y encauzar las opiniones, sugerencias o contribuciones acerca de los proyectos mineros para el pronunciamiento de la autoridad a cargo.

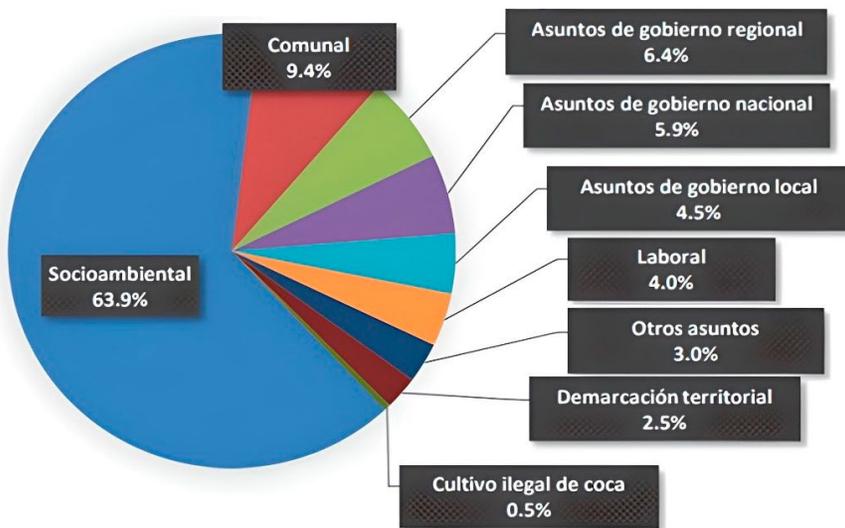
En el sector de hidrocarburos, tenemos el Decreto Supremo n.º 002-2019-EM, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para el Desempeño de las Actividades de Hidrocarburos. En este caso, Perúpetro S. A. convocó a una reunión para brindar explicaciones a la ciudadanía acerca de las operaciones de hidrocarburos que se proyectan efectuar en un área precisa, recolectando sus impresiones e incertidumbres sobre las mismas. Adicionalmente, esta participación ciudadana es comprendida como un procedimiento por el que se

fomenta la injerencia de los ciudadanos interesados en el concierto o concurso y la concreción de contratos de exploración o explotación de hidrocarburos, así como en el proceso de evaluación de impacto medioambiental de las operaciones de hidrocarburos, para una correcta decisión y actuación de las actividades en el marco de las normas y las políticas ambientales aplicables.

En esa misma línea, cabe añadir que, según el último reporte realizado por la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2021, se evidencia un crecimiento del número de conflictos sociales en razón a que a la fecha se encuentran vigentes 202, de los cuales 129 son conflictos socioambientales, que representan un 63,9 %.

**Figura 1**

*Reporte de conflictos sociales, diciembre de 2021*



*Fuente:* Defensoría del Pueblo (2021).

De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, en las actividades de minería e hidrocarburos se presenta una gran cantidad de conflictos socioambientales.

**Figura 2**

*Conflictos socioambientales activos según sectores económicos, diciembre de 2021*

Actividad	Conteo	%
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>100.0%</b>
Minería	63	64.3%
Hidrocarburos	23	23.5%
Residuos y saneamiento	4	4.1%
Otros	3	3.1%
Energía	2	2.0%
Agroindustrial	2	2.0%
Forestales	1	1.0%

*Fuente:* Defensoría del Pueblo (2021).

Ante los datos anteriores, nos preguntamos ¿cuál es la causa de los conflictos socioambientales en dichos sectores? ¿Acaso es resultado de la ineficacia de la participación civil medioambiental? Estas son algunas de las preguntas que cualquier ciudadano se podría plantear ante el problema identificado. Para responderlas, nos basaremos en el informe de la Defensoría del Pueblo, en el que se puede concluir que una de las causas es consecuencia de la vulneración del derecho a la participación ciudadana, ya que la falta de integración de los ciudadanos imposibilita que tengan información certera del desarrollo de la actividad económica antes, durante y luego de la elaboración del estudio de impacto medioambiental, lo que conlleva también que no ejerzan otros derechos. Según detalla dicho informe, las comunidades o los ciudadanos que son parte de la zona de influencia directa o indirecta realizan reclamos cuando existe un posible impacto ambiental negativo o un incumplimiento de obligaciones sociales, y, ante la falta de respuesta oportuna por parte de la empresa, estos, como ciudadanos organizados, empiezan a realizar protestas con la finalidad de ser escuchados por el Estado y la empresa. Al no ser prevenidos, muchos de estos conflictos pueden generar daños al ecosistema y la salud de las personas, así como también pérdidas económicas para las empresas.

## 4. LA PARTICIPACIÓN CIVIL EN LOS SUBSECTORES PESQUERO Y ACUÍCOLA (CHILE Y MÉXICO)

### 4.1. EL CASO DE MÉXICO

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables rige la actividad pesquera en México. El artículo 22 de la norma establece que el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura se convertirá en un foro intersectorial de apoyo, coordinación, consulta, concertación y asesoría, presidido por el titular de la Secretaría, a efectos de proponer e impulsar programas de carácter estatal, regional y municipal para el adecuado manejo de las pesquerías, el fortalecimiento de la fiscalización y la promoción de la descentralización de recursos y funciones. El consejo tendrá como objetivo proponer las políticas tendientes al apoyo, fomento, productividad, regulación y control de las actividades pesqueras y acuícolas. Asimismo, está conformado por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con competencias en el subsector pesquero, así como representantes de las organizaciones sociales y productores de los subsectores pesquero y acuícola. Además, sesiona por lo menos tres veces al año y sus miembros discuten asuntos en mesas de trabajo sobre comercialización, trazabilidad, normatividad, pesca deportiva, fiscalización, permisos, entre otros (Grandez y Monteferri, 2020, p. 16).

El artículo 8 de esta ley establece que la Secretaría tiene la facultad de fomentar la participación de la población en la gestión de los bienes pesqueros por medio del Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura. La función de promoción de la participación ciudadana la ostenta tanto la Secretaría como las entidades federativas (lo que equivaldría a los gobiernos regionales). Conforme se desprende del artículo 13 de la misma norma, las instituciones federales tienen la facultad de impulsar las herramientas de participación civil de los empresarios en la administración y la preservación del patrimonio pesquero y acuícola.

### 4.2. EL CASO DE CHILE

En el Estado chileno existen tres organizaciones importantes ocupadas del subsector de pesca: el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

(Sernapesca). El IFOP tiene por objeto desarrollar investigaciones para generar información que resulte trascendente para la toma de decisiones de la Subsecretaría de Pesca. La Subpesca asume la función de proponer la política pesquera nacional, aprobando mandatos y disposiciones de gestión basadas en informes técnicos a raíz de las indagaciones científicas. Por último, el Sernapesca tiene como rol fiscalizar el cumplimiento de la legislación pesquera, procurando garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros y vigilando el cuidado de las especies sujetas a protección.

La ley que regula la actividad pesquera en Chile es la Ley General de Pesca y Acuicultura (en adelante, LGPA), aprobada por medio del Decreto n.º 430, promulgado el 28 de septiembre de 1991 y publicado el 21 de enero de 1992. Por otra parte, Chile ostenta tres órganos en los que la sociedad civil está representada en la adopción de decisiones: el Consejo Nacional de Pesca, los comités científicos técnicos y el Consejo de la Sociedad Civil.

Por medio del artículo 145 de la LGPA se creó el Consejo Nacional de Pesca para hacer efectiva la participación de los agentes de la actividad pesquera a nivel nacional en las decisiones. El consejo sesiona cada tres meses y tiene carácter resolutivo, consultivo y asesor en diversas materias pesqueras. Emite opinión, sugerencias, propuestas e informes técnicos sobre dicha temática a la subsecretaría.

Conforme está descrito en el artículo 146 de la misma norma, el Consejo Nacional de Pesca está compuesto por cuatro representantes del sector público, cinco representantes de gremios empresariales, cinco representantes de gremios de pescadores artesanales, siete representantes de gremios repartidos entre armadores y plantas de procesamiento pesquero y siete representantes nominados por el presidente de la República. Entre estos consejeros deberá nombrarse a un profesional especializado en ecología, un profesional de las ciencias del mar, un economista y un legista.

El artículo 153 de esta ley estableció la conformación de ocho comités científicos técnicos pesqueros como entidades asesoras de la Subsecretaría de Pesca en los temas científicos vitales para la gestión de las pesquerías que posean su ingreso cerrado, al igual que en cuestiones ambientales y de conservación, sin perjuicio de que un mismo comité pueda conocer una o más pesquerías semejantes. Los ocho comités son los siguientes: Comité Científico de Recursos Bentónicos, Comité Científico de Pesquerías de Pequeños Pelágicos, Comité

Científico de Pesquería Pelágica de Jurel, Comité Científico de Recursos Demersales Zona Centro-Sur, Comité Científico de Recursos Demersales Zona Sur-Austral, Comité Científico de Recursos Demersales de Aguas Profundas, Comité Científico de Recursos Crustáceos Demersales, y Comité Científico de Recursos Altamente Migratorios, Condrictios y Biodiversidad.

Las comisiones son consultadas y convocadas por la Subsecretaría para determinar, entre otros, los siguientes temas: el escenario de la pesquería; la fijación de los puntos biológicos de referencia; la determinación del alcance por medio del cual es posible establecer la cuota global de captura, la que deberá mantener o llevar la pesquería al rendimiento máximo sostenible; el diseño de las medidas de administración y conservación; y la elaboración de los programas de gestión. La comisión, para elaborar sus informes, deberá tomar en cuenta la información que destine el Instituto de Fomento Pesquero, del mismo modo que la que surja de diferentes vías. Cada comité científico técnico deberá valorar el desarrollo de un recurso desde una óptica de la preservación biológica de una mercancía, tomando como referencia, entre otros, los siguientes ítems: biomasa, mortalidad por pesca o tasa de explotación.

Conforme con el artículo 3 de la LGPA, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de decreto supremo, con informe de la Subsecretaría y comunicación antecedida al comité científico técnico, dispondrá veda biológica por especie en un área determinada, prohibirá la captura de especies protegidas por convenios internacionales, fijará cuotas anuales de captura por organismo en un área fijada o cuotas globales de captura, entre otras disposiciones.

Según se detalla en el artículo 155 de la misma ley, todo comité estará compuesto por mínimo tres o máximo cinco integrantes. Para ser integrante de un comité se deberá ostentar un título profesional de mínimo ocho semestres y una especialización en ciencias marítimas. El personal del comité será nominado por concurso público, que llevará a cabo el Ministerio de Economía (ministerio al que pertenece la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura). Por lo menos uno de sus integrantes debe proceder de entidades de investigación o universidades que posean su sucursal en la región en la que se asigna la pesquería primordial.

El artículo precitado también señala que existe incompatibilidad entre la función de los integrantes del comité científico técnico con el estatus de funcionario subordinado del Ministerio de Economía, trabajador o asesor independiente del Instituto de Fomento Pesquero, compañías pesqueras, gremios

de las operaciones pesquera artesanal o industrial, o plantas de procesamiento pesquero. Quienes, durante el nombramiento, tengan cualquiera de dichos empleos estarán obligados a renunciar a estos.

Por otra parte, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, a través de la Resolución Exenta n.º 964 del 2015, aprobó su reglamento de participación civil en la gestión estatal del servicio pesquero y acuícola. El artículo 10 de esta resolución ordenó la creación del Consejo de la Sociedad Civil, cuyo objetivo es acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de los planes, proyectos y programas impulsados por el Sernapesca. El Consejo de la Sociedad Civil, mecanismo de participación ciudadana de carácter consultivo, está integrado por personas de asociaciones sin fines de lucro. Su composición y funcionamiento fueron regulados mediante la Resolución Exenta n.º 1342, del 18 de marzo de 2015. De acuerdo con esta norma, el Consejo de la Sociedad Civil está integrado por consejeros de los siguientes subsectores: pesca artesanal, pesca industrial, acuicultura, universidades o de investigación del área y organizaciones no gubernamentales.

Para promover una mayor participación ciudadana de los actores de la sociedad civil, el Sernapesca, por intermedio de la Resolución Exenta n.º 5441, de fecha 31 de diciembre de 2014, creó la Unidad de Participación Ciudadana, la misma que, de acuerdo con el artículo 1 de la norma mencionada, tiene como función principal ordenar las medidas indispensables para consolidar la eficacia de la participación civil en la gestión estatal pesquera.

## 5. LA INTERVENCIÓN CIUDADANA EN LOS SUBSECTORES PESQUERO Y ACUÍCOLA EN EL PERÚ

La participación ciudadana en los subsectores pesquero y acuícola no tiene antecedentes en la legislación nacional, puesto que, hasta la actualidad, no contamos con un reglamento de participación ciudadana ambiental en dichos subsectores, hecho que imposibilita el ejercicio del derecho de participación ciudadana medioambiental y, por ello, de otros derechos. Situación muy diferente en los subsectores de minería, hidrocarburos y electricidad, que sí cuentan con un reglamento de participación ciudadana.

La participación ciudadana ambiental en los subsectores de pesca y acuicultura surge como idea a partir de la promulgación del Decreto Supremo n.º

012-2019-PRODUCE, que reglamenta la gestión ambiental en los subsectores pesquero y acuícola, cuyo objetivo es normar el manejo ambiental, la preservación y la explotación de los recursos pesqueros en la ejecución de las operaciones de los subsectores mencionados, al igual que reglamentar los instrumentos de gestión medioambiental. La realización de determinadas actividades de pesca y acuicultura necesita de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental (IGA), en los que es una condición inexorable la participación civil para su certificación ambiental, a efectos de asegurar el desarrollo de aquellas operaciones en consonancia con el crecimiento social y económico de las personas del medio, en el ámbito del principio de desarrollo sostenible.

La quinta disposición complementaria final de la norma mencionada establece que, en un plazo no mayor de 180 días, el Ministerio de Producción, mediante decreto supremo, admite la reglamentación de la participación civil para los subsectores pesquero y acuícola, con anticipada apreciación favorable del Ministerio del Ambiente; sin embargo, hasta la fecha dicho reglamento no ha sido promulgado. No existen razones objetivas para la no reglamentación, considerando que el subsector pesquero es uno de los subsectores económicos que genera trabajo, aporte al PBI y recaudación por tributos. Tan es así que, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2020), aproximadamente el 36 % de la producción de pesca general se exportará en 2030. En cuanto a cantidad, la FAO pronostica que el mercado internacional de pescado para consumo humano aumentará un 9 % en el plazo previsto; y que llegará a más de 54 millones de toneladas, correspondiente al peso vivo en 2030.

Dos años después de la publicación del Decreto Supremo n.º 012-2019-PRODUCE, se publicó el proyecto normativo que reglamenta la participación civil en actividades de los subsectores pesquero y acuícola en el campo del SEIA mediante la Resolución Ministerial n.º 00082-2021-PRODUCE, el cual no tiene ningún efecto legal. Dentro de sus artículos más resaltantes, encontramos el siguiente:

#### **Artículo 7.- Del proceso de participación ciudadana**

El proceso de participación ciudadana en la gestión ambiental de las actividades de pesca y acuicultura es un proceso dinámico, flexible, inclusivo e intercultural, de intercambio amplio de información, diálogo, consenso a través del cual los ciudadanos intervienen de buena fe, de manera responsable, transparente y

con veracidad, en forma individual o colectiva, mediante sus opiniones, observaciones y/o aportes, que contribuyan efectivamente en las distintas etapas de los proyectos de inversión y en el proceso de toma de decisiones del sector pesca y acuícola.

La participación ciudadana en los proyectos y actividades pesqueras y acuícolas tiene como objetivo dar a conocer las características del proyecto a fin de determinar si los intereses de la población involucrada podrían verse afectados o beneficiados por los posibles impactos ambientales y culturales generados a partir de la realización de dichas actividades.

Este proceso está orientado a establecer adecuados canales de comunicación entre la autoridad ambiental competente, el titular de un proyecto de inversión, la población involucrada y grupos de interés, a fin de facilitar la incorporación de las opiniones de la ciudadanía en el proceso de elaboración, evaluación y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental (Ministerio de Producción, 2021, p. 7).

Es así como el proceso de participación ciudadana ambiental en los subsectores pesquero y acuícola se presenta como un mecanismo flexible, cuyos actores son el titular del proyecto (por ejemplo, la planta de procesamiento de productos pesqueros y acuícolas), el Estado (Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Producción, gobiernos regionales y el Senace en su competencia) y la sociedad civil, que lo conforman todos los ciudadanos de la zona donde se realizará el proyecto de inversión. Estos actores serán integrados de forma individual o colectiva para participar desde un inicio y hasta el final, respetando los principios de buena fe, veracidad y transparencia, con la finalidad de que se mantenga informadas a las personas sobre los impactos positivos o negativos que generará el proyecto y cuáles son los mecanismos precautorios y preventivos que se tendrán en cuenta.

Todo ello en el marco de prevenir conflictos sociales, pues estos parten de un procedimiento en donde los intereses y las exigencias de diferentes actores (población, entidad estatal y compañías) son opuestos; así, se produce una discordia que origina, con frecuencia, agresiones. Ante ello, es menester indicar que, según la exposición de motivos del proyecto del reglamento precitado, existe un total de 26 conflictos socioambientales vinculados a los subsectores mencionados desde el 2015 hasta el 2021, información recopilada de los reportes de conflictos socioambientales de la Defensoría del Pueblo (2021). Con la data señalada podemos afirmar que existen conflictos sociales en dichos subsectores

económicos. En relación con esto, se debe considerar que el conflicto socioambiental se produce como consecuencia de la falta de información que tiene la población con respecto a los impactos ambientales que genera dicha actividad o como consecuencia de otras actividades, ya sea en hidrocarburos o electricidad, las mismas que producen un impacto indirecto en la actividad de la pesca. Por ello, surge la necesidad de la aprobación del reglamento de participación ciudadana en las actividades de pesca y acuicultura con la finalidad de prevenir los conflictos sociales, como los que se generan en el sector de minería e hidrocarburos que hemos visto anteriormente.

Con respecto a los casos donde debe intervenir la participación civil en las áreas de pesca y acuicultura, cabe precisar que, en primer lugar, el artículo 12 del Decreto Supremo n.º 012-2019-PRODUCE establece la necesidad de estudios de contenido ambiental en el ámbito del SEIA, aplicables a las actividades de pesca y acuicultura que produzcan efectos ambientales desfavorables, según sea el caso (DIA, EIA-sd y EIA-d). En segundo lugar, el Anexo II del Decreto Supremo n.º 019-2009-MINAM, que reglamenta la ley del SEIA, establece un listado de actividades económicas capaces de generar impactos ambientales negativos.

En el ámbito pesquero y acuícola, el Ministerio de Producción es la autoridad competente en los siguientes proyectos:

1. Acuicultura de menor escala, subsistencia, producción de semilla, poblamiento y repoblamiento, para aquellos casos que no hayan sido transferidos a los gobiernos regionales.
2. Acuicultura de mayor escala.
3. Introducción y traslado de especies hidrobiológicas.
4. Plantas de procesamiento artesanal pesquero.
5. Establecimiento, desarrollo, cambio y aumento de capacidad de Establecimiento Industrial Pesquero (EIP).
6. Investigación cuando se emplean zonas marinas o plantas procesadoras.
7. Establecimiento de estructuras de ayuda a la actividad pesquera artesanal.
8. Incorporación de animales exóticos de vida marina.
9. Cultivación, extirpación y acumulación de flora marina.
10. Extracción y almacenamiento de especies ornamentales y establecimiento de estructuras de acuarios.
11. Pulido de moluscos bivalvos.

En tal sentido, en los casos precedentes resulta necesario que se cuente con un plan de intervención ciudadana para la realización, aprobación y ejecución de los IGA, pues son susceptibles de generar impactos ambientales negativos, cumpliendo así con el Reglamento de la Ley del SEIA (artículo 28).

Ejemplo de lo señalado sería que, para el inicio de actividades en la acuicultura, las empresas necesitan contar con un IGA, según el impacto y el tamaño de la empresa. Conforme con el artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Acuicultura, en la acuicultura de mediana y gran empresa (AMYGE) se requiere de un EIA-sd; y en la acuicultura de micro y pequeña empresa (AMYPE) se necesita de una DIA. En ambos casos, para la elaboración, aprobación y ejecución del IGA se precisa contar con la participación de las personas que son parte de la zona donde se desarrollará el proyecto.

Finalmente, es necesario hacer una reflexión con respecto al cumplimiento de las normas jurídicas en materia ambiental, debido a que en la actualidad existe una variedad de normativas, pero los conflictos socioambientales van en aumento, así como los impactos ambientales negativos y los daños a la salud de especies de flora y fauna. Entonces nos preguntamos ¿por qué seguimos evidenciando y viviendo impactos ambientales negativos, a pesar de que existe una compleja normativa ambiental? Ante ello ensayamos una posible respuesta. Las normas jurídicas en materia ambiental deben ser analizadas desde la eficiencia; y, además de ser efectivas y eficaces, deben cumplir los fines previstos, empleando las más idóneas herramientas que sean aptas, y que estas generen un mínimo efecto en el ámbito ambiental, social y económico. Igualmente, se busca prevenir los conflictos socioambientales, ya que, si bien se realiza la participación ciudadana en determinados sectores, el problema es cómo se está llevando.

La simple producción de efectos jurídicos de una norma jurídica de manera plena e inmediata no es suficiente para una tutela oportuna del ecosistema, pues se requiere que, de forma eficiente, se logre el aspecto ontológico y teológico de la norma promulgada, y que cumpla el verdadero objetivo de su promulgación. En este sentido, el fin que se busca con el reglamento de la participación ciudadana ambiental en los subsectores de pesca y acuicultura es que sea eficiente y, para lograr ello, se necesita que las instituciones públicas, los ciudadanos y los agentes económicos colaboren para lograr dicho objetivo. Lo que no se quiere es

que el proceso de participación ciudadana sea llevado a cabo como un mero trámite para la realización y la aprobación de la evaluación del impacto ambiental, pues ello puede desencadenar los conflictos socioambientales en la medida que los proyectos que se desarrollen no cuenten con la legitimidad de la población del entorno del proyecto, como los casos mencionados en el sector minería e hidrocarburos. En este orden de ideas, el objetivo de realizar y ejecutar un plan de participación ciudadana en los subsectores pesquero y acuícola es prevenir conflictos socioambientales y ahorrar costos para la empresa.

## 5. CONCLUSIONES

La participación civil en el sector ambiente es un procedimiento por el que se incluye a las personas en la elaboración de decisiones, supervisión, inspección y cumplimiento de las actividades que conciernen al manejo del ambiente. Esto facultará al cuerpo civil para ejercitar una diversidad de derechos, porque al estar informado podrá conocer la verdad, las posibilidades y el problema medioambiental.

Por otro lado, la participación ciudadana se encuentra regulada en diversos sectores, como el minero, el energético y el eléctrico, puesto que, en estos, se han identificado plenamente los conflictos sociales que podrían devenir de la falta de participación del pueblo en las actividades económicas vinculadas a esos ámbitos. Asimismo, las normas que regulan la actividad pesquera y acuícola en Chile y México contemplan la participación ciudadana, de modo que en ambos países existe una unidad específica que se encarga de llevar a cabo la participación ciudadana, a fin de tomar las decisiones.

La intervención ciudadana en las áreas pesquera y acuícola debe ser analizada desde la eficiencia, puesto que solo así se podrán prevenir los conflictos ambientales. Finalmente, resulta importante la promulgación del reglamento de participación ciudadana en los subsectores pesquero y acuícola para lograr tutelar los derechos de los ciudadanos y evitar posibles controversias.

## REFERENCIAS

- Congreso de la República (2001). Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Lima: 10 de abril de 2001. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12770/Ley-N\\_-27446.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12770/Ley-N_-27446.pdf)
- Defensoría del Pueblo (2021). Reporte de conflictos sociales n.º 214. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%BO-214-%E2%80%93-diciembre-2021.pdf>
- Grandez, P. y Monteferri, B. (2020). La participación ciudadana en el sector pesquero. Informe legal. <https://repositorio.spda.org.pe/bitstream/20.500.12823/539/1/13%20Documento%20de%20trabajo%20-%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20Pesca.pdf>
- Merino, R. y Quispe, C. (2018). Consulta previa y participación ciudadana en proyectos extractivos. Los límites de la gobernanza ambiental. <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Policy-Brief-05.pdf>
- Ministerio de Producción (2021). Reglamento de Participación Ciudadana en Proyectos y Actividades de los Subsectores de Pesca y Acuicultura en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1724786/REGLAMENTO%20DE%20PARTICIPACI%C3%93N%20CIUDADANA.pdf.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. <https://www.fao.org/3/ca9231es/CA9231ES.pdf>
- Valdiviezo, M. (2013). La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. *Gestión Pública y Desarrollo*, A9-A12. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges\\_1736.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)



## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 31-41

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

10.35292/justiciaambiental.v2i2.621

# La Política Nacional del Ambiente en el Perú y el respeto a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas frente a la degradación forestal

## National Environmental Policy in Peru and respect for the customary rights of indigenous peoples in the face of forest degradation

JOSÉ RONALD VÁSQUEZ SÁNCHEZ

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

(Lima, Perú)

Contacto: jose.vasquez5@unmsm.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0001-7876-6303>

CARLA NICOLLE BAUTISTA PACHECO

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: cbautistapa20@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-1533-3898>

FABIAN GUILLERMO PUMACAYO RIOS

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: fpumacayor@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-1949-9580>

ROSA LUCERO RIVADENEYRA BRENIS

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: [rrivadeneyra@ucvvirtual.edu.pe](mailto:rrivadeneyra@ucvvirtual.edu.pe)

<https://orcid.org/0000-0001-9411-2166>

GERALDINE ELIZABETH RODRÍGUEZ JULCA

Universidad César Vallejo

(Lima, Perú)

Contacto: [grodriiguezju@ucvvirtual.edu.pe](mailto:grodriiguezju@ucvvirtual.edu.pe)

<https://orcid.org/0000-0001-6160-9643>

## RESUMEN

La degradación forestal de la Amazonía es una problemática latente y progresiva que altera los ecosistemas de los seres vivos que la habitan, donde los más afectados son los pueblos indígenas que, por costumbres ancestrales transmitidas de generación en generación, utilizan los recursos de la naturaleza como fuente de sustento. Con el objetivo de mitigar dicha problemática, el Estado ha formulado la Política Nacional del Ambiente con metas que deberán cumplirse para el 2030. En ese contexto, el presente artículo de investigación tiene como finalidad evidenciar si la Política Nacional del Ambiente, al momento de emitir lineamientos para la protección de los bosques, vela por los derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas.

**Palabras clave:** Política Nacional del Ambiente; derechos consuetudinarios; pueblos indígenas; degradación forestal.

## ABSTRACT

Forest degradation of the Amazon is a latent and progressive issue that alters the ecosystems of the living beings that inhabit it, where the most affected are indigenous peoples who, due to ancestral customs passed down from generation to generation, use natural resources as a source of livelihood. In order to mitigate this issue, the Peruvian State has formulated a National Environmental Policy with objectives to be achieved by 2030. In this context, this research aims at demonstrating

whether the National Environmental Policy, when issuing guidelines for forests protection, ensures the customary rights of indigenous communities.

**Keywords:** National Environmental Policy; customary rights; indigenous peoples; forest degradation.

Recibido: 25/07/2022

Aceptado: 04/10/2022

## 1. INTRODUCCIÓN

El Perú es un país biodiverso que comparte con Colombia, Ecuador y Brasil una de las zonas boscosas más grandes del planeta: el Amazonas, considerado el pulmón del mundo gracias a su capacidad física, química y orgánica de brindar oxígeno, que contrarresta el calentamiento global y mitiga sus efectos. El Perú es el noveno país en la Tierra con mayor superficie forestal, ya que contiene 72 083 263 hectáreas; y de esta totalidad un 94 % se encuentra en la Amazonía, según datos del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) (2021). Además, estas zonas boscosas refugian a una gran cantidad de seres vivos, quienes viven en interdependencia con el medio ambiente que los rodea; por tanto, guardan una relación de complementariedad para su subsistencia. En tal sentido, resulta fundamental el cuidado de este ecosistema para el bienestar de las futuras generaciones.

En la Amazonía, los que se favorecen con los recursos de los bosques son principalmente los pueblos indígenas, como los wampis, asháninkas, shipibos, yaminahuas, entre otros. Día a día centran su lucha y atención en torno al aumento de la degradación forestal, pues si se diese la inexistencia de los ecosistemas, desaparecerían su identidad cultural, el derecho consuetudinario con respecto a su territorio y su relación con la naturaleza. Conocemos que el vínculo naturaleza-hombre es más fuerte en los pueblos indígenas. Aquella es la fuente de su origen y no existen mejores personas que ellos para involucrarse en la conservación de los bosques.

Cabe destacar que, para nuestros pueblos indígenas, los bosques de la Amazonía significan vida debido a que guardan una relación íntima con su medio de vida y su identidad como pueblo. Dichos bosques sirven como fuente

de ingresos naturales para la recolección de frutas y semillas. Además, son fuentes vitales de materiales de construcción y herramientas, medicinas tradicionales, entre otros. No obstante este vínculo cultural y económico, las políticas gubernamentales han dado carta abierta a la explotación del ecosistema, lo que ha permitido que se deprede grandes hectáreas boscosas y, finalmente, se atente directamente contra los nativos.

Por todo lo expresado, se evidencia que la problemática resultante versa sobre la degradación del ecosistema forestal de los pueblos indígenas, producida por las actividades de explotación de sus recursos para el aprovechamiento económico en el mercado, que trae como consecuencia la pérdida del conjunto de prácticas tradicionales, valores y conocimientos de los pueblos indígenas vinculados a los bosques. Frente a esta problemática, el Estado ha implementado la Política Nacional del Ambiente con metas a mejorar estas disyuntivas para el 2030 de forma que se reduzcan las altas tasas de degradación de los ecosistemas forestales.

Por tanto, el presente artículo de investigación tiene como finalidad evidenciar si la Política Nacional del Ambiente frente a la defensa de los bosques cautela los derechos consuetudinarios de las comunidades indígenas.

## 2. ANTECEDENTES

Como primer antecedente tenemos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, desarrollada en Estocolmo (Suecia) en 1972, la cual inició el debate sobre los problemas ambientales de la deforestación y desencadenó formalmente una conciencia internacional al respecto. Además, dio lugar a la creación de la Estrategia Mundial para la Conservación en 1980, que tiene un enfoque centrado en preservar los recursos naturales y sobre todo su desarrollo sostenible mediante un adecuado mantenimiento de los ecosistemas.

Posteriormente, tenemos la Declaración de los Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, desarrollada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, cuyos principios especifican un consenso mundial sobre el orden, la conservación y el desarrollo sostenible de la variedad de bosques. También tenemos el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y la Convención de Lucha contra la Desertificación y la

Sequía, de 1994, los cuales abrieron paso al diálogo entre países sobre el manejo forestal sostenible y su lucha contra la deforestación en aras de llegar a un consenso.

Así como el mundo empezó a colocar en agenda esta problemática ambiental, nuestro país, a través del Decreto Legislativo n.º 1013 del 13 de mayo de 2008, optó por la creación del Ministerio del Ambiente con el fin de conservar el ambiente y asegurar el uso sostenible de las riquezas naturales. Asimismo, mediante el Decreto Supremo n.º 012-2009-MINAM se creó la Política Nacional del Ambiente para el período 2009-2021 (predecesora de la política actual), en donde se establece una base para la conservación del ambiente que consiste en asegurar el uso sostenible, responsable y ético de los recursos naturales para que se permita un adecuado desarrollo del ser humano y una convivencia en armonía con su entorno. También direcciona un lineamiento para la conservación de los bosques; no obstante, no existe ningún desarrollo sobre la relación cultural de los pueblos indígenas.

Con respecto a la perspectiva de los pueblos indígenas, en la investigación realizada por Valqui et al. (2014), podemos desprender el punto de vista del líder achuar del río Huitoyacu, que refirió lo siguiente:

De esa tierra, bosque y aguas sacamos alimentos para vivir, fabricar, construir y elaborar nuestros productos, artesanía y casas [...]. Sacamos todo tipo de recursos del bosque para dar de comer a nuestros hijos y nietos [...]. Aquí vivían nuestros antepasados y dependían de los mismos recursos y la misma tierra y lo cuidaban y lo dejaron como una reserva para nosotros hasta hoy. Por eso vivimos y tenemos vida (p. 19).

Lo mencionado es un claro ejemplo de cómo los pueblos indígenas, a través de su cosmovisión, tradicionalmente relacionan sus actividades cotidianas con la presencia de los bosques con los que cohabitan.

### 3. DEGRADACIÓN FORESTAL

Según la definición brindada por el Ministerio de Agricultura, Bosques y Medio Ambiente de la República Guinea Ecuatorial (MAGBMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018), la degradación forestal hace alusión a los diversos cambios que se dan dentro de

los ecosistemas, los cuales afectan nocivamente sus distintos tamaños, estructuras, funciones y así reducen su capacidad para proporcionar bienes y servicios a quienes dependen de ellos. Por ejemplo, la degradación significa que el bosque aún existe, pero su salud ha disminuido hasta el punto de que ya no puede sustentar a las personas y vidas silvestres aledañas. Una tierra degradada termina convirtiéndose en una tierra infértil, en un páramo donde no es capaz de sobrevivir ninguna especie viva, inclusive la humana.

También existe un término importante que se deslinda de la degradación forestal: la deforestación, que, según Hancock (2019), hace alusión directamente a la eliminación completa de un bosque con el fin de reemplazarlo para motivos extractivos y comerciales. Asimismo, la deforestación es vista como parte del impacto sobre los pueblos indígenas, pues existe una sobreexplotación de los recursos madereros (cortan y deforestan) y así se acaba poco a poco con el hábitat de los pueblos indígenas. La tala de un árbol —por insignificante que parezca— es la pérdida de un ecosistema primordial para los indígenas, más si no es colocado en su lugar (no es reforestado).

Hablar de degradación forestal no significa que estemos ante un menor número de árboles, tampoco implica la reducción de las áreas boscosas, sino de una pérdida de su calidad, entendida como la reducción de especies de plantas y animales que habitan en estos espacios. Esta situación conlleva que los bosques terminen siendo parte de la deforestación y que finalice su existencia en un terreno eriazo e inhabitable. Diversas organizaciones, como World Wide Fund for Nature, manifiestan que ante esta situación se debe optar por una gestión forestal sostenible, donde todos deben ser partícipes del control de la supervivencia de estos ecosistemas, además de que los países deben adoptar una política de tolerancia cero ante la tala insostenible e ilegal.

Ante tal situación, es necesario conocer que nuestros árboles son importantes para la subsistencia de nuestro planeta. Sobre todo, son vitales para la vida de diversas personas que se sostienen gracias a que estos existen. Por tal razón, el Estado —a través de sus políticas— pretende garantizar la recuperación no solo de estos recursos, sino también de los conocimientos ecológicos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios para que, juntamente con la ciencia, puedan mantener en pie nuestros bosques naturales, que a gritos piden protección.

#### 4. DERECHOS CONSUETUDINARIOS

Para el entendimiento del derecho consuetudinario, Bazán (2005) emplea como concepto a un conglomerado de normas morales establecidas por tradición, en razón del uso reiterativo y extendido dentro de un grupo de personas. Asimismo, cuenta con una característica relevante en la medida que, al ser costumbre dentro de la conciencia del colectivo, resulta ser obligatorio sin necesidad de que se encuentre codificado para su legitimidad. En ese sentido, los pueblos indígenas no se encuentran exentos del derecho consuetudinario por cuanto son los principales exponentes de las prácticas tradicionales transmitidas de generación en generación. Por lo tanto, para la protección de su cultura ha resultado necesario que se encuentren protegidos jurídicamente por normas nacionales e internacionales.

La Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio n.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, manifestó que las poblaciones indígenas constituyen un sector sin dominar de la sociedad y que tienen como misión la preservación, el desarrollo y la herencia de sus territorios ancestrales a las futuras generaciones. Además, los pueblos indígenas preservan su identidad étnica como base de su existencia, conforme con sus propios patrones culturales, instituciones y sistemas legales. Con ello, se lleva a la reflexión del verdadero sentir del indígena por su terruño, por todos los seres vivos que cohabitan junto a él y que son parte indispensable en su subsistencia. Así, en el artículo 7 del convenio mencionado, se plasma el derecho de los pueblos indígenas a decidir en lo concerniente al proceso del desarrollo económico, social y cultural. Estos pueblos deben ser partícipes en la formulación, aplicación y evaluación de los diversos planes y programas, toda vez que les afecta directamente.

Los pueblos indígenas parten de la preservación y el cuidado de la naturaleza, que les permitirán el desarrollo no solo económico, sino social, y heredarán todo lo resguardado a sus generaciones venideras. Por tal motivo, hacen un llamado a la reflexión sobre qué significan verdaderamente los recursos (bosques) para ellos y cuánto daño les puede ocasionar perderlos. La preservación de estos recursos naturales no solo es parte de su continuidad como comunidad, sino es parte fundamental de su identidad étnica, donde existe respeto y orgullo por lo que les rodea, ya que se cimienta un agradecimiento por todas las bondades que les brinda la naturaleza.

En el Perú, el artículo 149 de nuestra Carta Magna pone de manifiesto el reconocimiento de los derechos consuetudinarios de las comunidades campesinas y nativas, circunscribiéndolas a su ámbito territorial y sujetándolas a sus derechos fundamentales. En ese sentido, se respeta a cada una y se les toma en cuenta cuando hay que decidir sobre los ecosistemas en donde ellas habitan. Así, los derechos consuetudinarios vienen siendo amparados por nuestra Constitución Política y, con ello, se protege principalmente toda la cosmovisión indígena, donde cada uno de los recursos naturales son esenciales para su subsistencia.

Conforme con lo analizado, se debe armonizar las leyes y las políticas nacionales vigentes con el derecho internacional a fin de alcanzar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas cuando se propongan actividades extractivas en sus territorios, ya que son los principales afectados. Por ejemplo, en caso se atente contra las zonas arbóreas de las cuales dependen principalmente. El derecho consuetudinario, al emanar de los pueblos indígenas por sus diversas acciones en favor de la naturaleza, debe ser tomado en cuenta para todas las políticas de protección que se creen, y, por tal razón, surge la Política Nacional del Ambiente en favor de la protección de todos estos ecosistemas desprotegidos y vulnerables que vienen siendo afectados tangencialmente y dañan a las poblaciones vecinas.

## 5. POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE

La Política Nacional del Ambiente al 2030 fue aprobada por Decreto Supremo n.º 023-2021-MINAM y se encuentra inspirada en el artículo 67 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que el Estado tiene la facultad de crearla. Tiene como propósito definir y orientar el accionar de las instituciones públicas y la sociedad civil frente al cuidado del medio ambiente. Para ello plantea objetivos que deberán cumplirse a largo plazo.

Un punto resaltante es que la Política Nacional del Ambiente se sustenta en nueve enfoques transversales basados en principios territoriales y de derechos humanos, desarrollo sostenible, interculturalidad y género; y en principios con perspectiva de discapacidad y de curso de vida, y gerontológicos y diferenciales para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor. Cabe señalar que los

primeros cuatro enfoques son los que se relacionan directamente con la problemática de la degradación forestal.

El enfoque de derechos humanos se encarga de empoderar a las personas para que puedan ejercer y exigir sus derechos, inherentes al ser humano ya que respetan su dignidad. Además, estos derechos se relacionan entre sí y son de carácter indivisible. Un segundo enfoque versa sobre el desarrollo sostenible, el cual consiste en una adecuada gestión de los recursos naturales sin que se llegue a comprometer las bases del desarrollo para las futuras generaciones. El tercer enfoque se basa en la interculturalidad, toda vez que se valora las diversas visiones culturales y el desarrollo de los grupos étnico culturales dentro de nuestro territorio nacional. Por último, el enfoque territorial aporta una visión general del territorio, visto como un conjunto socioeconómico integrado principalmente por las personas y los recursos. Los cuatro enfoques son el pilar que orienta el desarrollo de la política nacional, pues sus objetivos tienen relación directa con cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta los enfoques y la problemática nacional sobre la degradación de los recursos forestales, el reporte brindado por la plataforma Geobosques (2021), del Ministerio del Ambiente, sostuvo que, entre 2001 y 2020, se han perdido 2 636 585 hectáreas de bosque. Dicha cifra resultó alarmante, por lo que se obligó a replantear las políticas anteriores y formular para el 2021 una nueva política nacional del ambiente.

También hubieron múltiples razones para que una nueva política fuera implementada: el abastecimiento que los diversos ecosistemas ofrecen para las actividades económicas y culturales de nuestro país; la captura del carbono por parte de los ecosistemas, el cual permite la conservación de nuestros suelos; la conformación de un hábitat adecuado para la vida silvestre, pues es la base de las actividades económicas de los pobladores; y —no menos importante— los servicios ecosistémicos, que comprenden la identidad cultural, el apego al territorio y el diálogo con la naturaleza de los pueblos indígenas, los cuales presentan vínculos más fuertes con la naturaleza.

Debido a la degradación forestal presente en nuestro país, se ha establecido la Política Nacional del Ambiente que, para frenar la pérdida de la diversidad ecológica (árboles), tiene como principales objetivos reducir los niveles de deforestación y degradación de los ecosistemas, y que se incrementen las intervenciones de recuperación y restauración de dichos ecosistemas; fortalecer los mecanismos de control, vigilancia y fiscalización de los recursos; garantizar

la recuperación de los conocimientos ecológicos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios; y, finalmente, reducir las presiones y amenazas a los ecosistemas. Sobre la base de dichos objetivos, podemos destacar principalmente el interés del Estado por rescatar todos los conocimientos ancestrales de nuestros indígenas, según los cuales la prevalencia de los árboles en su hábitat es de suma importancia para su subsistencia y la de sus futuras generaciones.

Asimismo, el Estado ha puesto a disposición un conjunto de organismos que tienen la obligación de operativizar los objetivos planteados. Cada uno de estos, desde sus flancos, permitirá aunar esfuerzos y alcanzar el cuidado del ambiente, y, por añadidura, el respeto a todos los pueblos indígenas, que solo quieren vivir tranquilos en un espacio sano y lleno de vida. Los organismos en mención son el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), encargado de dictar normas y establecer los diversos procedimientos en favor de los recursos forestales; el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), que supervisa y fiscaliza el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado; el Ministerio del Ambiente (Minam), que establece criterios y procedimientos para la ejecución de planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados; y el Ministerio de Energía y Minas (Minem), que ejerce la potestad de autoridad ambiental para la actividad minera y de hidrocarburos. Todas estas instituciones juegan un rol importante en esta gran misión ambiental.

## 6. CONCLUSIONES

1. La Política Nacional del Ambiente, con el objetivo de reducir los niveles de degradación forestal hacia el 2030, toma en consideración el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Por tal razón, para emitir los lineamientos estratégicos frente a las problemáticas actuales, tuvo en cuenta el criterio cultural de las poblaciones indígenas, quienes son los principales afectados por el impacto ambiental de su ecosistema.
2. La Política Nacional del Ambiente hacia el 2030 debe tomarse como un paradigma con el fin de que las posteriores políticas que se efectúen consideren la evaluación de los derechos consuetudinarios de los pueblos

indígenas, como parámetro para establecer los objetivos que mitiguen los impactos ambientales.

3. La Política Nacional del Ambiente busca el fortalecimiento de los mecanismos de control, vigilancia y fiscalización de las actividades que usan los recursos de los ecosistemas, con el fin de reducir las presiones y amenazas.

## REFERENCIAS

- Bazán, F. (2005). Estado del arte del derecho consuetudinario: el caso de Perú. *Revista IIDH*, 41, 51-82. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/ro8062-2.pdf>
- Geobosques (2021). Bosque y pérdida de bosque. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>
- Hancock, L. (2019, 11 de junio). La degradación de los bosques: por qué afecta a las personas y vida silvestre. *World Wide Fund for Nature*. <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/la-degradacion-de-los-bosques-por-que-afecta-a-las-personas-y-la-vida-silvestre>
- Ministerio de Agricultura, Bosques y Medio Ambiente y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018). Estudio de las causas de la deforestación y degradación forestal en Guinea Ecuatorial, 2004-2014. <https://www.fao.org/3/CA0399ES/ca0399es.pdf>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2021). Cuenta de bosques del Perú. Documento metodológico. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1811/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1811/libro.pdf)
- Valqui, M., Feather, C. y Espinoza, R. (2014). Haciendo visible lo invisible: perspectivas indígenas sobre la deforestación en la Amazonía peruana. [https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/private/news/2014/12/FPP\\_AIDSESEP%20Peru%20Deforestation%20Study\\_low.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/private/news/2014/12/FPP_AIDSESEP%20Peru%20Deforestation%20Study_low.pdf)





## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 43-77

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

10.35292/justiciaambiental.v2i2.632

### Acuerdo de Escazú y derechos ambientales en el Perú: acceso a la información, participación pública y justicia ambiental

### The Escazu Agreement and Environmental Rights in Peru: access to information, public participation and environmental justice

ROXANA ELIZABETH BECERRA URBINA

Juzgado Mixto de Canta

(Lima, Perú)

Contacto: rbecerrau@pj.gob.pe

<https://orcid.org/0000-0002-2792-3863>

#### RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la normativa peruana que regula los derechos medioambientales, especialmente lo referente al acceso a la información ambiental, la obligación de los Estados de informar con respecto a los asuntos ambientales, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales, la atención a las necesidades de las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad, el acceso a la justicia en asuntos ambientales y garantías del debido proceso, la situación de los defensores ambientales, la cooperación internacional, entre otros aspectos. Se aborda el proceso de suscripción y no ratificación del Estado peruano del Acuerdo de Escazú, y se plantean la

importancia, los alcances, los objetivos y los principales argumentos en contra de este acuerdo internacional.

**Palabras clave:** Acuerdo de Escazú; información ambiental; participación pública; acceso a la justicia ambiental; defensores ambientales.

### ABSTRACT

This paper analyzes the Peruvian legislation governing environmental rights, especially those regarding access to environmental information, the obligation of States to report with respect to environmental matters, the public participation in the environmental decision-making process, the attention to the needs of individuals or groups in a vulnerable situation, the access to justice in environmental matters and guarantees of due process, the situation of environmental defenders, and the international cooperation, among others. This paper also addresses the signing process and non-ratification of the Escazu Agreement by the Peruvian State, and sets out the importance, scopes, objectives, and main arguments against this international agreement.

**Keywords:** Escazu Agreement; environmental information; public participation; access to environmental justice; environmental defenders.

Recibido: 21/09/2022

Aceptado: 04/10/2022

## 1. INTRODUCCIÓN

El cambio ambiental, los cambios drásticos en la biodiversidad y la contaminación del aire y el agua son una parte importante de las dificultades ecológicas que influyen en el bienestar y la prosperidad de las personas, al mismo tiempo que ponen en peligro su normal evolución. Los recursos biológicos de la Tierra son esenciales para el avance financiero y social de la humanidad. En consecuencia, se está reconociendo a la diversidad natural como un recurso mundial de incentivo ilimitado para la supervivencia de la especie humana, tanto en el presente como en el futuro.

Ese peligro para las especies y los entornos nunca ha sido tan intenso. Sin duda, la extinción de especies provocada por la acción del hombre prosigue a un ritmo inquietante. Ante este panorama, surge una serie de directivas y normas consensuadas a nivel internacional que tienen por misión atenuar o reducir esta crisis ambiental. Parte importante de esos derechos nacientes son los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, junto con la protección de los defensores ambientales (esenciales para la protección del medio ambiente) y la toma de decisiones por parte de los Estados en asuntos medioambientales. Ante este gran reto es fundamental una administración eficiente para responder realmente a estas dificultades. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), consensuados en el marco del desarrollo del derecho internacional, promueven las actividades vitales en este ámbito y son fundamentales para alcanzar el logro de los mismos.

Es así que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en 2012, se suscribió la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con la participación de 22 países de América Latina y el Caribe, entre ellos Perú, los cuales se comprometieron a elaborar y ejecutar un Plan de Acción 2012-2014, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como secretaría técnica, para avanzar hacia la materialización de un acuerdo regional.

Posteriormente, en 2014, con la intervención de 24 países de la región, con base en la citada declaración, se adoptó el Documento de Santiago, iniciándose la negociación de un instrumento regional sobre temas de justicia ambiental, acceso a la información y participación pública. En dicho proceso, el Perú participó en la preparación y la negociación de este instrumento, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Ambiente. Es así que finalmente se logró el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, el mismo que fue adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018 durante la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional.

Como es propio de las reglas del derecho internacional público, el documento quedó (con la participación de 24 delegaciones) abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe, los mismos que fueron incluidos en su

Anexo 1 en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 27 de septiembre de 2020.

El objetivo de dicho acuerdo es «garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales» (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2018, art. 1). Esto implica un fortalecimiento de las capacidades y la cooperación internacional para que contribuyan a la mejora del medio ambiente en beneficio de las personas en busca de un desarrollo sostenible.

Por parte de la delegación peruana, el acto de suscripción del Acuerdo de Escazú fue concretado, en representación del Estado peruano, por la ministra del Ambiente, Fabiola Martha Muñoz Doderó, a quien se le facultó de plenos poderes para firmar el acuerdo, otorgados mediante la Resolución Suprema n.º 183-2018- RE, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo n.º 031-2007-RE.

Al Acuerdo de Escazú se le puede considerar tratado por ser un instrumento que reúne los elementos señalados por la Convención de Viena. Según la normativa internacional y nacional, dicho acuerdo cumple con la triple exigencia utilizada por la doctrina de distinción de los tratados con respecto a otra clase de acuerdos internacionales carentes de efectos jurídicos. Por ello, según el derecho, dicho instrumento internacional debe ser sometido a perfeccionamiento interno, acto que corresponde al Congreso de la República. En el Perú se hizo este requerimiento y se sometió el acuerdo a consideración del Pleno del Poder Legislativo en dos oportunidades para su ratificación; sin embargo, no se alcanzó la aprobación necesaria, por lo que fue enviado al archivo por las consideraciones y los argumentos que analizaremos en el presente artículo.

América Latina y el Caribe son de las zonas más biodiversas que han sufrido una intensa sobreexplotación y contaminación. En simultáneo, representan el área con los niveles más significativos de desequilibrio y con emprendimientos extractivos que afectan seriamente a las áreas débiles de la población. En el caso peruano se registra una gran cantidad de conflictos socioambientales, de los cuales muchos están referidos al control, uso o acceso al ambiente y sus recursos, bajo posibles componentes de índole política, económica, social o cultural. Sin embargo, el deseo de cuidado de la naturaleza e intervención controlada

sobre los recursos naturales ha sido propia de nuestro legado cultural ancestral. Nuestra extraordinaria variedad social y natural ha asumido un papel importante en el pensamiento y las actividades emancipadoras, y está igualmente presente en el crecimiento y desarrollo de nuestra personalidad pública. Nuestra región, excepcionalmente única, comunica, condiciona y apoya los ciclos verificables mencionados, lo que permite la fundación y el avance de los órdenes sociales y las sociedades; de modo que se establece una conexión inseparable y dinámica entre la cultura, la sociedad, la economía, el clima y el dominio territorial (Díaz et al., 2016).

Siendo la problemática ambiental un asunto muy complejo, se desprenden de ella varias aristas que se precisa discutir y regular, a fin de alcanzar una solución acorde con las necesidades presentes. Uno de esos puntos neurálgicos del análisis es la existencia de asimetría y diálogos verticales en la toma de decisiones sobre asuntos medioambientales. Situación que ocurre paralelamente al desarrollo democrático de los pueblos, que cada día exigen mayor intervención en todo tipo de decisiones. De ahí que el involucramiento de los afectados resulte necesario y fundamental para lograr consensos que beneficien a todos los habitantes de la comunidad.

Este debate no ha sido gratuito y tiene un saldo muy grande de conflictos sociales, ya que muchas veces los intereses de los Estados no han respondido a las necesidades y al bienestar de las comunidades, produciéndose diálogos opuestos en los que es necesaria la defensa de posiciones ambientalistas. Esta defensa se produce por intermedio de defensores medioambientales, quienes están sometidos a una gran presión e históricamente han sufrido persecución y maltrato, dejando como saldo una gran cantidad de asesinatos. Por esta razón surge la necesidad imperiosa de que los Estados asuman la función de protegerlos.

En el caso peruano, en materia ambiental, en el contexto de actividades extractivas, se ha producido una gran cantidad de crímenes contra defensores ambientales. En la Amazonía, la violencia ha llegado al punto de que se han registrado catorce líderes indígenas y defensores ambientales asesinados desde abril de 2020 hasta junio de 2022, según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Sierra, 2022).

Toda esta saga de acontecimientos funestos parte de la consideración del medio ambiente y la Amazonía como fuente de recursos inagotables, conclusión

equivocada que se debe regular adecuadamente a fin de alcanzar un equilibrio entre la naturaleza y la acción humana. Fruto de esta visión ha sido la flexibilización normativa de los estándares ambientales con el objeto de promover la inversión privada sin frenos ni límites. A su vez, esto ha llevado, por resistencia natural de las poblaciones circundantes afectadas con esas políticas, al surgimiento de conflictos socioambientales con componentes de índole política, económica, social o cultural. De este modo, se erige una situación compleja que definitivamente requiere un análisis especializado de la comunidad nacional e internacional, ya que los lazos que unen al medio ambiente local con el resto de la Tierra son incuestionables en tanto que un problema en un punto del globo es de gran relevancia en otro lugar lejano.

## 2. DERECHOS MEDIOAMBIENTALES

La Constitución Política del Perú protege al medio ambiente en el artículo 2, inciso 22, estableciendo a los peruanos el «derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». Así, se le reconoce como un derecho fundamental asociado con la vida y la dignidad del ser humano. Para Alegre (2010), este derecho presenta un

carácter subjetivo, público, prestacional e incluso reaccional, así como [...] estructura abierta que sitúa al legislador en la posibilidad de configurar su alcance a través de las normas legales que desarrollan el mandato constitucional, sin afectar su contenido esencial (pp. 14-15).

Además, la autora remarca que su alcance debe entenderse por su vinculación a su interés público y transgeneracional, «que trasciende el ámbito de lo individual y lo colectivo, de lo local e incluso, de lo generacional» (p. 15).

En ese sentido se expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) en la Opinión Consultiva OC-23/17, solicitada por Colombia, en la cual se consagra el derecho al ambiente sano:

Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexión con una utilidad para el ser humano [...] sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos (párr. 62).

Este derecho fundamental tiene gran vinculación con un conjunto de derechos consagrados en la norma constitucional peruana, como son los derechos sustantivos a la educación (artículo 13), a la vida (artículo 2, inciso 1), a la salud (artículo 7) y a la propiedad (artículo 2, inciso 16); y se concretiza mediante otros derechos de carácter procesal como son los derechos a la libertad de expresión (artículo 2, inciso 4), a la libertad de asociación (artículo 2, inciso 13), a la información (artículo 2, inciso 5), a la participación en la toma de decisiones (artículo 2, inciso 17, y artículo 31) y a un recurso efectivo (artículo 2, inciso 20, y artículo 139, inciso 3).

### 3. ACUERDO DE ESCAZÚ: ALCANCES Y OBJETIVOS

El Acuerdo de Escazú, llevado a cabo en Costa Rica en 2018, es un tratado internacional de carácter regional que aborda los derechos ambientales en su confluencia con los derechos humanos. Su contenido esencial son los derechos de acceso a la justicia ambiental, por un lado, y la protección de los defensores ambientales, por el otro, además de aspectos de cooperación y coordinación entre los Estados parte.

En 2019, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante memorándum DDH00175/2019, señaló que el Acuerdo de Escazú opera conforme con los instrumentos y los compromisos internacionales que ha asumido el Perú, así como con los planes y la normativa nacional en lo que respecta a la promoción y la protección de los derechos humanos. Asimismo, esta dirección resalta que el Acuerdo de Escazú incluye, por primera vez, disposiciones vinculantes y específicas que protegen y promueven a las personas, los grupos y las organizaciones que impulsan y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales, lo cual se enmarca en las acciones estratégicas del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

#### 3.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN

Con respecto al acceso a la información, el Acuerdo de Escazú regula las condiciones para la transparencia pasiva (artículo 5), que consiste en que cualquier persona puede acceder a la información pública, y que las excepciones sean

de carácter restrictivo. Asimismo, se establece una transparencia activa, que implica que el Estado generará, sistematizará y pondrá a disposición la información sobre los aspectos vinculados al ambiente (artículo 6), entre los que destacan el registro de emisiones, la transferencia de contaminantes y las evaluaciones independientes de desempeño ambiental, excepcionales en América Latina y el Caribe, además de la información que el Estado deberá proveer y promover en caso de que exista una amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente (Nagelach, 2019).

### 3.2. OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE INFORMAR

Esta obligación tiene como características resaltantes las siguientes: la divulgación de los alcances del Acuerdo de Escazú; el fortalecimiento de las capacidades nacionales, concentradas en aspectos como la capacitación en derechos de acceso, la creación de capacidades en derecho ambiental, el fortalecimiento de instituciones y órganos competentes y especializados, la focalización de medidas en las personas o los grupos vulnerables, la promoción de la educación en temas ambientales; el fortalecimiento de las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental; entre otras labores de difusión y educación ambiental.

### 3.3. PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La implementación de gran parte de dicho instrumento internacional ya se advierte en los hechos en el Perú a través de la normativa nacional ambiental. Tanto el acceso a datos ecológicos, la cooperación en temas naturales y la equidad natural están prácticamente conectados a las actividades creadas por el área que administra los recursos naturales, en cuanto estas libertades de acceso están ampliamente desarrolladas en la regulación pública. Con respecto a la participación pública, ya se encuentran regulados los procesos de toma de decisión ambiental, así como las políticas, los planes, los programas y las normas vigentes, en los que se establecen las condiciones mínimas para llevarse a cabo.

### **3.4. ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS O LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

La condición de vulnerabilidad, conectada con la tutela diferenciada, convierte en operativo el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. La persona desamparada se encuentra en desigual aptitud física, cultural, económica o emocional, o aptitudes afines, y está disminuida, precaria, endeble o quebrantable; es decir, es una persona frágil e indefensa (Morello, 2008). En la práctica, esta persona no tiene realmente garantizado el debido proceso, de modo que no puede ejercer su derecho a una defensa técnica idónea (Seda, 2015). En ese sentido, la defensa de las personas en situación de vulnerabilidad trata de

ejercer una tutela o protección diferenciada a raíz de experimentar urgencias apremiantes del requirente del servicio de justicia o de las singularidades del derecho material cuya aplicación se reclama, estructura que deberá satisfacer, en la medida de lo razonable, la garantía del debido proceso (Morello, 2008, p. 15).

### **3.5. ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES Y GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO**

En relación con el acceso a la justicia en materia ambiental, se hace posible la articulación de aspectos medulares del derecho ambiental como la legitimación amplia, las medidas cautelares y la situación dinámica de la carga de la prueba, entre otros (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2020).

### **3.6. DERECHO DE IMPUGNAR Y RECURRIR ANTE INSTANCIAS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS PARA LA NO ENTREGA DE LO SOLICITADO**

Se refuerza el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental mediante el establecimiento de medidas que faciliten la producción de la prueba del daño ambiental, y la inversión de la carga de la prueba y su carga dinámica; el establecimiento de mecanismos de sistematización, difusión, ejecución y cumplimiento de manera oportuna de las decisiones judiciales y administrativas, las cuales deben estar debidamente fundamentadas y por escrito; el uso de interpretación o traducción cuando resulte necesario; los mecanismos de reparación,

restauración y compensación; los mecanismos de apoyo, asistencia técnica y jurídica gratuita; y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Aquí se presenta un punto gravitante y neurálgico, que es el derecho a recurrir a la justicia supranacional en caso de no encontrar amparo en las instancias nacionales. Del segundo párrafo del artículo 19 del Acuerdo de Escazú se desprende que, con respecto a las controversias no resueltas en la primera parte de este artículo, los Estados parte que firmen el acuerdo aceptarán considerar obligatorio el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia, para que esta solucione las relaciones con cualquier otro Estado parte que también haya aceptado la misma obligación.

Con respecto a los tratados de derechos humanos, el Tribunal Constitucional (2011), en el fundamento 69 de la sentencia n.º 00032-2010-PI/TC, ha referido que todo tratado que obligue al Estado a ser más eficiente en asuntos relacionados con los derechos humanos es considerado como «tratado de derechos humanos», incluso en casos que no reconozcan «nuevos derechos». Es decir, el estatus de tratado sobre derechos humanos no se consigue solo por criterio formal, sino también responde a un criterio material. Se entiende como el acuerdo internacional suscrito que da como resultado el desarrollo de un derecho humano, reconociéndolo por primera vez o asumiendo obligaciones para hacerlo efectivo.

Por lo expuesto por el Tribunal Constitucional se puede colegir que el Acuerdo de Escazú sí representa un mecanismo para garantizar una protección de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental, aun cuando, en función de su objeto y contenido, no constituye un desarrollo convencional de un nuevo derecho. De ahí surge el cuestionamiento de crear un fuero de jurisdicción supranacional que reste soberanía al Estado peruano en materia de justicia ambiental. Ese ha sido el punto relevante para que se haya archivado nuevamente la propuesta para que el Perú ratifique el Acuerdo de Escazú<sup>1</sup>, un tratado internacional que, si bien fortalecería los derechos relacionados con la participación ciudadana, la transparencia, la justicia ambiental y la protección a los defensores ambientales, también, de alguna manera, limitaría las facultades decisorias del Estado nacional.

---

1 Mediante Resolución Legislativa n.º 00239-2021-PE, cuyo antecedente fue la Resolución Legislativa n.º 4645/2019-PE.

### **3.7. DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS, COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y OTROS ASPECTOS**

Este acuerdo regional tiende a la protección de las libertades básicas en materia ecológica, ante lo cual se debe considerar que ha surgido en el lugar más arriesgado del planeta para proteger la naturaleza. Establece compromisos para asegurar un clima protegido sin limitaciones ni peligros, así como garantizar la seguridad y el avance de las garantías fundamentales de los protectores ambientales en cuanto a su vida, integridad personal, libertad de expresión, circulación, reunión, entre otros aspectos. Asimismo, se debe trabajar en la adopción de medidas adecuadas para prevenir y rechazar cualquier agresión o peligro contra los protectores ambientales.

Para ello, el Acuerdo de Escazú, en el artículo 9, propone las siguientes medidas urgentes a cargo del ente estatal que deben favorecer a los defensores medioambientales: garantía de la seguridad de los defensores ambientales; medidas de protección y promoción de sus derechos; y medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques o amenazas contra ellos.

### **3.8. ESTABLECIMIENTO DE ALIANZAS ENTRE LOS ESTADOS, LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ACADÉMICAS Y PRIVADAS, Y LA SOCIEDAD CIVIL A EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ**

El marco normativo del tratado se amplía hacia sectores ajenos a los Estados, como son los organismos especializados en materia ambiental de carácter privado, dedicados al estudio, la preservación y la defensa del medio ambiente, que vienen funcionando en los últimos años y tienen organizaciones no solo de carácter nacional sino de alcance internacional.

## **4. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA**

### **4.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y COHESIÓN DE LOS ESTADOS POR LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE**

La cooperación internacional es una idea mundial que incorpora diferentes modalidades de guía que influyen en las naciones generalmente menos desarrolladas. Se percibe como una actividad conjunta para ayudar a la mejora financiera y social de una nación mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de naciones con niveles de mejora equivalentes o más elevados, asociaciones multilaterales, asociaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Mediante su influencia se reconocen y concretan proyectos y emprendimientos de participación global orientados a conseguir activos de ayuda especializada o monetaria de administraciones estatales, asociaciones mundiales, corporaciones, donantes, oficinas, centros de enseñanza mundiales, entre otros eventuales contribuyentes. Supone la transferencia de fondos de las naciones donantes a las organizaciones multilaterales para que puedan financiar sus propias operaciones y mantener la gestión fuera del control de los gobiernos de los donantes.

### **4.2. AVANCES EN LA SUSCRIPCIÓN Y RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ**

En el marco de la cooperación de los países latinoamericanos se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en 2012, la misma que se celebró en el vigésimo aniversario de la Cumbre de la Tierra (1992). En esta conferencia se dio inicio al proceso que culminaría con el Acuerdo de Escazú. Un grupo de países latinoamericanos, entre los que se encontraban Jamaica, México, Panamá, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Uruguay, se comprometieron a trabajar juntos para elaborar un instrumento regional sobre los derechos de acceso mediante la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En dos años de reuniones preparatorias (2012-2014) se establecieron los objetivos y la forma de negociación, y se aprobaron los documentos clave para el proceso, creándose grupos de trabajo sobre capacidades, cooperación y el contenido de los derechos de acceso.

Se comenzó el proceso de negociación del tratado con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal); y luego de algunas reuniones con la Secretaría Técnica resultó la redacción del Acuerdo de Escazú. Entre las características esenciales de este proceso de negociación se tiene la participación del público organizado, con voz y sin voto, así como el asesoramiento de apoyo a los Estados (Barchiche et al., 2019). Asimismo, la sociedad civil organizada participó en el proceso brindando insumos específicos y organizando espacios de debate y talleres con las autoridades de los distintos países.

En Escazú, Costa Rica, fue adoptado el texto del acuerdo regional; y un 27 de septiembre de 2018 fue abierto a firma de las partes durante el período 73 de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así, la ratificación del acuerdo por los países para su entrada en vigor tuvo lugar entre el 27 de septiembre de 2018 y el 26 de septiembre de 2020 en la sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. Finalmente, el Acuerdo de Escazú fue firmado por 24 países y ratificado por 13. Tras alcanzar los requisitos establecidos en su artículo 22<sup>2</sup>, el instrumento entró en vigor el 22 de abril de 2021.

### 4.3. DEFENSA MEDIOAMBIENTAL INTERNACIONAL

El derecho internacional ambiental nace como una búsqueda de protección de un bien común: nuestro ambiente. Es el fruto del esfuerzo realizado a lo largo de los años y fruto también de un sin número de reuniones que fueron dando como resultado un compendio de declaraciones, tratados y normas —vinculantes y voluntarias— redactadas bajo la influencia de la realidad ambiental y el conocimiento científico, así como la toma de conciencia del estado actual de la Tierra.

Dicha construcción surge por etapas, plasmadas en las conferencias internacionales de Estocolmo (1972) y la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992).

---

2 Los requisitos que exige el artículo 22 del Acuerdo de Escazú para su entrada en vigor son dos: 1) que sean doce los países que ratifiquen el acuerdo; y 2) que la entrada en vigencia del acuerdo se produzca al nonagésimo día posterior a la ratificación, la aceptación, la aprobación o el adherimiento del undécimo país.

Con la firma del Acuerdo de París (2015) se busca paliar la actual emergencia climática. Posteriormente, se llevaron a cabo otras reuniones, impulsándose la opinión pública hacia la concientización de los peligros ambientales. En Estocolmo (1972) se elaboró el primer documento internacional que reconocía el derecho a un ambiente sano mediante 26 principios, entre los cuales destaca el principio 21, que Florencia Ortúzar (2020), integrante de la Asociación Interamericana para la Defensa de la Naturaleza (AIDA, por sus siglas en inglés), resume de la siguiente manera: «la responsabilidad de los Estados de garantizar que las actividades bajo su jurisdicción no causen daños al ambiente de otros Estados» («La Declaración de Estocolmo, párr. 2), estableciéndose así el principio de cooperación para unir esfuerzos y enfrentar los desafíos globales.

A partir de ese hito, los gobiernos nacionales reflejaron algunos cambios importantes en cuanto a la emisión de normas protectoras, como la creación de algunos ministerios o secretarías del ambiente; asimismo, aparecieron organizaciones políticas defensoras del medio ambiente (partidos políticos verdes). La Organización de las Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland), cuya labor se centró en balancear las fuerzas del desarrollo con los cuidados del medioambiente, estableciéndose el concepto de «desarrollo sostenible», entendido como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin que se comprometa la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Debido al avance de la industrialización y a la expansión humana se patentizaron problemas ambientales globales, como los riesgos para la diversidad biológica, el agujero de la capa de ozono y el cambio climático. Ante dicha coyuntura se fue plasmando la ayuda de los países desarrollados hacia los países más pobres, a fin de afrontar dichas consecuencias globales nefastas.

En 1992 se capitalizó el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a partir del cual se estableció la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, y el programa de acción Agenda 21, instrumentos que sirvieron de orientación a los gobiernos y la sociedad civil en las labores de protección del ambiente. Asimismo, destacan dos principios relevantes sobre el cuidado del medio ambiente: el principio de precaución; y el principio 10 de la Declaración de Río, que reconoce el derecho a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.

El principio 10 mencionado, además, dio lugar al Convenio de Aarhus (1998), vinculante para Europa y Asia Central, que fue la norma antecesora del Acuerdo de Escazú. En el Acuerdo de Marrakech se creó la Organización Mundial del Comercio (1994), reconociéndose así las metas de desarrollo sostenible y protección del ambiente. La Convención sobre el Cambio Climático (1995) conferenció cada año en la llamada Conferencia de las Partes (COP). En ese marco, en 1997 se presentó el Protocolo de Kioto, que fue el primer acuerdo internacional en establecer obligaciones jurídicamente vinculantes para los países desarrollados. En el 2000, en Nueva York, se adoptó la Declaración del Milenio, que remarcó el desarrollo sostenible al reconocer la necesidad de un crecimiento económico sostenible con un enfoque en los pobres y en el respeto a los derechos humanos. En la Cumbre Mundial de la ONU sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo, se adoptó la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible, que, desarrollada en años posteriores, desembocó en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), cuyo resultado fue un documento no vinculante titulado «El futuro que queremos», donde los Estados renuevan su compromiso con un futuro sostenible.

Luego del Protocolo de Kioto (sobre el cambio climático) y el Acuerdo de París (2016) se fijaron metas, como no superar la temperatura promedio del planeta en 2 °C, respecto de los niveles preindustriales, con lo que fue reconocida jurídicamente la relación entre derechos humanos y cambio climático (plasmada en su preámbulo).

En 2015, la ONU adoptó los objetivos globales u objetivos de desarrollo sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030, que establece metas específicas a alcanzarse en los próximos diez años en materia de erradicación de la pobreza, protección del planeta y salvaguardia de la prosperidad.

#### 4.4. PARTICIPACIÓN DE TODOS LOS CIUDADANOS INTERESADOS

El proceso de intervención del hombre sobre el medio ambiente implica una acción responsable que involucra a tres partes: el Estado, que tiene el dominio y control de los recursos naturales; los titulares de un proyecto de inversión, que intervendrán directamente sobre la naturaleza; y la ciudadanía, el ente beneficiario de un ambiente adecuadamente habitable, y guardián de la armonía de la naturaleza y sus ecosistemas.

La participación ciudadana permite promover la participación informada y responsable de todos los involucrados en el proceso para conseguir una óptima evaluación de impacto ambiental y así lograr una adecuada toma de decisiones sobre dichos proyectos, con miras a lograr su sostenibilidad. Además, es un derecho y un deber acceder a la información pública sobre los proyectos de inversión y participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones.

Dicho proceso implica varias etapas de un estudio. En la participación ciudadana intervienen El Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), que es el ente evaluador de la participación ciudadana y director de las audiencias públicas; el titular del proyecto, quien propone los mecanismos de participación ciudadana; y la ciudadanía, que participa de manera responsable. Asimismo, se debe destacar que el Senace considera una participación ciudadana efectiva cuando se realiza bajo los siguientes pilares: inclusión, transparencia, accesibilidad y diálogo oportuno, los mismos que se realizan bajo los enfoques de género e interculturalidad.

#### 4.5. ACCESO ADECUADO A LA INFORMACIÓN SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

La Declaración de Río agrupa 27 principios generales sobre el medio ambiente y el desarrollo. El principio 10 contiene tres derechos fundamentales: el acceso a la información, el acceso a la participación pública y el acceso a la justicia, pilares clave de una gobernanza ambiental sólida.

El marco legal e institucional peruano que regula el derecho de acceso a la información pública tiene su punto de partida en la Constitución Política de 1993. Asimismo, a aquel se le considera un derecho fundamental cuyo ejercicio permite a los peruanos tomar conocimiento de los asuntos públicos que realiza el Estado, lo cual está establecido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución.

En este sentido, el contenido esencial de este derecho es su carácter simple, debido a que se plasma en la solicitud de acceso a la información sin expresión de causa. Esto va acompañado de otros aspectos normativos que complementan el pedido, como la gratuidad del acceso y ejercicio del derecho (que puede incluir los costos de reproducción asociados); su exigibilidad ante el organismo público, dentro del plazo legal; la limitación de este derecho con respecto a la información que comprometa la intimidad personal; y otros expresamente excluidos por ley o que implican violación de la seguridad nacional.

Por otro lado, la contrapartida de este derecho es el deber y la obligación de toda entidad pública de brindar la información solicitada. Esta obligación comprende toda información producida por la entidad o la que se encuentre en su poder.

Este derecho fundamental está garantizado mediante el mecanismo constitucional del *habeas data*, regulado en la Constitución (artículo 200, inciso 3) y en el Nuevo Código Procesal Constitucional (artículo 59). El mecanismo procesal constitucional del *habeas data* se activa luego de que se produzca el reclamo de la información por medio de un documento de fecha cierta, después de que el ente portador de la información y demandado sea ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud.

Otra norma que contiene este derecho es la Ley n.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (con vigencia desde el 4 de agosto de 2002). Esta es una ley marco que ordena un sistema efectivo de acceso a la información pública, que abarca de manera implícita aspectos relacionados con el medio ambiente. Asimismo, se comprende que todo ente público está obligado a proveer la información oportuna a toda persona que lo solicite.

Finalmente, el desarrollo del derecho de acceso a la información pública comprende lo siguiente:

1. El deber y la responsabilidad del Estado de crear y mantener registros públicos para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud (Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27806, Decreto Supremo n.º 043-2003-PCM y las modificaciones establecidas en la Ley n.º 27927).
2. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto Legislativo n.º 1353), cuyas funciones son asumidas por la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Tiene la facultad de velar por el cumplimiento del marco legal de los procedimientos de acceso a la información y comunicar anualmente al respecto, entre otras.
3. La Ley General del Ambiente (Ley n.º 28611), en el artículo II del título preliminar, regula el derecho de acceso a la información, estableciendo el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública que contenga aspectos de políticas, leyes, acciones, incluyendo actividades que pudieran

afectar, directa o indirectamente, al ambiente, sin que sea obligatorio fundamentar tal requerimiento.

4. El Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia), que constituye una red de integración tecnológica, institucional y técnica para facilitar la sistematización, el acceso y la distribución de la información ambiental.
5. El Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (Decreto Supremo n.º 002-2009-MINAM), de aplicación obligatoria para el Ministerio del Ambiente (Minam), sus organismos adscritos y demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).
6. La directiva del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo n.º 015-2012-OEFA-CD, promueve mayor transparencia con respecto a la información que administra la entidad. Su objetivo es determinar la naturaleza pública o confidencial de la información que generan sus órganos en el ejercicio de sus funciones, como el informe de monitoreo ambiental, el informe de evaluación ambiental, y la función de supervisión, fiscalización y sanción ambiental.
7. El Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL), a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas (Minem), promueve la uniformización de los procedimientos de evaluación y certificación ambiental, aplicables a la mediana y gran minería. Para Calle (2018), este organismo tiene la finalidad de digitalizar el proceso de evaluación de impacto ambiental, constituyéndose así en una herramienta de transparencia y acceso a la información para el ciudadano.

#### 4.6. PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas es un derecho que busca mejorar la calidad de respuesta ante la complejidad del problema ambiental, problemática que no solo le concierne a la sociedad y a la administración local, sino que le corresponde, especialmente, a la sociedad en su conjunto. La participación comunitaria mejora la toma de conciencia de la ciudadanía sobre estos temas, de modo que le otorga el respaldo público a las decisiones adoptadas.

En el Perú, la participación ciudadana parte de un rango constitucional establecido como derecho fundamental de la persona. La actual Constitución Política, como lo hacía su predecesora de 1979, establece en su artículo 2, inciso 17, el derecho de toda persona «a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación». Además, se garantiza a los ciudadanos el derecho de iniciativa legislativa, lo cual es mencionado en el artículo 31 del texto constitucional, cuyas únicas y bien delimitadas excepciones son las establecidas en el artículo 33 como causales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía: «por resolución judicial de interdicción, por sentencia con pena privativa de la libertad, [y] por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos».

La Ley General del Ambiente reconoce, en el artículo III del título preliminar, el derecho a la participación ciudadana de las personas. Por otro lado, los mecanismos de participación ciudadana reconocidos legalmente en el Perú se dan de diferentes maneras. Por ejemplo, mesas de diálogo, resúmenes ejecutivos de estudios ambientales, visitas guiadas por los proyectos, talleres con participación ciudadana, realización de audiencias públicas, monitoreos participativos, entre otros más (Calle, 2018, p. 22).

Otra normativa sobre la participación ciudadana es el Decreto Supremo n.º 002-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, que, además de su función principal descrita en su nombre, fija las directrices que deben establecerse en la regulación sectorial o por actividad económica. En el artículo 21 de este documento se define la participación ciudadana ambiental como aquel proceso por el cual los ciudadanos, de manera individual o colectiva, participan en la toma de decisiones, la ejecución y la fiscalización sobre asuntos ambientales en cada uno de los niveles de gobierno (Ministerio del Ambiente, 2009).

En esta misma línea de ideas, la norma que estamos describiendo introduce, en su artículo 28, una lista de los supuestos en donde corresponde ejercer el derecho a la participación ciudadana. Por ejemplo, en el diseño y el monitoreo de políticas públicas cuyo fin sea la prevención de amenazas y violaciones de la normativa ambiental (Ministerio del Ambiente, 2009).

En el artículo 27 de la norma se determinan los lineamientos para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, los cuales se refieren a asegurar la

participación ciudadana en las tres etapas del proceso, recibiendo la información precisa y necesaria para lograr una opinión certera que permita el diálogo adecuado entre la población y las instituciones ambientales.

Otro ámbito del derecho de participación de la ciudadanía se manifiesta en las acciones de fiscalización ambiental, que abarcan la evaluación, la supervisión, la fiscalización y la sanción en caso haya incumplimiento de las obligaciones ambientales. Se debe tener en cuenta que estas obligaciones son establecidas en el marco legal y en los instrumentos de gestión ambiental aprobados. La entidad rectora del sistema de fiscalización ambiental nacional es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), cuya misión es administrar el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), supervisar indirectamente y brindar asistencia técnica a las entidades de fiscalización ambiental (EFA). Cabe resaltar que la OEFA cuenta con el Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental, para la promoción de la participación de los ciudadanos en la fiscalización ambiental, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo n.º 032-2014-OEFA/CD.

El derecho a la participación ciudadana también se ejerce mediante la formulación de denuncias ambientales. Esto se sustenta en el hecho de que el ambiente constituye un bien jurídico indivisible de interés general. Asimismo, según el Decreto Supremo n.º 040-2014-EM, este derecho se hace efectivo en lo que dure el proceso de evaluación de impacto ambiental, desde la etapa previa a la elaboración del instrumento de gestión ambiental hasta la ejecución del proyecto minero, siempre y cuando la participación esté sujeta a evaluación. Con respecto al compromiso previo como requisito para la ejecución de actividades mineras, este se encuentra regulado por el Decreto Supremo n.º 042-2003-EM.

También se desarrolla este derecho a la participación ciudadana en el ciclo de vida del proyecto minero, regulado por el Decreto Supremo n.º 028-2008-EM y su norma reglamentaria. En este documento se establece que la autoridad encargada de la certificación ambiental señalará los mecanismos a seguir de acuerdo con las características particulares del área de influencia de la actividad y la población involucrada, en vista del entorno y otros aspectos relevantes.

La participación ciudadana con posterioridad al otorgamiento de la concesión minera se plasma con la dirección del Minem y el titular minero, quienes promoverán o ejecutarán actividades de información para las poblaciones aledañas a las concesiones mineras. Antes de la presentación del estudio ambiental

a la autoridad competente se facilita a la población el acceso al contenido de dicho estudio, con el fin de que pueda formular aportes, comentarios u observaciones al respecto. En ese sentido, dichos estudios se encontrarán disponibles para la población involucrada a través de la página web competente.

Una vez que los estudios ambientales sobre proyectos de exploración minera sean presentados para su evaluación, los titulares mineros deberán acreditar la ejecución previa del mecanismo de participación ciudadana, que necesariamente incluirá a la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto, o a la más cercana.

Con respecto a la participación de los pueblos indígenas, que incluye el consentimiento libre, previo e informado en proyectos y actividades mineras, y que se encuentra regulada en el artículo 2, inciso 1, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), se dice que «los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad». En el inciso 2 del mismo artículo se menciona que se busca promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; asimismo, se busca eliminar las diferencias socioeconómicas entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional.

Con respecto a los gobiernos, según el artículo 6 de la norma precitada, estos deberán consultar a los pueblos indígenas, «mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente». En el artículo 7 se dice que los pueblos originarios tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, en el artículo 15 se recalca que forma parte de sus derechos la participación en la administración, utilización y conservación de los recursos existentes en sus tierras. En el artículo 16 se establece que los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. De ser necesaria la reubicación, esta deberá producirse con el consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa de los habitantes, y siempre bajo los procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional. El mismo artículo señala que los pueblos

tienen el derecho de regresar a sus tierras; y si esto no es posible, deben recibir tierras de igual tamaño y valor, o una indemnización.

Finalmente, el Perú cuenta con la Ley n.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo n.º 001-2012-MC.

#### 4.7. ACCESO EFECTIVO A LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS

La Constitución no reconoce expresamente el derecho de acceso a la justicia ambiental como derecho fundamental; sin embargo, sí reconoce otros derechos vinculados, como el derecho a la dignidad humana, a tener un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, a la igualdad, y el de derecho de la observancia obligatoria del debido proceso o procedimiento (Calle, 2018).

La Ley General del Ambiente, en el artículo IV, establece el derecho de acceso a la justicia ambiental, describiéndola como una acción rápida, sencilla y efectiva, interpuesta a las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente, con fines de protección de la salud «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» (Congreso de la República, 2005).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 4 de la sentencia n.º 06316-2008-PA/TC, con respecto a la legitimidad procesal para presentar demandas ante los órganos administrativos, judiciales y constitucionales, que ante algún reclamo sobre derechos de las comunidades en aislamiento o en situación de vulnerabilidad, sean actuales o futuros, cualquier persona natural o jurídica puede presentar una demanda ante las autoridades competentes, ello con relación a la Ley n.º 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial.

La normativa era clara con respecto a lo normado en el derogado Código Procesal Constitucional peruano, cuyo artículo 40 hacía referencia a los derechos e intereses difusos, conforme a que cualquier persona podía interponer una demanda de amparo cuando hubiese una amenaza o violación del derecho al medio ambiente, o contra otros derechos difusos que cuenten con

reconocimiento constitucional. Sin embargo, el nuevo texto constitucional ha eliminado la referencia a quién puede demandar en un proceso de amparo referido a derechos difusos. Al eliminarse este punto, nos quedamos con lo contemplado en el artículo 39 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que, según Barreto (2022), al establecer «que solo “el afectado” es la persona legitimada para iniciar un proceso de amparo, contraviene la naturaleza misma de los derechos difusos» (párr. 6), marcando con ello cierta sombra sobre dicha legitimidad.

Ante dicha situación debemos recurrir de manera supletoria al Código Procesal Civil, que señala, en el artículo 82, que el Ministerio Público; los gobiernos regionales; los gobiernos locales; las comunidades campesinas o las comunidades nativas, en cuya jurisdicción se produjo el daño al ambiente o al patrimonio cultural; y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro pueden promover o intervenir en procesos sobre intereses difusos. Esto aclara el tema.

Por otro lado, tratándose de una demanda de tipo ambiental, se debe recurrir a la Ley General del Ambiente, que con precisión señala, en el artículo 39, que tiene legitimidad cualquier persona para demandar en defensa del medio ambiente.

La defensa de los derechos ambientales puede darse en varios campos, debido al surgimiento de conflictos de intereses de diversa índole, que pueden deberse a pugnas entre las inversiones en proyectos de explotación de recursos naturales y la protección del ambiente, por ejemplo, ante lo cual surgen varias vías procesales. En este sentido, se sabe que si una persona natural o jurídica genera algún impacto ambiental significativo en el ámbito minero, deberá ser sometida a las acciones de fiscalización y control ambiental determinadas por el OEFA.

En aquellas causas que impliquen una responsabilidad administrativa de los órganos rectores, estas se denunciarían vía proceso administrativo. El mismo que puede ser un procedimiento administrativo, si se reclama la declaración de un acto administrativo con implicancias ambientales; o un procedimiento administrativo trilateral, que es una vía contencioso administrativa y busca confrontar posiciones entre diversos organismos rectores o entre alguno de ellos y un usuario en materias ambientales. También puede ser un procedimiento administrativo sancionador, si se trata de comprobar la responsabilidad administrativa de un mal funcionario público con respecto a un acto administrativo de contenido ambiental. Podría tratarse también de la aplicación de un

procedimiento de fiscalización, control y sanción ambiental, o inspecciones; o la imposición de medida cautelar, medidas preventivas, reparación del daño, ejecución forzosa, ejecución coactiva, etc.

Si el asunto ambiental se ventila en la vía del proceso civil, se podría presentar una acción civil por indemnización por los daños en materia ambiental, por temas como el ejercicio abusivo del derecho, la nulidad de actos jurídicos, o el proceso de interdicto de retener. La contraparte podría alegar resarcimiento de daños y sanciones pecuniarias por el ejercicio irregular del derecho de acción, por ejemplo.

Si el asunto tiene aspectos que lindan con la responsabilidad penal, se podría denunciar ante la autoridad competente para que se inicie un proceso penal, frente a lo cual existe una serie de supuestos de figuras delictivas, como contaminación del ambiente, minería ilegal y daño ambiental, tráfico ilegal de residuos peligrosos, depredación de flora y fauna silvestre protegida, entre otros delitos.

Si el tema incurre en una violación de un derecho fundamental, entonces la vía idónea serían los procesos constitucionales para la defensa de los derechos ambientales, los mismos que tienen su desarrollo normativo en el Código Procesal Constitucional. Dichos procesos son reconocidos en la Constitución para la defensa de los derechos fundamentales. Esencialmente son de dos tipos: i) los procesos cuya finalidad es proteger los derechos constitucionales, de modo que se restablezcan las cosas al estado anterior a la violación o la amenaza de violación de dicho derecho, o que de disponga del cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo (acción de amparo, *habeas data*, *habeas corpus* y la acción de cumplimiento); ii) los procesos cuya finalidad es la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa, o alguna infracción que pueda ser directa o indirecta, total o parcial, o agravante tanto por la forma como por el fondo (procesos de acción popular y de inconstitucionalidad). Procedemos a continuación a explicar algunos de estos procesos.

Por un lado, el proceso de amparo procede en defensa de los derechos fundamentales cuando se violan o amenazan de manera incierta e inminente los derechos constitucionales, como el derecho a gozar de un ambiente saludable y equilibrado, por acto de cualquier autoridad, funcionario o persona competente. Procede también cuando se hayan agotado las vías previas ante las instancias administrativas con competencias ambientales. Con este proceso se busca evitar la generación del daño y restablecer las cosas al estado anterior al perjuicio.

Es aplicable también en los casos en que la amenaza esté contenida en una norma autoaplicativa (la que surte efectos inmediatos a partir de su vigencia); o cuando se manifieste en un proceso judicial que afecte el acceso a la justicia o el debido proceso. Finalmente, dicho proceso se caracteriza por ser excepcional y de urgencia, y por no tener etapa probatoria, pudiéndose presentar pruebas documentales o realizarse las diligencias necesarias.

El proceso de acción popular se puede interponer con respecto a infracciones contra la jerarquía normativa; es una manifestación del control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de las normas. Un ciudadano o la Defensoría del Pueblo la inicia, para que el Poder Judicial resuelva que un reglamento o decreto emitido por cualquier autoridad sea declarado inaplicable total o parcialmente por violar la Constitución o la ley.

Asimismo, el proceso de cumplimiento ordena al funcionario a cumplir con la norma legal o ejecutar el acto administrativo de su competencia, como la conservación del ambiente. Para iniciar este proceso, el demandante debe haber requerido a la autoridad con documento de fecha cierta el cumplimiento de su deber y, a pesar de ello, esta última ha seguido incumpliendo o no ha contestado el requerimiento en un plazo de diez días hábiles contados desde su presentación. En este procedimiento, no es necesario agotar vía previa alguna.

El proceso de *habeas data* sirve para acceder a información relevante en materia ambiental, exceptuándose las informaciones que afectan la intimidad personal y las excluidas por ley o por razones de seguridad nacional. Se puede interponer este proceso ante la acción u omisión de cualquier funcionario estatal con respecto a la entrega de información relevante para la defensa y la conservación del ambiente. No requiere agotar la vía previa.

El proceso de inconstitucionalidad procede contra infracciones que atenten la jerarquía normativa; procede también contra normas que tienen rango de ley que contravengan la Constitución en la forma o el fondo. Están facultados para interponer esta acción solo determinadas personas señaladas en la norma (presidente de la República, fiscal de la nación, defensor del pueblo y congresistas de la República en proporción establecida en la norma ).

Finalmente, en el caso del Minam, la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente se encarga de la defensa jurídica de este ministerio y la de sus organismos públicos adscritos; por otro lado, la Procuraduría Pública especializada

en Delitos Ambientales es la responsable de las investigaciones y los procesos penales por la comisión de los delitos ambientales.

#### 4.8. OTRAS NORMAS JURÍDICAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

1. Protocolo sectorial para la protección de las personas defensoras ambientales (Resolución Ministerial n.º 134-2021-MINAM). Contribuye a generar un entorno seguro a favor de las personas defensoras ambientales en situación de vulnerabilidad en el Perú, mediante lineamientos generales para la coordinación, la implementación de medidas de prevención, el reconocimiento y la protección a cargo del sector ambiental.
2. Lineamientos de Intervención Defensorial frente a Casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (Resolución Administrativa n.º 029-2020/DP-PAD). Establece criterios y pautas de actuación uniformes que permitan una adecuada intervención de la Defensoría del Pueblo en relación con las quejas, los petitorios y las consultas que se presenten frente a casos de defensores y defensoras de derechos humanos, en las oficinas y los módulos defensoriales.
3. Decreto Supremo que crea el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos (Decreto Supremo n.º 004-2021-JUS). Es una norma de coordinación intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en el Perú, constituida por los principios, las medidas y los procedimientos a realizarse frente a situaciones de riesgo que se presenten como consecuencia de sus actividades, que buscan garantizar la prevención, la protección y el acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos.
4. Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos (Resolución Ministerial n.º 0159-2019-JUS). Establece acciones, procedimientos y medidas de articulación que generen, a nivel nacional, un ambiente adecuado para que las personas defensoras de derechos humanos desempeñen sus actividades de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

## 5. DEBATE EN TORNO A LOS BENEFICIOS Y LAS OBJECIONES AL ACUERDO DE ESCAZÚ

### 5.1. PRINCIPALES ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Este es un tema bastante peliagudo que enfrenta a los ambientalistas contra los defensores de la autonomía y soberanía nacional. Sin duda, es un asunto teñido de aristas jurídicas y políticas que rebasan el ámbito ambiental. Ante ese panorama, la suscribiente, en su condición de magistrada del Poder Judicial peruano, con larga experiencia en enfrentamientos y contradicciones, se ubica en el lado imparcial de las cosas a fin de describir este supuesto enredo jurídico del que algunos no quieren salir.

Debemos iniciar desmintiendo el carácter novedoso de la norma bajo comentario, la misma que tiene su matriz en el Convenio de Aarhus, tratado internacional europeo suscrito por todos los países miembro de la Unión Europea, que cuenta con quince años en vigor, con resultados poco beneficiosos para la problemática ambiental, y con incumplimientos, denunciados por organismos no gubernamentales ante las Naciones Unidas y enfrentamientos con organismos supranacionales (Chamochumbi, 2020).

La principal objeción sobre la ratificación del acuerdo se sustenta en la pérdida de soberanía, que dejaría la administración en materia ambiental en manos de órganos externos e incluso asuntos tan delicados como el ordenamiento territorial. Así lo consideraron en el Pleno del Congreso peruano al fundamentar su negativa a la ratificación, apoyándose en el argumento de evitar el otorgamiento de facultades y poderes al acuerdo con respecto a una jurisdicción supranacional frente a controversias resueltas por los órganos judiciales nacionales, las mismas que serían revisadas en la sede de la Corte Internacional de Justicia.

El mantenimiento de la jurisdicción nacional frente a una vía de revisión internacional constituiría el principal problema del acuerdo, perspectiva que para Chamochumbi (2020) significaría dejar «casi la totalidad de nuestro territorio a merced de la normativa y los intereses internacionales, quitándonos el derecho a decidir sobre las materias que el acuerdo recoge» (párr. 4). Indudablemente que un asunto de ese alcance no es menor, ya que tendría implicancias en la seguridad y defensa nacionales.

Otro aspecto no poco relevante es el hecho de que la normativa peruana, desde su base constitucional, específicamente la Ley General del Ambiente, contempla las tres materias que sustenta el Acuerdo de Escazú, como ya lo vimos en su oportunidad. Surge entonces la pregunta: ¿hasta qué punto es necesaria la suscripción de dicho acuerdo? Esto porque los derechos de acceso a la información, a la participación pública en la gestión y la justicia ambiental se encuentran regulados en los artículos II, III y IV de nuestra norma ambiental.

Otro punto resaltante es la supuesta creación de una justicia especial para los ambientalistas, situación igualmente plasmada en nuestras normas ambientales. Si bien tienen reglamentaciones que necesitan ser mejor implementadas, ya son una realidad legislativa.

A esto se suma otra objeción bastante controversial, que viene a ser una mayor participación de los organismos no gubernamentales (las ONG), los cuales, en su gran mayoría, cuentan con organizaciones y dependencias de casas matrices ubicadas en el extranjero. Esto crea gran suspicacia en sectores nacionales. Para esta postura, Chamocho (2020) expresa que «los peruanos somos los más interesados en la preservación de nuestro medio ambiente, y no podemos aceptar que organizaciones que tienen sus propias agendas tomen las decisiones sobre nuestros recursos» (párr. 4).

Con respecto al hecho de que con el Acuerdo de Escazú el Estado peruano estaría adquiriendo obligaciones económicas para su implementación, el instrumento internacional crea un fondo de contribuciones de los Estados miembro. Ante dicho supuesto, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio del Ambiente

ha opinado que el financiamiento del pago de las cuotas voluntarias se deberá considerar en la formulación del presupuesto institucional, a través de la Programación Multianual del Pliego 005 MINAM; y en función a la asignación de recursos que el Ministerio de Economía y Finanzas considere, a los sectores involucrados en el Acuerdo de Escazú (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, párr. 85).

## 5.2. IMPORTANCIA DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Este primer punto es relevante, ya que con la suscripción del acuerdo se fortalecería la implementación de los tres derechos de acceso. Si bien estos se encuentran recogidos en la legislación nacional y la normativa internacional vinculante para el Perú, al fortalecerse los puntos regulados por el acuerdo se fortalecerían otros derechos sustantivos vinculados al medio ambiente, como el derecho a la vida, que con la implementación procesal cobra una mayor fortaleza, situación que también favorecería a los derechos de acceso a la justicia ambiental, el acceso a la información y la participación en la toma de decisiones ambientales.

También es necesario resaltar el trabajo que viene cumpliendo el Minam, autoridad responsable de la información ambiental; además de la acción del Estado peruano, que viene trabajando e implementando el proceso de generación de información ambiental, ello desde diez años antes de la existencia del Minam, a través del Consejo Nacional del Ambiente. Es decir, en lo que respecta a la generación y la divulgación de la información ambiental, el Estado y el ministerio mencionado vienen trabajando con acciones concordantes con lo estipulado en el Acuerdo de Escazú.

Con relación al fortalecimiento de las capacidades nacionales, se resalta la concordancia de lo estipulado en el Acuerdo de Escazú con el Plan Nacional de Educación Ambiental del 2017 al 2022, así como el Plan Nacional de Educación en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021. En cuanto a lograr una eficiente y óptima justicia ambiental, con un amplio acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas en materia de medio ambiente, estas son tareas que el Estado peruano, a través de sus diversos entes, viene trabajando. Así, el establecimiento de medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio de derecho de acceso a la justicia, así como los medios de divulgación de dicho derecho y los procedimientos para hacerlo efectivo son temas que han avanzado a pasos agigantados en una sociedad de grandes cambios que benefician su desenvolvimiento, a fin de alcanzar la condición de una vida en paz con desarrollo sustentable.

Con relación a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, el Acuerdo de Escazú guarda consistencia con la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y

las instituciones, en la cual se promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, así como el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. La implementación de medidas jurídicas para proteger la vida y los derechos de los activistas ambientales es una tarea que ya está planteada y recogida en normas nacionales, las mismas que urgen ser implementadas de manera más eficiente, para así responder adecuadamente a las expectativas de crecimiento de las formas democráticas. Esto a fin de garantizar la protección de los defensores del medio ambiente en una región, que es de las más peligrosas del planeta y comprende a indígenas, dirigentes rurales, activistas de organizaciones ambientales y líderes de organizaciones afrodescendientes. No es una tarea fácil y requiere un gran esfuerzo de todos los entes implicados.

Entre los aportes que puede brindar una suscripción del Acuerdo de Escazú estarían la incorporación de cambios y mejoras en el funcionamiento de la administración pública, especialmente en la prestación de servicios públicos, además de coadyuvar a visibilizar y reconocer las lenguas indígenas y la diversidad cultural.

Con respecto a la articulación de las regulaciones sobre derecho de acceso a la información, es necesario avanzar en el fortalecimiento de oportunidades para mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información, aspectos que actualmente se viabilizan en el desarrollo de las tecnologías y las comunicaciones (redes sociales y portales web, por ejemplo), con la finalidad de transparentar la información pública. En ese aspecto, el Acuerdo de Escazú guarda consistencia con la concepción que el ordenamiento jurídico peruano tiene en materia de transparencia y acceso a la información pública, por lo cual la ratificación de este instrumento internacional permitiría fortalecer la implementación plena y efectiva de derechos de acceso a la información ambiental, así como de los otros derechos mencionados en dicho acuerdo. El éxito de la implementación nos impulsaría a garantizar de manera más eficiente el derecho a un medio ambiente sano, que resguarde los derechos humanos, hoy afectados por los daños ambientales.

El inciso 12 del artículo 7 del Acuerdo de Escazú, que establece que los Estados deberán promover la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, implicaría un cambio en el rol del Estado. Tal como lo señala el Ministerio de Relaciones Exteriores

(2019), «la responsabilidad del Estado se limita a la promoción de la participación del público y la sociedad civil en las negociaciones internacionales en materia ambiental, sin que esto constituya un compromiso de financiamiento» (párr. 115).

Con relación al acceso a la justicia en asuntos ambientales, la Ley n.º 29360, Ley del Servicio de la Defensa Pública señala que el derecho a la justicia está reconocido constitucionalmente, así como el principio de gratuidad de la defensa.

En cuanto al rol de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuya meta enarbola el Acuerdo de Escazú, esta plantea un marco ambicioso de objetivos y metas universales e indivisibles para enfrentar a una variedad de desafíos sociales mundiales, entre los que resaltan temas como la diversidad biológica y los ecosistemas, aspectos que contribuyen directamente a las prioridades de bienestar humano y desarrollo. Al respecto, la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (s. f.) señala que «cerca de la mitad de la población mundial depende directamente de los recursos naturales para sus medios de vida, y muchas de las personas más vulnerables dependen directamente de la diversidad biológica para satisfacer sus necesidades diarias de subsistencia» (p. 1).

## 6. CONCLUSIONES

1. Existe concordancia del Acuerdo de Escazú con la Constitución Política del Perú y con los tratados en materia de derechos humanos ratificados por el Estado, en lo correspondiente al derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo, así como en los derechos al acceso a la justicia ambiental, a la participación en asuntos públicos y al acceso a la información pública, los mismos que están contenidos en la legislación nacional.
2. El Acuerdo de Escazú guarda consistencia con la normativa nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública.
3. El Acuerdo de Escazú tiene su base en el Convenio de Aarhus, tratado internacional europeo suscrito por los países miembro de la Unión Europea, que cuenta con quince años en vigor y que no aporta mayores resultados en la resolución de la problemática ambiental.

4. Es muy importante que las personas puedan acceder a información de confianza. Por ello, es necesario ampliar el ritmo de la implementación del derecho a la información ambiental, a fin de lograr una mayor transparencia en la gestión y la participación en los procesos de control medioambiental. La articulación de las regulaciones sobre el derecho de acceso a la información que se abordan desde los diferentes procesos ambientales es un tema de vital relevancia, mucho más en esta época de grandes cambios tecnológicos. Por ello, es necesario avanzar en el fortalecimiento de oportunidades para mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información, actualmente plasmadas en el desarrollo de las tecnologías y las comunicaciones, con la finalidad de transparentar la información pública.
5. Es necesario reforzar la defensa de los derechos humanos de los activistas ambientales, ya que el Estado debe de garantizar a estas personas un marco jurídico de protección adecuado. Esto teniendo en cuenta que en América Latina hemos sufrido múltiples ataques a los defensores del ambiente, indígenas, dirigentes rurales y activistas de organizaciones ambientales.
6. Con respecto a lograr una eficiente y óptima justicia ambiental, con un amplio acceso a la información y la participación ciudadana en las políticas públicas en materia de medio ambiente, estas son tareas que el Estado peruano, a través de sus diversos entes, viene trabajando. Así, el Estado ha implementado prácticas que buscan reducir o eliminar barreras al ejercicio de derecho de acceso a la justicia.
7. Entre los aportes que puede brindar una suscripción al Acuerdo de Escazú resaltamos la incorporación de cambios y mejoras en el funcionamiento de la administración pública y los servicios públicos, además de la contribución a la visibilización y el reconocimiento de las lenguas indígenas. Ello con un Estado que reconozca la diversidad cultural, que opere con pertinencia cultural y que contribuya a hacer efectiva la inclusión social, la integración nacional y la erradicación de la discriminación. Dichos cambios también se pueden lograr por la vía de la innovación legislativa, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

## REFERENCIAS

- Alegre, A. (2010). Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo «de la vida». <https://www.adaalegreconsultores.com.pe/articulos/articulo8a.pdf>
- Barchiche, D., Hege, E. y Nápoli, A. (2019). El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral a favor del derecho ambiental? *IDDRI. Issue Brief*, (3/19). [https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319ES\\_Escazu.pdf](https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319ES_Escazu.pdf)
- Barreto, C. (2022, 6 de septiembre). Los derechos difusos en el Nuevo Código Procesal Constitucional. *El Peruano*. <https://www.elperuano.pe/noticia/188195-suplemento-juridica-los-derechos-difusos-en-el-nuevo-codigo-procesal-constitucional>
- Calle, I. (2018). *Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Perú. Hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades*. Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44217/1/S1801002\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44217/1/S1801002_es.pdf)
- Chamocho, U. (2020, 9 de agosto). Los peligros del Acuerdo de Escazú. *El Montonero*. <https://elmontonero.pe/columnas/los-peligros-del-acuerdo-de-escazu>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Escazú: 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf)
- Congreso de la República (2005). Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente. Lima: 13 de octubre de 2005. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12772/Ley-N\\_-28611.pdf?v=1578521542](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12772/Ley-N_-28611.pdf?v=1578521542)
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. San José: 15 de noviembre de 2017. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

- Díaz, J., Arana, M., Torres, J. y Patrucco, S. (2016). *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX*. Ministerio del Ambiente. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/Historia-ambiental-del-Per%C3%BA.-Siglos-XVIII-y-XIX.pdf>
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2020). Acuerdo de Escazú: la importancia de un nuevo acuerdo de derechos para la Argentina. En A. Di Pangraccio y D. A. Tzicas (eds.). *Informe Ambiental 2020: lo ambiental debe ser política de Estado* (pp. 255-265). Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [https://farn.org.ar/iafonline2020/wp-content/uploads/2020/06/IAF\\_ONLINE\\_2020\\_CAP\\_5.1\\_ok.pdf](https://farn.org.ar/iafonline2020/wp-content/uploads/2020/06/IAF_ONLINE_2020_CAP_5.1_ok.pdf)
- Ministerio del Ambiente (2009). Decreto Supremo n.º 002-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Lima: 16 de enero de 2009. [https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_002-2009-minam.pdf](https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_002-2009-minam.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019). Informe (DGT) n.º 038-2019. Lima: 12 de julio de 2019.
- Morello, A. M. (2008). Qué entendemos, en el presente, por tuteladas diferenciadas. *Revista de Derecho Procesal 2008-2*, 15-20.
- Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro: 14 de junio de 1992. [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals410.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals410.pdf)
- Nagelach, C. (2019). Claves del Acuerdo de Escazú. En A. Di Pangraccio, S. Nordenstahl y M. J. Tramutola (eds.), *Informe ambiental 2019: Premio Adriana Schiffrin, 17.ª convocatoria* (pp. 271-280). Fundación Ambiente y Recursos Naturales. [https://farn.org.ar/iafonline2019/wp-content/uploads/2019/07/4.1\\_Nalegach-Romero-C\\_Claves-del-Acuerdo-de-Escazu.pdf](https://farn.org.ar/iafonline2019/wp-content/uploads/2019/07/4.1_Nalegach-Romero-C_Claves-del-Acuerdo-de-Escazu.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (1989). Convenio n.º 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Ginebra: 7 de junio de 1989. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C169)

- Ortúzar, F. (2020, 30 de marzo). El derecho internacional ambiental, historia e hitos. *AIDA*. <https://aida-americas.org/es/blog/el-derecho-internacional-ambiental-historia-e-hitos>
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (s. f.). La diversidad biológica y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nota técnica. <https://www.cbd.int/development/doc/biodiversity-2030-agenda-technical-note-es.pdf>
- Seda, J. A. (2015). Aspectos procesales y acceso a la justicia de personas con discapacidad. Análisis crítico de las Cien Reglas de Brasilia. <https://riuaustral.edu.ar/handle/123456789/1551>
- Sierra, Y. (2022, 28 de junio). Perú: defensores ambientales se unen para enfrentar criminalización y amenazas. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2022/06/defensores-ambientales-se-unen-para-enfrentar-criminalizacion-y-amenazas-en-peru/>
- Tribunal Constitucional (2011). Expediente n.º 00032-2010-PI/TC. Lima: 19 de julio de 2011. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00032-2010-AI.html>





## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 79-97

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

10.35292/justiciaambiental.v2i2.664

### El informe fundamentado: ¿imprescindible prueba en los delitos ambientales?

### The Substantiated Report: An essential evidence in environmental crimes?

FIGURELLA CHINCHAY HABICH

Red Latinoamericana de Mujeres en Derecho Procesal

y Razonamiento Probatorio

(Lima, Perú)

Contacto: [fiorella.chinchay@americanbar.org](mailto:fiorella.chinchay@americanbar.org)

<https://orcid.org/0000-0003-0627-1250>

#### RESUMEN

En el presente artículo se revisan las regulaciones realizadas al informe fundamentado, así como su rol e importancia en los procesos penales por delitos ambientales. Asimismo, considerando las nuevas necesidades en las investigaciones por aquellos delitos, se propone mejoras en la emisión y la elaboración del informe fundamentado, y se abordan las principales interrogantes a su alrededor.

**Palabras clave:** informe fundamentado; medio ambiente; delito ambiental; derecho ambiental.

#### ABSTRACT

This article reviews the regulations made to the substantiated report, as well as its role and importance in criminal proceedings on environmental

crimes. Furthermore, considering the new needs in the investigations into those crimes, this article proposes improvements in the issuance and preparation of a substantiated report, and addresses the main questions around it.

**Keywords:** substantiated report; environment; environmental crime; environmental law.

Recibido: 17/11/2022

Aceptado: 16/11/2022

## 1. INTRODUCCIÓN

La noción de cómo el ser humano se debe relacionar con el medio ambiente ha variado notablemente a lo largo del tiempo. En el pasado, todo lo que nos rodeaba era concebido como un riesgo para nuestra supervivencia; por ello, nuestra vulnerabilidad era compensada con el imposible paradigma de dominar la naturaleza. Por el contrario, actualmente la cuestión fundamental para asegurar nuestra existencia como especie es proteger al medio ambiente de nuestra capacidad para transformarlo, que pone en riesgo el equilibrio de los elementos bióticos y abióticos.

Por ejemplo, la WWF (2020) advierte que entre 1970 y 2018 se produjo una disminución media del 69 % en las poblaciones de animales salvajes (p. 32). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021), por su parte, señala que entre 1990 y 2020 la pérdida total de superficie cubierta por bosques en América Latina y el Caribe alcanzó la magnitud de 138 millones de hectáreas, equivalente a un poco más de la superficie completa del Perú (p. 2). Más aún, en 2021 se publicó el primer artículo científico que declara haber encontrado microplásticos en cuatro placentas humanas (Ragusa et al., 2021). Estas situaciones demuestran el delicado escenario en el que se encuentra el medio ambiente, debido a la acción humana; sin embargo, también evidencian que existen grupos enfocados en recabar esta información, incorporando el tema en las cuestiones que exigen inmediata solución por parte de la sociedad.

Esta preocupación creciente por la conservación del medio ambiente no es ajena a nuestro país ni a nuestro ordenamiento jurídico. En el Perú existen distintos mecanismos, vías y herramientas enfocados en cautelar la calidad

ambiental y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Una muestra es el Observatorio de Solución de Problemas Ambientales, implementado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA), con el objeto de brindar información de los problemas ambientales identificados a nivel nacional, de modo que se permita su seguimiento y solución. Al 12 de noviembre de 2022, existen 2081 problemas reportados que involucran componentes ambientales, como el agua, el suelo, el aire, la flora y la fauna, principalmente afectados por las siguientes actividades económicas:

### Cuadro 1

#### *Problemas por actividad económica*

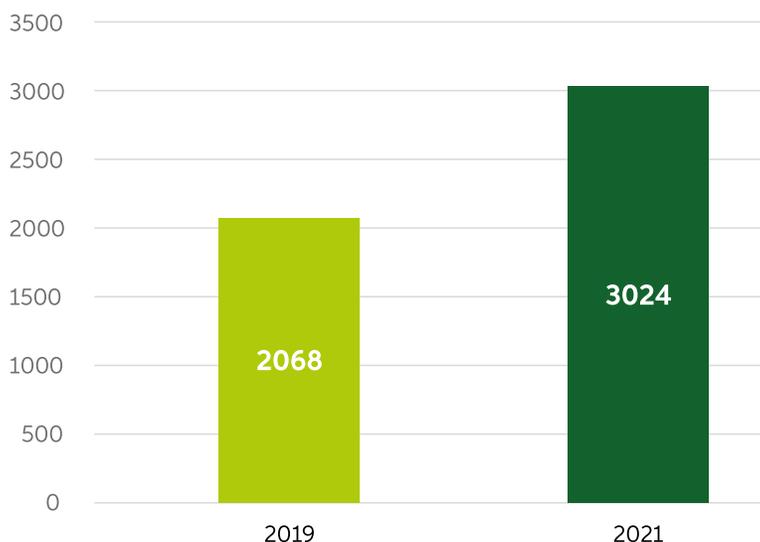
<b>Actividades económicas</b>	<b>Problemas</b>
Saneamiento	542
Residuos sólidos	537
Minería	504
Transportes	206
Agricultura	163
No específica / No aplica	119
Construcción	113
Otros	98
Salud	88
Industria	87
Forestal y fauna silvestre	68
Pesca	55
Hidrocarburos	49
Electricidad	11
Comunicaciones	9

*Fuente:* Observatorio de Solución de Problemas Ambientales (2022).

Por su parte, el derecho penal —a través de la persecución de los delitos ambientales— ha cobrado especial relevancia en los esfuerzos de la sociedad para conservar el medio ambiente. En esa línea, de acuerdo con la información del aplicativo web del Observatorio de Justicia Ambiental del Poder Judicial del Perú, se produjo un incremento de la carga procesal en el sistema especializado de delitos ambientales (ver gráfico 1).

**Gráfico 1**

*Comparación de carga de casos ambientales (2019-2021)<sup>1</sup>*



*Fuente:* Observatorio de Justicia Ambiental del Poder Judicial del Perú (2022).

Por supuesto, al referirnos a la investigación de los delitos ambientales en el Perú, es impensable no hacer referencia al informe fundamentado, un documento que ha sido ampliamente discutido en sus alcances y su contenido, pero que no pierde importancia como elemento de enlace entre el derecho administrativo y el derecho penal. El objetivo del presente artículo, además de contextualizar al lector en la regulación del informe fundamentado, es analizar su real rol e importancia en los procesos penales por delitos ambientales.

## **2. ACERCA DE LOS DELITOS AMBIENTALES: ¿EN QUÉ ESCENARIO NOS ENCONTRAMOS?**

En los últimos años, el derecho penal ambiental en el Perú ha tenido un enorme avance desde el punto de vista institucional y práctico. Una prueba de ello es que desde las distintas entidades del Estado se ha optado por crear direcciones y sistemas especializados en la investigación, el procesamiento y la

<sup>1</sup> Puede verse el detalle de la carga en el Anexo 1.

provisión de información para los delitos ambientales. Así, por ejemplo, contamos con fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) del Ministerio Público<sup>2</sup>, la Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú, la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales, la Coordinación de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental del OEFA, el Juzgado Especializado en Materia Ambiental en el Distrito Judicial de Madre de Dios<sup>3</sup>, entre otros.

Atendiendo a la novedad y particularidad de los delitos ambientales, consideramos que se trata de un acierto del Estado peruano, que muestra que la protección del medio ambiente —al menos— está comprendida entre los temas de interés; aunque podría entenderse también como un paso básico en la persecución efectiva de los delitos ambientales, ya que tomó mucho tiempo y esfuerzo lograr estos avances<sup>4</sup>.

En adición a lo anterior, aunque se carece de datos directos respecto de este extremo, se puede inferir que la creación de los delitos ambientales ha permitido visibilizar problemas ambientales que requerían intervención del Estado para su solución. Ello no solo se desprende de la carga procesal en el sistema especializado de delitos ambientales del Poder Judicial, sino también de la cantidad de casos reportados como investigados por la Policía Nacional del Perú (ver gráfico 2).

---

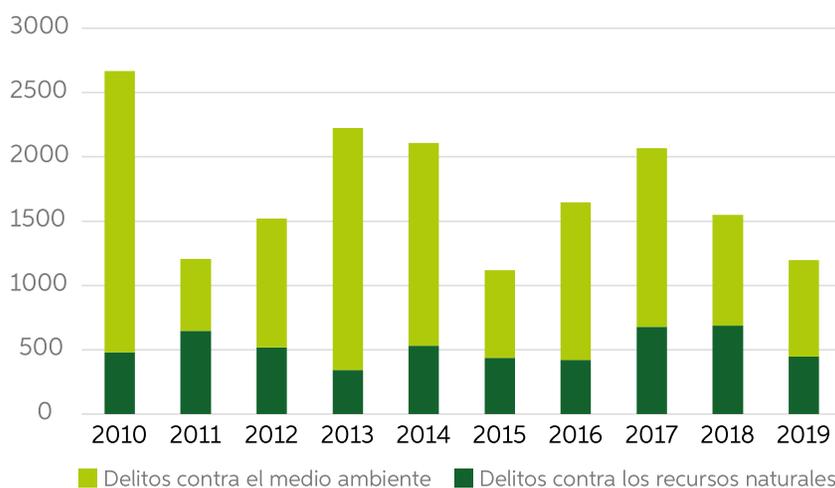
2 Si se desea tener más información respecto de sus funciones, se recomienda revisar el Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación n.º 435-2020-MP-FN. Actualmente se cuenta con un total de 55 FEMA en todo el Perú, conforme se expresa en el Directorio de la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, del Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (2022).

3 Creado por medio de la Resolución Administrativa n.º 033-2018-CE-PJ.

4 Cabe indicar que ello no implica que la estructura y organización institucional pueda ser perfeccionada, ya que presenta diversas falencias que no son materia del presente artículo.

**Gráfico 2**

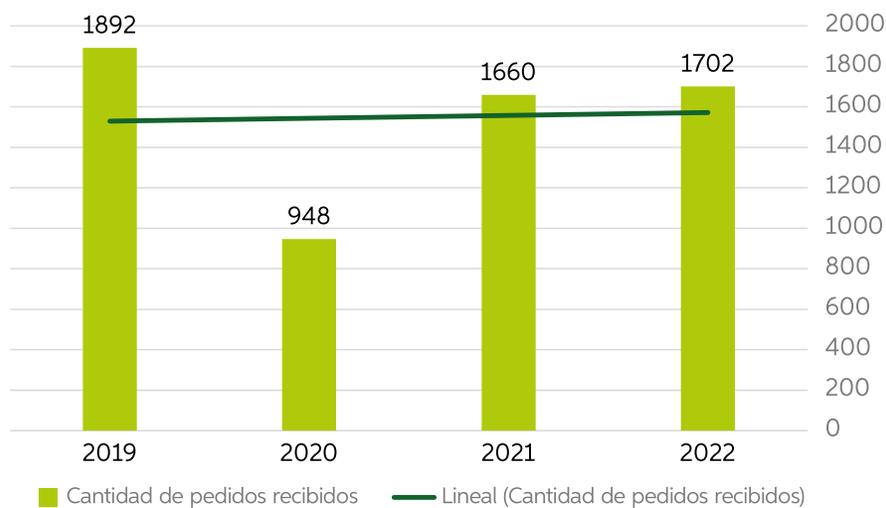
*Cantidad de delitos ambientales 2010-2019*



*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020).

**Gráfico 3**

*Cantidad de pedidos recibidos<sup>5</sup>*



*Fuente:* OEFA (2022).

5 Cabe señalar que el 2020 presentó un declive en la cantidad de requerimientos, pero ello pudo responder al escenario de la COVID-19.

Una tendencia similar se desprende del Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental del OEFA, que reporta que la cantidad de pedidos efectuados en el marco de investigaciones y procesos por delitos ambientales mantiene una tendencia estable hace algunos años (ver gráfico 3).

Pese a los citados avances, la investigación y el abordaje de los delitos ambientales continúan siendo un gran reto. Primero, se trata de delitos complejos debido a los múltiples factores que deben analizarse, obligando al operador jurídico a combinar saberes científicos y de diversas ramas legales (derecho administrativo, ambiental, penal, etc.). Más aún, muchos de estos delitos se desarrollan en zonas alejadas, en entornos de criminalidad organizada y complejas cadenas de suministro que requieren de la aplicación de técnicas especiales de investigación y la asignación de recursos humanos y logísticos. Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala que «los delitos de tráfico de vida silvestre están considerados como una de las mayores actividades del crimen organizado transnacional» (citado por Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, 2017, p. 12).

A ello se suman las múltiples interrogantes que nos asaltan cuando abordamos este tema, como los alcances del bien jurídico protegido, la técnica legislativa empleada para su tipificación (ley penal en blanco), la determinación del grado de daño ambiental causado y el valor económico que implica (para fines de la reparación civil a solicitarse), la demostración de causalidad o la completa comprensión de cómo se desarrollan actividades económicas de gran complejidad y especialidad técnica, cuando estas han afectado al medio ambiente; así como la recolección y el análisis de medios probatorios que incluirán sustancias químicas diversas, ejemplares de fauna silvestre vivos y prueba digital.

### 3. EVOLUCIÓN DEL INFORME FUNDAMENTADO

La obligación de emitir un informe fundamentado en los procesos penales por delitos ambientales se encuentra contenida en el artículo 149.1 de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente. Sin embargo, como conclusión preliminar, nos atrevemos a afirmar que uno de los problemas de fondo es que nunca se determinó con claridad la finalidad del informe fundamentado. Ello ha dado mérito a una serie de discusiones y confusiones en torno a su contenido, naturaleza y

valor probatorio. En ese contexto, resulta apropiado cuestionar cómo se incorporó la idea del informe fundamentado en nuestro ordenamiento.

El origen del informe fundamentado se remonta a la Ley n.º 26631, promulgada en 1996. Esta norma indicaba que para la «formalización de la denuncia» por delitos comprendidos en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal se requeriría a las entidades competentes una «opinión fundamentada» respecto de si se había infringido la legislación ambiental. Aunque la norma citada es bastante escueta, se concluye que ya desde esta fecha se advirtió que la técnica legislativa empleada en los delitos ambientales —es decir, las leyes penales en blanco— sumaba dificultad en la investigación, ya que obligaba al operador del sistema de justicia a familiarizarse con una rama bastante nueva y con una vasta cantidad de regulación: el derecho ambiental. En esa perspectiva, se delega en la autoridad administrativa la responsabilidad de identificar la obligación incumplida en los hechos investigados. Hasta este punto, la alternativa resulta bastante lógica: ¿quién mejor que la entidad administrativa para señalar qué y cómo debió efectuar la actividad determinado administrado?

No obstante, la redacción nos permite concluir que la intención del legislador no solo fue delegar en la autoridad administrativa la identificación de la conducta incumplida (lo que permitiría llenar el tipo penal en blanco), sino que esta emita un pronunciamiento oficial acerca de la comisión de una infracción en materia ambiental. Esta interpretación se ve reafirmada por la misma ley, la cual dispone que, en caso de que más de una autoridad emitiera «dictámenes contradictorios», el entonces Consejo Nacional del Ambiente debía elaborar un informe dirimente<sup>6</sup>.

Consideramos que la redacción de la norma fue desafortunada y se elaboró sin pensar cómo armonizarían la función de fiscalización administrativa y el

6 El artículo 1 de la Ley n.º 26631 dice lo siguiente:

La formalización de la denuncia por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal requerirá de las entidades sectoriales competentes opinión fundamentada por escrito sobre si se ha infringido la legislación ambiental. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor a 30 días.

Si resultará competente en un mismo caso más de una entidad sectorial y hubiere discrepancias entre los dictámenes por ellas evacuados, se requerirá opinión dirimente y en última instancia administrativa al Consejo Nacional del Ambiente.

El fiscal deberá merituar los informes de las autoridades sectoriales competentes o del Consejo Nacional del Ambiente según fuera el caso.

Dichos informes deberán igualmente ser meritutados por el juez o el tribunal al momento de expedir resolución.

proceso penal. En primer término, si bien indica que el pronunciamiento debe realizarse a través de un informe, no queda claro si pretende que la autoridad administrativa brinde una opinión acerca de la presunta infracción administrativa, traslade el resultado de un procedimiento administrativo sancionador, emita un «dictamen» especial, etc. En adición a lo anterior, y esto puede justificarse en que las funciones de fiscalización ambiental no poseían la fortaleza con la que operan hoy, no prevé qué ocurrirá en caso de que la administración pública se encuentre llevando adelante su procedimiento administrativo sancionador. En ese supuesto, ¿pronunciarse antes del momento indicado no constituiría un adelanto de opinión y una vulneración al derecho del debido procedimiento administrativo del investigado?

Cuando se formuló el proyecto de la Ley General del Ambiente, lejos de corregir los errores que contenía esta disposición, la norma fue incluida de modo idéntico en el artículo 149. Lamentablemente, las intervenciones en el debate parecieron complicar aún más la situación, ya que no se referían a la identificación de la infracción administrativa, sino al informe fundamentado como una prueba científica: «Por último, cuando llega el fiscal, si llega, por un reclamo, o si el fiscal quiere actuar de oficio, tampoco puede actuar; porque **tiene que contar con el informe técnico, con la prueba científica**» (Congreso de la República, 2005, p. 833, intervención de Helfer Palacios; resaltado nuestro).

La misma confusión se desprende de las intervenciones de otros parlamentarios, como la siguiente:

Con relación a la opinión de la autoridad competente antes de la denuncia penal, este es un tema bastante controvertido; creo que merece un análisis quizá mucho más amplio, que vamos a tratar de resumir muy rápidamente.

El problema concreto —conversaba con el asesor de la Comisión— es que va a haber una proliferación enorme de denuncias en todo el país. Es lo que me temo, para fines prácticos, porque tenemos un Poder Judicial con serios problemas de hacinamiento de expedientes. El número de expedientes judiciales que ve un juez en el país no tiene nada que ver con los promedios que existen, por ejemplo, solo en América Latina. En consecuencia, los procesos judiciales duermen aletargados durante decenas de meses, y aun años. Vamos a tener a nuestras comunidades campesinas, a nuestra gente de menores recursos, litigando con empresas con gran poder económico. La gente no va a poder contar con los recursos para sostener un proceso judicial que dura hasta las calendas griegas.

Además, **lo que permitiría el informe previo es dar un elemento de juicio válido al Ministerio Público**; no recorta sus competencias ni sus funciones, porque esta no sería la primera norma que se dicta al respecto (Congreso de la República, 2005, p. 839, intervención de Salhuana Cavides; resaltado nuestro).

Si bien las intervenciones recogen la válida inquietud sobre la posibilidad de que las facultades del Ministerio Público pudieran ser recortadas, no se resuelve cuál es el aporte de este documento a la investigación penal. Podría presumirse que para algunos fue percibido como un pronunciamiento definitivo de la existencia de delito; para otros, como una prueba técnica; en tanto que, para un tercer grupo, como un pronunciamiento en relación con la existencia de infracción de la norma administrativa. Estas diversas interpretaciones han sido discutidas los últimos quince años.

Finalmente, cabe señalar que, en 2008, la Ley n.º 29263 estableció que la redacción del artículo 149 de la Ley General del Ambiente fuese sustituida<sup>7</sup> en los siguientes términos:

Artículo 149. Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental

149.1 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.

Esta última redacción resultó aún más escueta que las versiones previas y no aclaró ninguno de los problemas expuestos. A la fecha, el artículo 149 de la Ley General del Ambiente ha tenido tres reglamentos, cuya evolución procedemos a exponer en el siguiente cuadro:

---

<sup>7</sup> Cabe indicar que la ley que sustituye este artículo es la misma que modifica los tipos penales ambientales que, en gran medida, continúan vigentes hasta la actualidad.

**Cuadro 2**

	<b>Decreto Supremo n.º 004-2009-MINAM</b>	<b>Decreto Supremo n.º 009-2013-MINAM</b>	<b>Decreto Supremo n.º 007-2017-MINAM</b>
<b>Tiempo de vigencia aproximado</b>	4 años y 6 meses	4 años	Al menos 5 años y 2 meses
<b>Período de vigencia</b>	Del 17 de marzo de 2009 al 4 de septiembre de 2013	Del 5 de septiembre de 2013 al 5 de septiembre de 2017	Del 6 de septiembre de 2017 a la fecha
<b>Naturaleza del informe fundamentado</b>	No indica	Prueba documental	Prueba documental, no constituye requisito de procedibilidad
<b>Entidad competente para su emisión</b>	Entidad sectorial, organismos adscritos, organismos reguladores, gobiernos regionales o gobiernos locales	La entidad de fiscalización ambiental nacional, regional o local que ejerza funciones de fiscalización ambiental, respecto de la materia objeto de investigación penal en trámite.  En casos específicos, el ente rector del sistema funcional o el Ministerio del Ambiente.	La entidad de fiscalización ambiental nacional, regional o local que ejerza funciones de fiscalización ambiental, respecto de la materia objeto de investigación penal en trámite.  En casos específicos, el OEFA, el ente sectorial nacional o el Ministerio del Ambiente.
<b>En caso de concurrencia de competencias</b>	El OEFA emite el informe fundamentado.	Cada autoridad emite el informe en el marco de sus competencias.	Cada autoridad emite el informe en el marco de sus competencias.
<b>Contenido</b>	a) Antecedentes. b) Base legal. c) Análisis de los hechos, <b>precisando relación causal entre estos y el supuesto ilícito ambiental.</b> d) Análisis de la base legal aplicable, sus alcances y efectos. e) Opinión ilustrativa sobre los <b>elementos para</b>	Variará en función del delito investigado. Para delitos tipificados en los capítulos I y II del Título XIII del Libro Segundo del Código Penal: a) Antecedentes de los hechos denunciados. b) Base legal aplicable al caso analizado.	Variará en función del delito investigado. Para delitos tipificados en los capítulos I y II del Título XIII del Libro Segundo del Código Penal: a) Antecedentes de los hechos materia de investigación. b) Base legal aplicable al caso analizado. c) Competencia de la autoridad.

...

	<p><b>una valoración del supuesto daño ambiental</b> causado, cuando corresponda.</p> <p>f) Conclusiones.</p>	<p>c) Competencia de la autoridad administrativa ambiental.</p> <p>d) Identificación de las obligaciones ambientales de los administrados involucrados en la investigación penal, que se encuentren contenidas en leyes, reglamentos o instrumentos de gestión ambiental y que resulten aplicables a los hechos descritos por el Ministerio Público.</p> <p>e) Información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas o los reportes presentados por los administrados involucrados en la investigación penal, de ser el caso.</p> <p>f) Conclusiones.</p>	<p>d) Identificación de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados involucrados en la investigación penal, que se encuentren contenidas en leyes, reglamentos o instrumentos de gestión ambiental y otras fuentes, que resulten aplicables a los hechos descritos por el Ministerio Público. Adicionalmente, si no se tratara de administrados sometidos a la supervisión o la fiscalización, se debe señalar expresamente ello.</p> <p>e) Información sobre las acciones de fiscalización ambiental realizadas por la entidad a la que se solicita el informe o los reportes presentados por los administrados que se encuentren involucrados en la investigación penal.</p> <p>f) Conclusiones.</p>
<p><b>Oportunidad</b></p>	<p>Investigación preparatoria.</p>	<p>En cualquier momento de la investigación y hasta antes de emitir el pronunciamiento en la etapa intermedia.</p>	<p>En cualquier momento de la investigación y hasta antes de emitir el pronunciamiento en la etapa intermedia.</p>

Como se desprende del cuadro anterior, el cambio sustancial del contenido de este documento se produce con el Decreto Supremo n.º 009-2013-MINAM, ya que elimina la relación causal entre los hechos del administrado y el ilícito ambiental, así como los elementos para la valoración del daño ambiental.

#### 4. ¿QUÉ ES EL INFORME FUNDAMENTADO Y CUÁL ES SU ROL EN LAS INVESTIGACIONES PENALES POR DELITOS AMBIENTALES?

Luego de lo expuesto en la sección anterior, la pregunta evidente es cuál es el rol que desempeña el informe fundamentado en las investigaciones penales por delitos ambientales. En primer término, en cuanto a su naturaleza, el reglamento vigente es claro al afirmar que el informe fundamentado se incorpora al proceso como una prueba documental, que no constituye un requisito de procedibilidad. Con ello, se zanján las discusiones constantes en relación con su carácter de prueba pericial o las implicancias de que el Ministerio Público no contara con este documento al momento de emitirse el pronunciamiento de la etapa intermedia.

Ahora bien, en relación con la finalidad que tiene actualmente el informe fundamentado, se puede concluir que su objetivo principal es llenar el tipo penal en blanco con las obligaciones ambientales aplicables a los hechos materia de investigación, así como aportar información en torno a las acciones de fiscalización ambiental efectuadas. Esto incluirá todas las labores comprendidas en el macroproceso de fiscalización ambiental: evaluación, supervisión y fiscalización ambiental en sentido estricto.

¿Esta información resulta útil para el Ministerio Público y, posteriormente, para el juzgador? Sí, no obstante, no se trata de una afirmación categórica. La determinación de las obligaciones ambientales que corresponden a los hechos materia de investigación siempre será fundamental para acreditar uno de los elementos del tipo penal. Sin embargo, el grado de dificultad para completar el tipo penal en blanco no será siempre el mismo.

Así, por ejemplo, el artículo 308 del Código Penal (tráfico ilegal de especies de flora y fauna) recoge lo siguiente:

Artículo 308. Tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre

El que adquiere, vende, transporta, almacena, importa, exporta o reexporta **productos o especímenes de especies de flora silvestre no maderable y/o fauna silvestre, sin un permiso o certificado válido**, cuyo origen no autorizado conoce o puede presumir, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de cinco años y con ciento ochenta a cuatrocientos días-multa (resaltado nuestro).

En este caso será necesario complementar el tipo penal con conceptos del derecho administrativo, tales como ¿qué es un producto o espécimen de flora o fauna silvestre? Adicionalmente, el aporte sustancial del informe fundamentado será señalar qué permiso o certificado debía tener el investigado para adquirir, vender, transportar, almacenar, importar, exportar o reexportar, según corresponda, el objeto del delito. Conforme se perfeccionen los conocimientos en derecho ambiental por parte de los fiscales u operadores del sistema de justicia, el contenido del informe fundamentado será fácilmente reemplazable por una referencia directa al artículo de la norma que corresponda, así como con la identificación del ejemplar de flora o fauna silvestre materia de la intervención. Para ello, la especialidad en las instituciones que se señaló en un acápite precedente es trascendental.

Un supuesto totalmente distinto se presenta cuando nos encontremos ante la investigación del delito de contaminación ambiental, comprendido en el artículo 304 del Código Penal, cuyo tipo penal está formulado de la siguiente manera:

Artículo 304. Contaminación del ambiente

El que, **infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles**, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas (énfasis nuestro).

En este caso, la identificación de las obligaciones ambientales vulneradas — que cumplirán con el elemento del tipo resaltado en la cita— se construirá a partir del artículo 17 de la Ley n.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que contiene

1. La normativa ambiental.
2. Los instrumentos de gestión ambiental.
3. Los compromisos ambientales asumidos en los contratos de concesión.

4. Las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como las disposiciones o los mandatos emitidos por las instancias competentes.

Esto implica un conocimiento exhaustivo de la vasta regulación en la materia, la revisión de los instrumentos de gestión ambiental que corresponden a los hechos investigados (el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los planes de cierre; los planes de contingencias; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; etc.<sup>8</sup>), las medidas o los mandatos administrativos y los compromisos en contratos de concesión, según corresponda.

Para dichas investigaciones, el aporte del informe fundamentado será sumamente relevante, sobre todo en aquellos casos que se centren en actividades económicas complejas o de gran envergadura, como minería, hidrocarburos, industria, entre otras. Esto se vuelve aún más notorio si consideramos la gran carga procesal que se encuentra siendo tramitada por fiscales y operadores de justicia, lo que haría imposible una revisión exhaustiva de todas las fuentes de obligaciones ambientales mencionadas por parte de los citados funcionarios.

En consecuencia, aunque el llenado del tipo penal en blanco (por medio de la revisión del marco administrativo) podría parecer sencillo, lo expuesto

---

8 Al respecto, el artículo 17 de la Ley General del Ambiente refiere lo siguiente:

Artículo 17. De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los planes de cierre; los planes de contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

demuestra que existe una real necesidad de contar con una herramienta que haga asequible el trabajo realizado por el Ministerio Público y el juzgador. Actualmente, dicha necesidad es cubierta por el informe fundamentado. Más aún, atendiendo a los retos y la complejidad en la investigación de delitos ambientales, este aporte de la autoridad administrativa permitiría al titular de la acción penal enfocarse en otros aspectos relevantes de estos fenómenos criminales.

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que para que el informe fundamentado cumpla con la finalidad expuesta es imprescindible que la autoridad administrativa también se involucre activamente en el conocimiento de los delitos ambientales y el rol que representará este documento en los procesos penales por delitos ambientales. En adición a lo anterior, es necesario que el informe fundamentado sea elaborado con rigurosidad por el personal competente y con suficientes conocimientos en la materia.

## 5. PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL INFORME FUNDAMENTADO

Luego de lo expuesto, consideramos oportuno reflexionar en torno a qué se espera del informe fundamentado. Si bien actualmente se configura como una herramienta útil para llenar el tipo penal en blanco, es el momento de realizar la reflexión que no llegó a plasmarse en su creación: ¿qué necesitamos que aporte este documento en los procesos penales por delitos ambientales? ¿Es necesario para todos los delitos ambientales recogidos en el título XIII del Código Penal?

Para no cometer los mismos errores que hemos repetido incesantemente en el pasado, este nuevo análisis deberá realizarse considerando el funcionamiento de los aparatos administrativo y penal, y desde un profundo conocimiento de cómo funcionan los delitos ambientales y su persecución.

Consideramos indispensable que este análisis se realice también desde un estudio de los datos y las estadísticas. Es decir, cualquier modificación en torno a la finalidad, el contenido o la naturaleza del informe fundamentado debería comprender una revisión de cómo se han venido desarrollando las investigaciones penales: ¿cuántos casos obtuvieron sentencias condenatoria o sobreseimientos?; ¿cuántos expedientes se solucionaron a través de la aplicación del principio de oportunidad o usando la figura de la terminación

anticipada?; y, en ese contexto, ¿cuál fue el valor probatorio que aportó el informe fundamentado?

Estas consideraciones no son menores y requerirán de un gran esfuerzo de las entidades administrativas y de los operadores del sistema de justicia, que tienen el reto de actuar de modo articulado contra fenómenos criminales complejos, como la minería ilegal; el tráfico ilegal de fauna silvestre, madera y recursos hidrobiológicos; o incluso grandes conflictos sociales como la contaminación y su consecuencia en las comunidades locales.

Aunado a lo anterior, nuevas figuras y necesidades se han presentado en el marco de la investigación de los procesos penales por delitos ambientales. Un claro ejemplo de ello es la aplicación del proceso inmediato, lo que exigirá a la autoridad administrativa agilizar la emisión del informe fundamentado, más allá de los plazos máximos comprendidos en la Ley General del Ambiente y el reglamento vigente.

Finalmente, teniendo en cuenta que nos encontramos en una sociedad altamente digitalizada, es momento de considerar el uso de las tecnologías de la información para solicitar, articular y emitir los informes fundamentados de forma automatizada. Esto implica, además, uniformizar los procesos internos de emisión del informe fundamentado en todas las entidades de fiscalización ambiental, acompañado de una constante capacitación a los funcionarios encargados de emitir tan importantes herramientas, pero también de procesos de seguimiento y fiscalización sobre todo de parte de los entes rectores de los sistemas funcionales, tales como el OEFA.

## 6. CONCLUSIONES

Como ha quedado claro, desde la inserción del informe fundamentado en el ordenamiento no hubo claridad respecto de lo que se buscaba. Ello, en buena cuenta, puede atribuirse a que no se avizoraba cómo se interrelacionarían el derecho administrativo y el derecho penal en materia de los delitos ambientales. Esta falta de comprensión se ha arrastrado por años, y únicamente se ha logrado paliar sus efectos a través de soluciones que se han implementado en el ejercicio de las funciones de operadores del sistema de justicia y funcionarios encargados de elaborar el informe fundamentado.

Resulta evidente que, con la experiencia ganada, es necesario replantearnos el rol y la importancia del informe fundamentado; ello, además, de cara a las nuevas necesidades de persecución y juzgamiento de estos fenómenos criminales tan complejos.

## REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). La pérdida de los bosques en América Latina y el Caribe 1990-2020: evidencia estadística. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/S2100266\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47151/S2100266_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Congreso de la República (1996). Ley n.º 26631. Lima: 19 de junio de 1996.
- Congreso de la República (2005). 13.<sup>a</sup> sesión (matinal). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525709A001532A7/\\$FILE/PLO-2005-13.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525709A001532A7/$FILE/PLO-2005-13.pdf)
- Congreso de la República (2008). Ley n.º 29263, Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente. Lima: 1 de octubre de 2008. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/385602/Ley\\_N\\_\\_2926320191013-25586-1xkw7bj.pdf?v=1570990327](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/385602/Ley_N__2926320191013-25586-1xkw7bj.pdf?v=1570990327)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Perú: Anuario de estadísticas ambientales 2020. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digiales/Est/Lib1760/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digiales/Est/Lib1760/libro.pdf)
- Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (2022, 18 de agosto). Directorio de la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/2546294-directorio-de-la-coordinacion-nacional-de-las-fiscalias-especializadas-en-materia-ambiental>
- Observatorio de Justicia Ambiental del Poder Judicial del Perú (2022). [Aplicativo de la Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial]. <https://sap.pj.gob.pe/soja-web/#/principal>

- Observatorio de Solución Problemas Ambientales (2022). Información general. <https://datstudio.google.com/embed/u/o/reporting/46eba170-6c4f-4356-85ce-d54dd0fe9d60/page/x4aeB>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2022). Portal Interactivo para las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. <https://www.oefa.gob.pe/cofema/>
- Ragusa, A., Svelato, A., Santacroce, C., Catalano, P., Notarstefano, V., Carnevali, O., Papa, F., Rongioletti, M. C. A., Baiocco, F., Draghi, S., D'Amore, E., Rinaldo, D., Matta, M. y Giorgini, E. (2021). Plasticenta: First evidence of microplastics in human placenta. *Environment International*, 146, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.106274>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2017). Estrategia nacional para reducir el tráfico de fauna silvestre en el Perú (2017-2027) y su plan de acción 2017-2022. <https://www.serfor.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2017/09/PRESENTACION-DE-LA-ESTRATEGIA-NACIONAL-PARA-REDUCIR-EL-TRAFICO-ILEGAL-DE-FAUNA-SILVESTRE.pdf>
- WWF (2020). Informe Planeta Vivo 2022: Hacia una Sociedad con la Naturaleza en Positivo. [https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/descarga\\_informe\\_planeta\\_vivo\\_2022.pdf](https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/descarga_informe_planeta_vivo_2022.pdf)





## JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 99-125

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v2i2.683

### **Las comunidades amazónicas de El Cenepa y su batalla contra la minería ilegal y la contaminación ambiental: propuesta de intervención con enfoque de diálogo y transformación del conflicto**

---

### **The Amazonian communities of El Cenepa and their battle against illegal mining and environmental contamination: a proposal for intervention with a focus on dialogue and conflict transformation**

GLADYS FLORES HEREDIA

Universidad Ricardo Palma

(Lima, Perú)

Contacto: [gladys.floresh@urp.edu.pe](mailto:gladys.floresh@urp.edu.pe)

<https://orcid.org/0000-0001-7515-6905>

#### **RESUMEN**

La minería ilegal es una actividad extractiva frecuente en el territorio peruano; sin embargo, por su desarrollo irresponsable está directamente asociada con la deforestación, la contaminación medioambiental y el envenenamiento de los ríos y sus afluentes con cianuro y mercurio, los mismos que, por el flujo natural de la cadena trófica alimenticia, llegan al organismo de los pobladores que habitan las zonas aledañas. Las comunidades amazónicas, como víctimas directas de los estragos de la

contaminación ambiental que acarrea la proliferación de actividades mineras ilegales, han emprendido una serie de acciones para combatir este enemigo de sus vidas y de su hábitat. El presente artículo presenta una reflexión sobre el problema de la minería ilegal, para lo cual se describe sucintamente las motivaciones del conflicto, se analiza la problemática, los actores que participan en el mismo y se propone el enfoque del diálogo como intervención para transformar el conflicto en una oportunidad de gestión de la convivencia armoniosa y sostenida.

**Palabras clave:** minería ilegal; minería informal; minería artesanal; comunidades amazónicas; El Cenepa; contaminación ambiental; intervención con enfoque de diálogo.

### ABSTRACT

The illegal mining is a frequent extractive activity in the Peruvian territory; however, due to its irresponsible development, it is directly associated with deforestation, environmental pollution and the poisoning of rivers and their affluents with cyanide and mercury, which, through the natural flow of the trophic food chain, even reaches the bodies of the people living in the surrounding areas. The Amazonian communities of El Cenepa, as direct victims of the ravages of environmental pollution caused by the proliferation of illegal mining activities, have undertaken a series of actions to combat this enemy of their lives and habitat. They have launched a series of actions to combat this enemy of their lives and habitat. This article presents a reflection on the problem of illegal mining. It succinctly describes the motivations for the conflict, analyzes the problem, the actors involved, and proposes a dialogue approach as an intervention to transform the conflict into an opportunity to manage harmonious and sustained coexistence.

**Keywords:** illegal mining; informal mining; artisanal mining; Amazonian communities; El Cenepa; environmental contamination; intervention with dialogue approach.

Recibido: 09/12/2022

Aceptado: 16/12/2022

## 1. INTRODUCCIÓN

Para comprender la génesis del conflicto entre las comunidades amazónicas de El Cenepa y la minería ilegal es necesario precisar qué se entiende por «conflicto», «minería ilegal», y si esta es lo mismo que «minería informal» o «minería artesanal». El concepto de «conflicto» está asociado con la incompatibilidad de intereses de dos o más actores de un proceso social que pugnan pacífica o violentamente para acceder o administrar recursos simbólicos o materiales de alto valor social y cultural (Mitchell et al., 2000). El término «minería ilegal» designa a una actividad minera desarrollada por una persona natural o jurídica sin contar con el permiso de la autoridad administrativa correspondiente, y en zonas en las que está prohibida la realización de dichas actividades; se desprende de ello que este quehacer ilegal se desarrolla sin el equipo ni la maquinaria apropiada, lo cual infringe no solo normas de carácter legal y administrativo, sino también de seguridad técnica que corrobore *in situ* la protección y preservación medioambiental. Por otro lado, el concepto de «minería informal» alude a la actividad minera en la que, como en la anterior, participan personas naturales o jurídicas cuyas maquinarias no son las más adecuadas para la operación extractiva que realizan, por ello, la amenaza contra el medio ambiente es directa; sin embargo, a diferencia de la minería ilegal, la informal se desarrolla en una zona no prohibida por la regulación del Estado. La «minería artesanal», en cambio, es una actividad extractiva tradicional de subsistencia, realizada por una persona natural o jurídica mediante métodos manuales, equipos básicos y rudimentarios; a diferencia de las anteriores, quienes se dedican a esta actividad poseen los respectivos títulos de propiedad de las tierras donde se localiza el yacimiento; se trata de una actividad extractiva legal, pues para su funcionamiento se debe de cumplir con los requisitos y las condiciones estipuladas por los organismos correspondientes. Las razones que explican la presencia de estas formas de actividad minera tienen que ver con la ausencia del Estado para hacer respetar la normativa vigente, y también con el retiro de empresas formales dedicadas a la minería que cesan sus actividades tras no encontrar un clima propicio para el desarrollo extractivo con seguridad y paz social.

En 2017, el retiro de la empresa Afrodita estimuló el desarrollo de una intensa actividad de minería ilegal en el área de El Cenepa. Esta acción ilícita no era una novedad en la zona, toda vez que desde el 2010 ingresaron a su cuenca mineros

ilegales provenientes de la cuenca del río Madre de Dios (donde se recordará que la minería ilegal destruyó más de 80 000 hectáreas de bosque). Actualmente, esta explotación minera ilícita se ha incrementado no solo por la participación de mineros ilegales peruanos y ecuatorianos, sino también porque el impune accionar de estos transgresores de la ley ha provocado un irreversible daño al ecosistema de las comunidades amazónicas. No es información clasificada que la minería ilegal ha vertido, en los últimos veinte años, más de 3000 toneladas de mercurio a los ríos amazónicos, y que buena parte de la importación de este metal está destinada a la minería ilegal, pero no se hace mucho para ponerle un freno (Castro, 2022). Como efecto, la minería ilegal ha contaminado nocivamente los micro y macroecosistemas naturales de las comunidades amazónicas de El Cenepa. No bastó con que el Perú se suscribiera en 2013, en Japón, al Convenio de Minamata sobre el Mercurio, herramienta del derecho internacional firmado por más de 123 países y que tiene por finalidad «proteger el medio ambiente y la salud humana de las emisiones y liberaciones antropogénicas de este metal pesado tóxico. El convenio regula todo el ciclo de vida del mercurio: su suministro, comercio, uso, emisiones, liberaciones, almacenamiento y gestión de desechos y sitios contaminados» (Stankiewicz, 2020, párr. 7). Frente a las claras muestras de inacción por parte del Estado y al progresivo atentado contra la vida, los pobladores se han unido en diversas organizaciones indígenas para demandar al Estado para que interponga acciones que erradiquen esta actividad extractiva ilegal, pues ha provocado la contaminación de los ríos y de las principales fuentes de agua, también se han destruido los bosques de la zona para crear carreteras que faciliten el traslado del oro.

## 2. ANÁLISIS DEL PROBLEMA CENTRAL

El problema central del conflicto de las comunidades amazónicas de El Cenepa es la contaminación de los ríos como producto de la minería ilegal; el vertimiento de mercurio y cianuro en los afluentes de los ríos de las comunidades contamina el agua, y es el inicio de una cadena de contaminación que, vía recursos alimenticios que provee la naturaleza, migra hasta el organismo humano, y causa no solo daños irreversibles en la salud, sino también produce severos estragos en el organismo, como la anemia. Por la contaminación del agua, la cantidad de peces

ha disminuido, y se hace escaso el recurso del cual se alimentaban las comunidades; asimismo, el agua contaminada no puede ser usada para el consumo de las familias ni para el riego de los sembríos. Frente a este panorama crítico y de peligro de la vida, las diversas comunidades han conformado organizaciones que buscan defender su territorio y luchar contra la minería ilegal que atenta directamente contra su ecosistema vital. Entre las principales organizaciones indígenas, se tiene a la Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de El Cenepa (ODECOFROC), la Organización de Desarrollo de las Comunidades Indígenas de Alto Comainas (ODECOAC), la Federación Indígena Awajún del Alto Comaina y Sawi Entsa (FIAACSA), la Federación de las Mujeres Awajún del Alto Marañón (FEMAAM), el Consejo Indígena Amazónico del Perú (CIAP), la Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte (ORPIAN-P), entre otros.

El conflicto entre las comunidades amazónicas y los mineros ilegales data de 2017 y se extiende hasta la actualidad (2022). Transcurrieron cinco años en los que, en lugar de frenar y erradicar la minería ilegal y sus nocivos efectos medioambientales, estos se han multiplicado en los ríos de la cuenca del Alto Cenepa. Resulta alarmante que esta actividad haya contribuido directamente con la deforestación y la pérdida de 203 000 hectáreas de bosques en la Amazonía peruana, según el monitoreo del Programa Nacional de Bosques del Ministerio del Ambiente (2020); igual de preocupante es el aumento del porcentaje de mercurio en una serie de peces fundamentales de la cadena trófica alimenticia de todos los seres vivos, incluyendo el hombre. Asimismo, el accionar de la comunidad constituyó una suerte de rondas de vigilancia para atrapar a los mineros ilegales y conducirlos ante la justicia: se lograba capturar a estos transgresores de la ley y agentes directos de atentados contra la vida y se les conducía ante las autoridades; sin embargo, tras unas horas de detección, estos eran liberados.

Ante esta alarmante situación, las comunidades de El Cenepa han recurrido a algunas entidades del Estado y organizaciones no gubernamentales (oenegés) para demandar protección y solicitar ayuda, respectivamente. No obstante, el Estado ante este conflicto ha sido incapaz de solucionar el problema, y aduce que para contrarrestar la minería ilegal necesita un presupuesto que aún no se le asigna. Consideramos que no solo la corrupción —que ha capturado a casi todas las instituciones del Estado— está detrás de esta imposibilidad de

resolución por parte del gobierno, sino que también la atraviesa la fragilidad institucional y la ineficiente administración gubernamental. En el caso de las comunidades de El Cenepa, se cumple la «teoría de la maldición de los recursos extractivos», que sostiene que la abundancia de recursos naturales y minerales de una región pueden significar riqueza y prosperidad para una nación, pero por la ineficiente gestión y explotación de estos recursos, la abundancia se torna más que en bendición, en una maldición. Y esta es la maldición de la riqueza de recursos extractivos que circunda a las comunidades de El Cenepa por parte de la inacción del Estado. Pero también esta falta de acción resolutoria se debe a que no existe una coordinación de gestiones y una articulación de decisiones de las instituciones estatales involucradas y que deben actuar como terceros técnicos del conflicto, entre las que destacan el Ministerio del Ambiente (Minam), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), el Gobierno Regional de Amazonas (GORE Amazonas), la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM), el Poder Judicial, el Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú-Equidad, y el Instituto de Defensa Legal (IDL). Cabe resaltar en este análisis el rol de la Defensoría del Pueblo, un actor terciario fundamental que ha tratado de concertar el diálogo con las partes implicadas; no obstante, no lo ha conseguido.

Por lo expuesto, y con la finalidad de salvaguardar la calidad de vida digna y saludable de las comunidades amazónicas y evitar que los ríos de El Cenepa sigan contaminándose como consecuencia de la minería ilegal, hemos analizado el conflicto y proponemos soluciones que tienen como enfoque el diálogo para lograr la transformación del conflicto.

### 3. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN CON ENFOQUE DE DIÁLOGO

El enfoque de diálogo como propuesta para solucionar un conflicto debe ser entendido como un proceso, es decir, el desarrollo de una serie de actividades y reuniones que se realiza con todos los actores involucrados en el conflicto de modo cooperativo y colaborativo. A su vez, es un proceso de comunicación en el que se busca comprender, principalmente, las necesidades, los intereses y la cosmovisión de las partes primarias del conflicto. En este punto resulta fundamental que la propuesta de diálogo «respete las identidades culturales» de los actores implicados en el conflicto. La conflictividad entre las comunidades

amazónicas y los mineros ilegales debe traspasar el reduccionismo económico y pragmático para lograr ingresar al desconocido universo de los factores interculturales de cada grupo social; ahondar en la configuración de las particularidades culturales, formas de razonamiento, percepción y sensibilización de cada grupo cultural. Introducir el componente cultural en las políticas de manejo de la conflictividad ocasionadas por la explotación minera ilegal permitirá comprender que «en los proyectos mineros [y en la minería ilegal] del país se cruzan dos universos socioculturales, el andino [y el amazónico] y el moderno occidental, con sus distintas maneras de entender nociones, como el trabajo, el medio ambiente y el tiempo» (Gouley y Kuramoto, 2007, p. 50). Cabe resaltar que este enfoque intercultural permitirá crear y transmitir, durante el proceso de diálogo, un contexto de confianza en el que el actor convocante, el Estado, manifiesta actos de buena voluntad para conseguir una comprensión consensuada del conflicto y su posterior solución. Como toda propuesta práctica, este enfoque implica diseñar una estrategia metodológica para resolver el conflicto, por lo que, según Macassi (2022), está compuesto por cuatro etapas:

### **3.1. ETAPA 1: EXPLORACIÓN**

En esta fase inicial se realiza un diagnóstico del conflicto, el cual consistirá en elaborar un mapa de actores, identificar en qué ciclo de vida del conflicto nos encontramos, los actores y facilitadores del proceso y definir las acciones previas para crear un diálogo.

#### **3.1.1. Mapa de actores**

En esta fase describiremos, mediante un esquema, el rol que cumplen los diversos actores involucrados en el conflicto, el nivel de confianza existente entre estos, su predisposición de dialogar y buscar soluciones conjuntas. En esta etapa debemos identificar a los líderes que representen a las partes primarias 1 y 2, y a los demás actores involucrados para diagnosticar su posición respecto al conflicto, de tal modo que podamos buscar soluciones satisfactorias.

**Cuadro 1**  
*Mapa de actores*

Grupo de actores	Actor	Rol	Predisposición a dialogar/ Representante por grupo de actores
Parte primaria 1	Organizaciones de las comunidades indígenas afectadas por la contaminación de los ríos de la cuenca del Alto Cenepa: ODECOFROC, ODECOAC, FIAACSA FEMAAM, CIAP y ORPIAN-P	Protegen el entorno donde viven para que no continúe su destrucción; preservan su vida y el ecosistema de El Cenepa.	A favor, pero no confían en el diálogo, puesto que el Estado no ha atendido sus demandas. Representan al grupo de actores afectados.
Parte primaria 2	Mineros ilegales peruanos y ecuatorianos	Se dedican a la actividad minera ilegal en las cuencas de El Cenepa.	Indiferentes o en contra.
Terceros técnicos	Ministerio del Ambiente (Minam)	Promueve «la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, [...] la diversidad biológica y la calidad ambiental, [...] articulada con las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil, en el marco del crecimiento verde y la gobernanza ambiental» (Minam, s. f., párr. 1).	A favor.
	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe)	Asegura «la conservación de las áreas naturales protegidas, su diversidad biológica y el mantenimiento de sus servicios ambientales, en el marco de su gestión participativa y articulada a una política integral de desarrollo sostenible del país» (Sinanpe, s. f., párr. 1).	A favor.

	<p>Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)</p>	<p>Otorga «concesiones mineras y su extinción según las causales fijadas por la ley, ordenando y sistematizando la información georreferenciada mediante el catastro minero nacional, así como la administración y distribución del derecho de vigencia y penalidad» (INGEMMET, s. f., párr. 2)</p>	<p>A favor.</p>
	<p>Gobierno Regional de Amazonas (GORE Amazonas)</p>	<p>«Promueve el desarrollo integral y sostenible de la región Amazonas, [...] la inversión pública y privada, el empleo, [...] el ejercicio pleno de los derechos e igualdad de oportunidades de sus habitantes. [Su visión es] ser una sociedad multicultural, inclusiva, así como con un destino turístico, generador de energías limpias y con economía verde diversificada» (GORE Amazonas, s. f., párrs. 1-6).</p>	<p>A favor.</p>
	<p>Poder Judicial</p>	<p>«Institución encargada de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos, [...] es autónomo e independiente en lo jurisdiccional» (Poder Judicial, s. f., párr. 1).</p>	<p>A favor.</p>
	<p>Instituto de Defensa Legal (IDL)</p>	<p>«Institución de la sociedad civil que tiene como fin la promoción y defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz en el Perú y en América Latina. [Realiza] el seguimiento de determinadas políticas públicas [...] desde la perspectiva de derechos humanos, género, inclusión social» (IDL, 2019, párrs. 1-2).</p>	<p>A favor.</p>

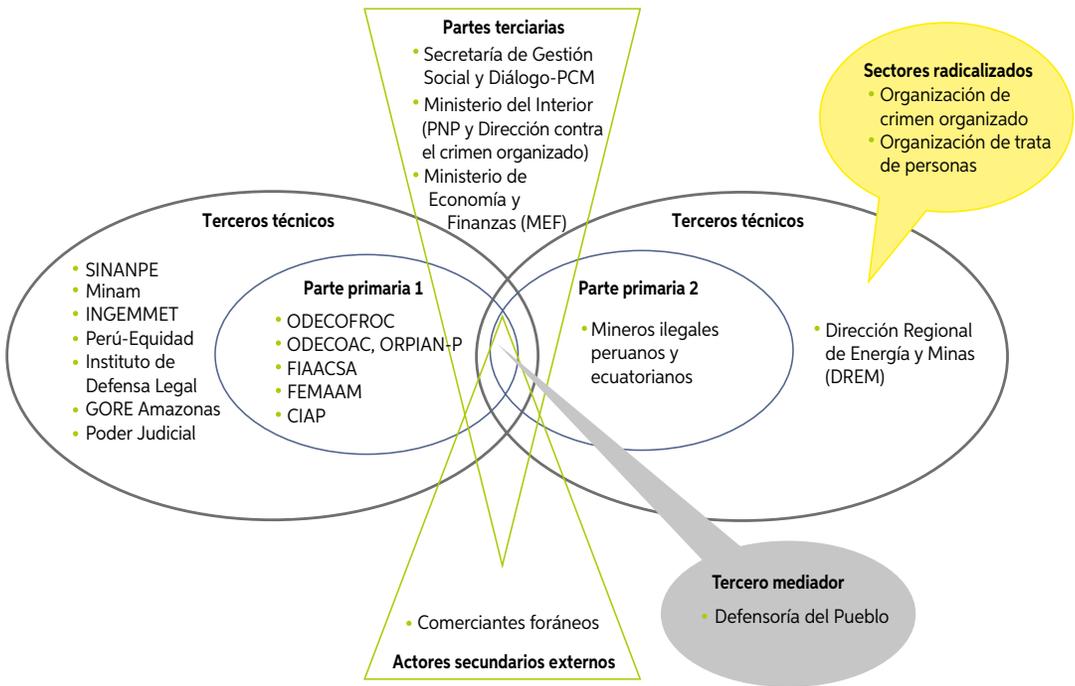
	<p>Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú-Equidad</p> <p>Dirección Regional de Energía y Minas (DREM)</p>	<p>«Asociación civil sin fines de lucro que defiende y promueve los derechos humanos y su cumplimiento, acompañando a personas y comunidades afectadas en sus derechos» (Perú-Equidad, s. f., párr. 1).</p> <p>Promueve «el desarrollo sostenible de las actividades mineras y energéticas, impulsando la inversión privada dentro del marco legal vigente, la protección del medio ambiente, promoviendo la investigación científica y capacitación y facilitando las relaciones armoniosas del sector, la empresa y la sociedad amazonense» (DREM, s. f., párr. 1).</p>	<p>A favor.</p> <p>A favor.</p>
Partes terciarias	Secretaría de Gestión Social y Diálogo-PCM	«Responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales. [...] Conduce los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir a la solución de las controversias y conflictos sociales, con la finalidad de consolidar una cultura de paz, respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y la defensa del Estado de derecho» (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2022, párrs. 1-2).	A favor. Representa al grupo terciario y, a su vez, por el rol que tiene, lideraría el diálogo como convocante.

	<p>Ministerio del Interior (Mininter)</p> <p>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</p>	<p>Ejerce «funciones de gobierno interior y del orden interno y público, para proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales de las personas. [Ejerce] competencia compartida en materia de seguridad ciudadana» (Mininter, s. f., párrs. 1-2).</p> <p>Impulsa «el crecimiento económico sostenido [...] [para] una mejor calidad de vida de los peruanos, garantizando una política fiscal responsable y transparente, en el marco de la estabilidad macroeconómica. [Uno de sus objetivos estratégicos institucionales es] reactivar la inversión orientada al cierre de brechas de infraestructura social y productiva» (MEF, s. f., párrs. 1-3).</p>	<p>A favor.</p> <p>A favor.</p>
<p>Terceros mediadores</p>	<p>Defensoría del Pueblo</p>	<p>Su misión es «defender y promover los derechos [fundamentales] de las personas y la comunidad, con autonomía y énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Estado» (Defensoría del Pueblo, s. f., párr. 1).</p>	<p>A favor.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Este mapa de actores involucrados en el conflicto también lo podemos apreciar en la siguiente figura:

**Figura 1**  
Esquema de mapa de actores



Fuente: Elaboración propia basada en Laue y Cormick (1978).

### 3.1.2. Ciclo de vida del conflicto<sup>1</sup>

En esta fase se evaluará en qué etapa se encuentra el conflicto. Luego del análisis, observamos que se ubica en la etapa de escalamiento del problema, pues la inacción e ineficiencia del Estado contribuye con el despliegue de actos de violencia entre las partes primarias, tales como las siguientes: i) las amenazas de muerte a los defensores ambientales; ii) el enfrentamiento con uso de armas

1 Cabe precisar que este conflicto tiene dos etapas: en el primer tramo se enfrentan las comunidades awajún y wampis de El Cenepa y la compañía minera Afroditá (2007-2016); y en el segundo tramo las comunidades amazónicas organizadas de El Cenepa confrontan a los mineros ilegales peruanos y ecuatorianos (2017-actualidad).

entre los mineros ilegales y la población; y iii) la destrucción de maquinaria de la minería ilegal por parte de los pobladores. Esta escalada de violencia se potencia, pues de la amenaza verbal o simbólica se pasa a una mediada por el arma de fuego y la destrucción. Se trata del uso de métodos coercitivos y punitivos que ejerce la población amazónica contra los mineros ilegales para defenderse del daño a sus aguas y tierras. Además, el acto de violencia con el uso de armas entre las partes primarias permite deducir que se está ante una probable crisis del conflicto, motivo por el cual urge la solución. Se observa también el rol de las emociones de los pobladores de las diversas comunidades de El Cenepa, pues luego de que sus denuncias no se escucharan, se genera una emoción destructiva-receptiva que los empuja a vengarse a través de la destrucción de las maquinarias de la minería ilegal. Los mineros ilegales también tienen una emoción destructiva-proyectiva, pues buscan generar miedo a los defensores ambientales que ayudan a los pobladores. El conflicto instala entre los miembros de la comunidad, y entre los agentes de la ilegalidad y la contaminación, perturbación de la paz y el quiebre de la convivencia.

## **3.2. ETAPA 2: DISEÑO**

En esta etapa definiremos qué entidad conducirá el proceso de diálogo. El rol sería desempeñado por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, el convocante), quien contará con un equipo de gestión que estará conformado por un facilitador, un garante (la Defensoría del Pueblo), y un experto técnico. Asimismo, trazaremos el objetivo, el cual será resolver el problema de la minería ilegal en las comunidades de El Cenepa; para ello, usaremos las siguientes técnicas:

### **3.2.1. Secuencia del diálogo**

El facilitador brindará toda la información sobre el conflicto a los convocados (actores); asimismo, planteará las reglas que deben respetarse en el espacio de diálogo, buscando la empatía de las partes, para lo cual se les exhorta ponerse en el lugar del otro y tratar a los demás como uno quiere que los traten. Además, mediante enunciados sencillos, establecerá las pautas de conducta para la siguiente reunión: escuchar y respetar al otro, no ofender ni proferir vulgaridades, tomar nota de todas las preocupaciones y proponer una solución para resolverlas.

### 3.2.2. Agenda

Se deberá determinar una agenda previa que sirva como base para el desarrollo de las reuniones, así como para establecer y comunicar a los actores la misión y visión a largo plazo. Los puntos de esta agenda deberán estar orientados hacia la formalización de la actividad minera ilegal, la formalización de los mineros ilegales, la paz social y el desarrollo armonioso de la comunidad. Asimismo, la agenda debe incluir tópicos, como la contaminación ambiental y sus consecuencias; la salud de las comunidades de El Cenepa y su atención prioritaria; la minería como potenciador de la economía local y regional; el equilibrio entre la actividad minera y el medio ambiente; la implementación de servicios básicos, salud, educación, luz, agua potable y alcantarillado.

### 3.2.3. Objetivos

Se busca generar los espacios para la interacción dialógica de las partes primarias y lograr acuerdos sostenibles a largo plazo, para mejorar las condiciones de vida de las comunidades amazónicas y su desarrollo económico y social, en armonía con las actividades de explotación minera. Asimismo, se debe tener en cuenta que debemos integrar a los mineros informales al trabajo formal, buscando la reconciliación entre las dos partes primarias del conflicto. Por otro lado, la misión de la intervención es resolver el problema de la contaminación de las cuencas de El Cenepa, sin dejar de lado la ejecución de la actividad minera sostenible y regulada.

## 3.3. ETAPA 3: IMPLEMENTACIÓN

### 3.3.1. Ruta metodológica

El convocante del proceso citará a los representantes (líderes de los actores), quienes previamente ya cuentan con toda la información y las reglas de intervención y conocimiento de la agenda para el desarrollo de las reuniones, donde el objetivo principal será conocer el punto de vista de los líderes de las comunidades amazónicas, de los mineros ilegales y de los funcionarios que representan a las instituciones involucradas (terceros técnicos). Todos los actores deben tener en cuenta que el principal objetivo del proceso de diálogo es mitigar la contaminación ambiental existente en las comunidades de El Cenepa; por ello, se debe convocar a una institución que evalúe técnica y científicamente el grado de contaminación de los ríos de esta área. Esta institución será elegida por la

parte afectada. Asimismo, se establecerá como uno de los objetivos principales la mejora de sus condiciones de vida, sobre todo en lo referente a la salud, pues los pobladores temen que los ríos contaminados les puedan ser nocivos e incluso provocarles la muerte. Además, se debe buscar implementar los servicios básicos a las comunidades y brindar otras alternativas para su desarrollo económico y educativo. Para ello, se diseñará un plan de trabajo, el cual enfocará el debate en la mitigación de la contaminación del medio ambiente, los derechos humanos, los servicios básicos, las condiciones de vida de la población y su desarrollo económico.

Por otro lado, se negociará con los mineros ilegales y se les explicará los beneficios que tendrían si pasan a la formalidad. Habiendo recogido la perspectiva de las partes, su sentir, sus necesidades, sus intereses y valores, se deben elaborar propuestas de acción para lograr los siguientes acuerdos: legalizar la actividad minera en El Cenepa; incrementar y fortalecer los puestos de vigilancia en la zona del conflicto; garantizar la presencia permanente del Ejército del Perú y de la Policía Nacional del Perú en la zona del conflicto; diseñar e implementar una estrategia para erradicar la minería ilegal; incrementar el presupuesto para labores de interdicción de la minería ilegal y generar puestos de trabajo para la población amazónica y los mineros ilegales.

### **3.3.2. Implementación**

Una vez diseñada la ruta metodológica, esta requiere ser ejecutada; para ello, es indispensable contar con la logística y los aspectos administrativos y financieros que permitan poner en marcha el proceso hacia la erradicación de la minería ilegal. A continuación, se presenta una propuesta de acciones que podrían ser implementadas para este fin.

#### **3.3.2.1. Legalizar la actividad minera en El Cenepa**

Debido a que hasta la fecha la minería ilegal ha aumentado y, de acuerdo con el análisis realizado, seguirá incrementándose si no se soluciona el conflicto, consideramos que legalizar la actividad minera en El Cenepa puede ser una alternativa de solución, pues la informalidad en nuestro país, en los diferentes sectores, es difícil de resolver. Así, se debe convocar a una licitación para realizar concesiones a compañías mineras consolidadas, como Las Bambas, cuya actividad extractiva deja un PBI rentable para el Estado. Consideramos que una compañía minera internacional cuenta con los recursos humanos y

los medios necesarios para mermar progresivamente la minería ilegal. Además, recordemos que «el canon minero está constituido por el 50 % del impuesto a la renta que obtiene el Estado peruano de los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, metálicos y no metálicos» (Del Pozo, 2021, p. 5). Así las cosas, si hay un ingreso económico que recibirá el Estado peruano por la explotación económica de los recursos mineros, este sería un factor que incentive al gobierno a intervenir en la legalización de la actividad minera en El Cenepa, para ello, asumiría su rol de dirigir el proceso de diálogo y, posteriormente, solucionar el conflicto.

Legalizar la actividad minera en El Cenepa permitirá: i) que se respeten las normativas vigentes sobre el impacto ambiental, por lo que se supervisará y fiscalizará, de ser necesario, a la compañía minera; ii) que se mida técnicamente, por una entidad especializada en la materia y con amplio prestigio sociocultural por su imparcialidad, si la actividad extractiva produce contaminación en los ríos de la cuenca de El Cenepa; iii) implementar la construcción de una posta de salud bien equipada y moderna, y con médicos y profesionales de la salud con experiencia en el tratamiento de daños producidos por contaminación, para que se diagnostique y cure a los miembros de las comunidades que se han visto afectados, y también para el tratamiento de otras enfermedades; iv) otorgar puestos de trabajo para los miembros de las comunidades, de tal modo que ellos mismos serán los que extraigan el oro, pero sin provocar la contaminación de su entorno, se entiende que para ello deberán de ser capacitados; v) crear otros servicios que ayuden a la comunidad, por ejemplo, construir nidos y colegios para los niños y jóvenes de El Cenepa; vi) disponer puestos de trabajo para los mineros informales, para quienes, al ser una de las partes primarias del conflicto, la formalización es relevante y necesaria, de modo que el acuerdo de formalizar su trabajo en una compañía minera concesionaria incluya todos los derechos de ley que les corresponde, y se les explique los beneficios de los que gozarían al pasar a la formalidad. Probablemente sea áspera la negociación, pero se debe abordar esta con diversos enfoques y expertos en el tema.

### **3.3.2.2. Diseñar un plan de reconciliación entre las partes afectadas**

Entender el rol de las emociones en un conflicto es fundamental, pues si diseñamos un plan para la reconciliación entre las partes afectadas, como lo son las comunidades amazónicas de El Cenepa y los mineros ilegales, cimentaremos

emociones constructivas en estos actores, como generar la esperanza de una vida más digna y saludable, así como la empatía, solidaridad y confianza entre las comunidades amazónicas y los mineros ilegales. Esta fase de la solución del conflicto es relevante toda vez que sin la reconciliación entre los actores principales del conflicto, este podría estar latente y explotar en cualquier momento. Para ello, debemos tener en cuenta los factores históricos, culturales, ideológicos y psicológicos de cada una de las partes y buscar un elemento en común con el que podamos iniciar el proceso de reconciliación. De este modo, se propicia un acto conciliatorio entre ambas partes, invitándolas a dialogar sobre sus principales preocupaciones, intereses y necesidades. Es obvio que no lograremos la reconciliación con una o tres reuniones, tiene que diseñarse un programa de reuniones en el cual intervengan especialistas que conduzcan este proceso de reconciliación. Según Saunders y Slim (2010), «el diálogo sostenido es un proceso político en el cual los participantes sondean las dinámicas de las relaciones más destructivas y desarrollan gradualmente una capacidad mutua para diseñar los pasos que produzcan los cambios» ([p. 1]). Así, el especialista puede preguntarles, según los autores precitados:

¿cuáles son los costos de continuar con estas tensiones para usted y su comunidad? ¿Hay alguien que se beneficie con esta tensión? Si lo hay, ¿quién y cómo? ¿Qué es lo que les espera a sus niños si estas relaciones continúan de la manera que están? ([p. 3]).

Hay diversos métodos de propiciar la reconciliación, que aunque no es sencilla, debe ser parte central de la solución del conflicto para cambiar las percepciones que las partes tienen uno del otro, con el objetivo de respetar las identidades culturales heterogéneas de los pobladores de nuestro país. Consideramos que lograr la reconciliación entre los actores enfrentados genera reciprocidad y permite fortalecer los vínculos entre estos. Por ello, en la resolución de conflictos se debe reconocer que las emociones tienen un rol importante en la reconciliación. Por ejemplo, el cultivo de la confianza (su incentivo y fortalecimiento) sería uno de los recursos estratégicos para prevenir los conflictos sociales provocados por la minería, y sería también el camino por donde se debe iniciar un intenso trabajo de teorización y aplicación metodológica por parte de las instituciones encargadas de facilitar, mediar y promover la reconciliación entre los diversos actores de los conflictos mineros.

### 3.2.2.3. Incrementar y fortalecer los puestos de vigilancia en la zona del conflicto

Un factor clave que se debe implementar para contrarrestar el incremento de la minería ilegal es aumentar los puestos de vigilancia policial en la cuenca del Alto Cenepa, debido a que solo se tiene la presencia de ocho efectivos policiales y el apoyo de veintidós miembros del ejército peruano. Treinta gendarmes es una cantidad ínfima que no puede proteger el ecosistema mineral de las comunidades de la masiva cantidad de individuos involucrados en la minería ilegal. Si tenemos en cuenta que «la cuenca de El Cenepa y sus ríos tributarios están poblados por habitantes awajún que viven en más de 50 comunidades» (Inoach, 2022, párr. 7), y según lo manifestado por la ODECOFROC, habría 57 mineros ilegales solo en la comunidad Wawaim (Chacón, 2022), un cálculo aproximado arrojaría que existen aproximadamente 2850 personas que participan de la minería ilegal en El Cenepa; esta cifra no incluye a los sujetos que están agrupados en las mafias de crimen organizado y la trata de personas, organizaciones criminales cuyos mayores recursos económicos, paradójicamente, provienen de esta perniciosa actividad extractiva. Por ende, si no hay un incremento de protección militar ni tampoco el fortalecimiento de la infraestructura necesaria en los puestos de vigilancia que permita detener el ingreso de sujetos que van en búsqueda del oro, la minería ilegal seguirá creciendo exponencialmente; por lo que el conflicto será más difícil de resolver. El accionar del Ejército del Perú y la Policía Nacional en esta zona deberá actuar disuasivamente para que aquellos que realizan esta actividad de manera ilegal y que contaminan esta zona no se reagrupen rápidamente tras las intervenciones.

### 3.2.2.4. Implementar una estrategia para erradicar la minería ilegal

Es importante que entidades clave se involucren en la propuesta de medidas que permitan hacer frente a la minería ilegal. Tal es el caso del Ministerio Público, que, en coordinación con el Ministerio del Interior, deberán diseñar y ejecutar una estrategia integral y articulada que permita erradicar la minería ilegal de la cuenca de El Cenepa, a fin de proteger el ambiente y la salud de las poblaciones indígenas asentadas en dicha zona. Del mismo modo, el Ministerio de Relaciones Exteriores como institución que encabeza el Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Sinadif) y el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Conadif) deberán participar en dicho

proceso, con el fin de evaluar la implementación de estrategias aplicables en los espacios de la frontera Perú-Ecuador, especialmente en la zona de El Cenepa.

Cabe precisar que estas estrategias no solo tienen la finalidad de erradicar la minería ilegal, sino también de contemplar la promoción de actividades productivas que brinden una alternativa de trabajo contra las actividades ilegales. En ese sentido, resultaría productivo tomar como referencia la «Estrategia de Lucha Contra la Minería Ilegal en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional 2022-2027», recientemente aprobada por Resolución Presidencial n.º 128-2022-SERNANP. En esta se describe la participación de actores institucionales estratégicos para erradicar la minería ilegal, como la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA-Agencia Espacial del Perú), encargada de proporcionar información cartográfica para la localización precisa de mineros ilegales que ocultan sus actividades en la espesura de la selva para no ser descubiertos; la Policía Nacional del Perú, que tiene por función decomisar los bienes empleados en las actividades de minería ilegal (según el Decreto Legislativo n.º 1100), y la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), que se encarga de constatar los hechos ilegales y los efectos que produce la actividad de minería ilegal, y que identifica, inicia y conduce las acciones legales en contra de los mineros ilegales. Así también, se puede tomar como ejemplo las líneas de acción que se sintetizan en

monitorear y vigilar las áreas naturales protegidas (ANP) para prevenir las actividades de minería ilegal; implementar acciones que mitiguen el avance de las actividades de minería ilegal hacia el interior de las ANP; promover el desarrollo de actividades económicas sostenibles basadas en la naturaleza en ANP y zonas de amortiguamiento amenazadas por la minería ilegal; acciones de detección y apoyo a la interdicción de la minería ilegal en ANP de forma articulada con otras entidades del Estado; recuperar áreas degradadas por actividades de minería ilegal al interior de las ANP; y contribuir a la prevención de situaciones de riesgo y a la protección de defensores ambientales en el ámbito de las ANP y sus zonas de amortiguamiento (SERNANP, 2022, p. 22).

Como se podrá advertir, no se trata de una estrategia solo de combate y erradicación de la minería ilegal, sino también de rehabilitación y recuperación de zonas naturales contaminadas.

### 3.2.2.5. Aumentar el presupuesto para labores de interdicción de la minería ilegal

Las acciones de intervención que permitirán la erradicación de la minería ilegal en esta zona requieren ser implementadas; sin embargo, para ello es indispensable contar con los recursos necesarios para fortalecer las labores de interdicción. Para lograr este propósito, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá asignar el presupuesto a cada entidad involucrada, con la finalidad de que ejecuten, en el marco de sus competencias, las acciones necesarias que se encuentran planificadas en las estrategias de intervención mencionadas. Por ejemplo, como se señaló previamente, se requiere una considerable cantidad de efectivos policiales y militares para hacer frente a la minería ilegal; no obstante, el traslado de las fuerzas del orden a la zona de El Cenepa implica una logística y recursos financieros provenientes de los ministerios del Interior y de Defensa. Esta ampliación del presupuesto permitirá implementar cada acción y objetivo propuestos en el plan o estrategia diseñada.

## 3.4. ETAPA 4: SEGUIMIENTO

Una vez implementadas todas las acciones anteriormente expuestas, es indispensable contar con un monitoreo de los acuerdos plasmados en esta propuesta de solución del conflicto para garantizar el cumplimiento de lo acordado. Para ello, fortaleceremos la Comisión Multisectorial Permanente encargada de realizar el seguimiento de las acciones frente a la minería ilegal. De acuerdo con el Decreto Supremo n.º 075-2012-PCM, la finalidad de la creación de esta Comisión es la de realizar el seguimiento de las acciones frente a la minería ilegal; además, a través del Decreto Supremo n.º 101-2021-PCM, se buscó fortalecerla<sup>2</sup> al incluir al Ministerio Público como uno de sus actores principales. A estas disposiciones legales se debe sumar la necesidad de ampliar su ámbito de operaciones, lo cual incluye garantizar que se implemente lo abordado en los planes o las estrategias trabajadas entre los actores involucrados en la solución

2 De acuerdo con el artículo 4 del Decreto Supremo n.º 075-2012-PCM, la Comisión Multisectorial Permanente, encargada de realizar el seguimiento de las acciones frente a la minería ilegal, se encuentra conformado por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (Ministerio de Energía y Minas, 2021).

del conflicto. Es decir, que no se quede solo en compromisos, sino que se realice un seguimiento de que lo acordado efectivamente se cumpla. De este modo, la Comisión Multisectorial cumpliría un rol fundamental en el proceso de seguimiento, ya que es una comisión existente que cuenta con funciones clave sobre los ámbitos de su intervención. Por ello, fortalecerla permitiría que las acciones resolutivas se lleven a cabo con diligencia y éxito.

#### 4. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN DESDE EL ENFOQUE DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

Según Huamaní (2012), «se conocen cinco perspectivas de intervención en los conflictos sociales, complementarios entre sí, para poder llegar a la transformación del conflicto social, que es más integral porque tiene un alcance de largo plazo: gestión, administración, resolución, transformación y prevención» (p. 82). Imaginemos que en este punto ya logramos resolver el problema de la minería ilegal, en algunos casos legalizándola, y en otros erradicándola; no obstante, sabemos que, en cualquier momento, podría formarse un nuevo grupo de mineros ilegales. Para prevenir esta problemática, es indispensable, por un lado, que se activen y se hagan cumplir todas las herramientas legales del derecho nacional e internacional que protegen el medio ambiente y la vida de las poblaciones afectas por la actividad minera ilegal; y, por otro lado, que se implementen políticas públicas efectivas que aseguren la protección medioambiental y la directa neutralización y desactivación de las actividades de la minería ilegal. Para ello, el Estado deberá garantizar que en nuestro país no se incremente la minería ilegal, pues mediante este tipo de actividades se destroza el ecosistema de las comunidades indígenas vulnerables como las de El Cenepa. Por ello, en consonancia con lo propuesto por el Dr. Francisco Távara Córdova, exjefe del Poder Judicial, consideramos que nuestro país debe alinearse a

la enmienda del artículo 19.2, literal a, del Acuerdo de Escazú, en el sentido de que se establezca una jurisdicción regional o Tribunal Ambiental que conozca de los conflictos entre partes en materia de acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (2020, p. 22).

Ir de la mano con la normativa internacional que ha creado herramientas jurídicas para la protección del medio ambiente significa implementar normativas que eviten el deterioro de nuestro territorio y del agua. Asimismo, regula la actividad minera desde un enfoque sostenible e intercultural, ya que la creación de un Tribunal Ambiental para América Latina y el Caribe defendería las

áreas naturales protegidas regionales, como el bosque amazónico; [...] la tutela de la calidad del agua, aire y suelo [...]. Su competencia abarcaría procesos contenciosos (demandas por incumplimiento de obligaciones ambientales regionales) y procesos ejecutivos (supervisión del cumplimiento de sus propias sentencias y opiniones consultivas (opiniones jurídicas sobre un hecho abstracto que pueda significar una afectación de las obligaciones de un Estado parte) (Távora, 2020, pp. 55-56).

Si el Estado peruano se muestra indiferente o actúa bajo el clientelismo con las concesionarias mineras, las comunidades afectadas podrían recurrir a este Tribunal Ambiental para buscar la protección de su medio ambiente dañado y, con ello, la protección y el cuidado medioambiental, que es también el cuidado de la vida; es decir, contarían con instrumentos legales tanto locales como internacionales.

## 5. CONCLUSIONES

5.1. Del conflicto analizado entre las comunidades amazónicas de El Cenepa contra la minería ilegal, se puede observar que el principal problema que el Estado debe solucionar es evitar la contaminación de los ríos con mercurio y cianuro; esta ilícita actividad afecta la salud y la calidad de vida de las personas que viven y dependen de su entorno. En ese sentido, podemos concluir que el impacto medioambiental es perjudicial y nocivo, tanto para la salud como para la convivencia en armonía, ya que la minería ilegal, por un lado, genera dinámicas sociales asociadas a delitos como la trata de personas, el trabajo forzado, el crimen organizado, entre otras actividades nocivas de la paz social y el buen vivir; y, por otro lado, provoca conflictos sociales que conducen a confrontaciones frecuentes entre los miembros de las diversas comunidades y los mineros ilegales, debido a que el Estado se muestra indiferente. Solucionar este conflicto que se ha ido agigantando durante los

últimos cinco años significa que el impacto no solo es ambiental, sino que se ha trasladado al ámbito social, por lo que es necesario que el gobierno intervenga como un ente rector que dirija el proceso de diálogo para solucionar el conflicto a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, en tanto esta dependencia de la PCM es

el órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable de las materias de prevención, gestión y solución de controversias, diferencias y conflictos sociales.

Asimismo, conduce los procesos de diálogo, mediación, negociación, entre otros mecanismos, con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos para contribuir con la solución de las controversias y conflictos sociales, con la finalidad de consolidar una cultura de paz, respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos para la sostenibilidad y la defensa del Estado de derecho (Secretaría de Gestión Social y Diálogo, 2022, párrs. 1-2).

5.2. Podemos colegir que la minería ilegal genera no solo la contaminación de los ríos de las comunidades y la destrucción de bosques, sino que también degrada el ecosistema ambiental de El Cenepa, y crea una cadena de contaminación que llega hasta el ser humano. Por tanto, según el Área de Pueblos Indígenas y Litigio Constitucional del IDL (2016), «es indispensable declarar la intangibilidad de las partes altas de la Cordillera porque sus montañas son cabeceras de los principales ríos tributarios de la cuenca del Marañón» (párr. 13); proceder de esta manera garantizaría que no se continúe contaminando con mercurio los ríos. Además, recuérdese que «la contaminación de las aguas de los ríos que se desprenden de la Cordillera del Cóndor [...] pueden afectar directamente a la cadena trófica que mantiene el ecosistema en su conjunto» (párr. 14). En esa línea, actualmente, se ha disminuido el acceso al agua no contaminada por parte de las comunidades, problema que se extiende hasta la agricultura, en tanto no se tiene el agua suficiente para el cultivo de productos en sus tierras, lo cual afecta la alimentación y la economía de las comunidades de El Cenepa.

5.3. La transformación de conflictos es fundamental, pues a través de ella se busca la reconciliación de los actores sociales, tanto de los afectados (las comunidades amazónicas), como de quienes propiciaron el conflicto (los

mineros ilegales) y de quienes no lograron evitar la formación del conflicto (el Estado). La estrategia de transformación de conflictos permite idear nuevas formas de comunicación e interacción que involucren y comprometan a todos los agentes sociales para lograr una convivencia armoniosa con paz social.

## REFERENCIAS

- Área de Pueblos Indígenas y Litigio Constitucional del Instituto de Defensa Legal (2016). Afrodita en el ojo de la tormenta. *Ideele. Revista del Instituto de Defensa Legal*, (263). <https://revistaideele.com/ideele/content/afrodita-en-el-ojo-de-la-tormenta>
- Castro, A. (2022, 5 de junio). *La minería informal se extiende por la Amazonía sin control ni cifras oficiales*. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3529/la-mineria-informal-se-extiende-por-la-amazonia-sin-control>
- Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú-Equidad (s. f.). *Inicio*. <https://equidad.pe/>
- Chacón, T. (2022, 25 de octubre). *Comunidades bloquean río Cenepa para evitar avance de minería ilegal*. Rumbo Minero Internacional. <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/comunidades-rio-cenepa-mineria-ilegal/>
- Defensoría del Pueblo (s. f.). *Nuestra institución*. <https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/>
- Del Pozo, C. (2021). *Renta extractiva minera en el Perú. Estado del arte y propuestas de políticas públicas*. Centro Bartolomé de las Casas; Oxfam; Natural Resource Governance Institute. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2021/05/Renta-extractiva-minera-en-el-Per%C3%BA.-Estado-del-arte-y-propuestas-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas..pdf>
- Dirección Regional de Energía y Minas (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/direccion-regional-de-energia-y-minas-amazonas-drem/institucional>

- Gobierno Regional de Amazonas (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/regionamazonas/institucional>
- Gouley, C. y Kuramoto, J. (2007). Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac. *Economía y Sociedad*, (65), 46-54.
- Huamaní, G. (2012). *Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales. Módulo 1: Análisis de conflictos*. Proyecto USAID/Perú Pro-Descentralización. [https://www.academia.edu/1599092/Programa\\_de\\_Gestion\\_de\\_Conflicto\\_Modulo\\_1\\_Analisis\\_de\\_Conflictos](https://www.academia.edu/1599092/Programa_de_Gestion_de_Conflicto_Modulo_1_Analisis_de_Conflictos)
- Inoach, G. (2022, 29 de agosto). *La destrucción del Río Cenepa en Perú*. Iwgia. <https://iwgia.org/es/noticias/4895-la-destrucci%C3%B3n-del-r%C3%ADo-cenepa-en-per%C3%BA.html>
- Instituto de Defensa Legal (2019, 7 de febrero). *Nosotros*. <https://www.idl.org.pe/4546-2/>
- Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/ingemmet/institucional>
- Laue, J. y Cormick, G. (1978). The ethics of intervention in community disputes. En Bermant, G., Kelman, H. y Warwick, D. (eds.), *The Ethics of Social Intervention* (pp. 205-232). Hemisphere Publishing Corporation.
- Macassi, S. ([2022]). Etapas del proceso de diálogo [Diapositivas del curso Análisis y Gestión de Conflictos]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mef/institucional>
- Ministerio de Energía y Minas (2021, 22 de mayo). *Fortalecen Comisión Multisectorial Permanente encargada de realizar el seguimiento de las acciones frente a la minería ilegal*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/494469-fortalecen-comision-multisectorial-permanente-encargada-de-realizar-el-seguimiento-de-las-acciones-frente-a-la-mineria-ilegal>

- Ministerio del Ambiente (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minam/institucional>
- Ministerio del Interior (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/institucional>
- Mitchell, C., Huamaní, G. y Barrueco, A. (2000). *Conflictos recurrentes y su resolución. Un manual introductorio*. Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos.
- Poder Judicial (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/pj/institucional>
- Saunders, H. y Slim, R. (2000). *Diálogo para cambiar las relaciones conflictivas*. Instituto de Análisis y Resolución de Conflictos de la George Mason University.
- Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros (2022, 25 de diciembre). *Secretaría de Gestión Social y Diálogo*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/11071-presidencia-del-consejo-de-ministros-secretaria-de-gestion-social-y-dialogo>
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2022). Resolución Presidencial n.º 128-2022-SERNARP, que aprueba la Estrategia de Lucha contra la Minería Ilegal en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional 2022-2027. Lima: 7 de mayo de 2022. <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2022/05/RESOLUCION-PRESIDENCIAL-N-128-2022-SERNANP.pdf.pdf>
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (s. f.). *Información institucional*. Plataforma Digital Única del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/institucional>
- Stankiewicz, M. (2020, 13 de agosto). *El Convenio de Minamata sobre el Mercurio, tres años de protección de la salud humana y el medio ambiente*. ONU. Programa para el Medio Ambiente. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-convenio-de-minamata-sobre-el-mercurio-tres-anos-de-proteccion>

Távora, F. (2020). Una propuesta jurídica para la defensa de la biodiversidad: un Tribunal Ambiental para América Latina y el Caribe. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 12(14), 19-60. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/176/406>



# **NORMAS PARA AUTORES**



# NORMAS PARA AUTORES

## 1. Objetivo de *Justicia Ambiental. Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial*

Publicar artículos inéditos y originales que son el resultado de estudios e investigaciones centrados en el análisis y la interpretación de las normas jurídicas sobre los problemas ambientales y la gestión de protección del medio ambiente con enfoque interdisciplinario.

## 2. Sección de la revista

La revista *Justicia Ambiental* incluye la siguiente sección:

- Artículos de investigación

## 3. Características para el envío de los artículos

3.1. Los artículos deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser originales.
- Ser inéditos.
- No deberán postular simultáneamente a otras revistas u otros órganos editoriales.
- Los artículos deberán presentar título principal tanto en castellano como en inglés, además de un resumen/*abstract* (10 líneas como máximo) y un mínimo de tres palabras clave, todo en ambos idiomas. Debajo del título se debe indicar el nombre del autor, el nombre de la institución a la que pertenece, su dirección de correo electrónico institucional y su código de investigador ORCID (Open Researcher and Contributor ID, en español Identificador Abierto de Investigador y Colaborador).

- Los artículos deberán estar compuestos en tipo de letra Times New Roman de 12 pts., con interlínea a espacio y medio, con los márgenes siguientes: superior e inferior 2.5 cm e izquierda y derecha 2.5 cm. Los artículos tendrán una extensión mínima de 10 páginas (5000 palabras) y máxima de 30 (15 000 palabras).
- Si los artículos incluyen gráficos, fotografías, figuras o portadas de libros, las imágenes deben tener una resolución mínima de 600 KB y contar con su respectiva leyenda.
- Las palabras o frases extranjeras deberán ir solo en cursivas, sin comillas, ni negritas, ni subrayadas.

3.2. Los autores de los textos son responsables del contenido y los comentarios expresados, los cuales no coinciden necesariamente con la dirección editorial de la revista.

3.3. Los interesados en publicar en la revista *Justicia Ambiental* deben enviar su artículo haciendo clic en la pestaña «Enviar un artículo» de la página web de la revista, para que de este modo sean evaluados por el sistema de revisión por pares ciegos.

3.4. La revista *Justicia Ambiental* considera un proceso editorial de dos a tres meses, tomando en cuenta las etapas de recepción, evaluación y confirmación de publicación. La editora de la revista se reserva el derecho de distribuir en los distintos números de la revista *Justicia Ambiental* los textos evaluados según los requerimientos de cada edición; estos se orientarán generalmente por criterios temáticos.

## **4. Normas para la citación de las referencias en el cuerpo del artículo**

Los trabajos presentados deben cumplir con las siguientes normas de referencias según la séptima edición del *Publication Manual of the American Psychological Association* (APA, 2019).

### **4.1. Texto de un solo autor**

Todas las citas, ya sean textuales o mediante paráfrasis, deben tener al final una referencia, que es la información que servirá al lector para conocer la fuente de donde se ha tomado la cita. Esta referencia será indicada al final

de la cita, anotando entre paréntesis el apellido del autor, seguido del año de publicación y del número de página:

«Necesitamos repensar el modelo de un juez de vigilancia penitenciaria, porque esto no es un tema administrativo, la ejecución de los juzgados es parte de la potestad jurisdiccional y tenemos que ver modelos de roles» (San Martín, 2017, p. 38).

Sin embargo, cuando el nombre del autor se menciona antes de insertar la cita, ya no será necesario incluir su apellido en la referencia parentética:

Propone el juez César San Martín (2017) que «Necesitamos repensar el modelo de un juez de vigilancia penitenciaria, porque esto no es un tema administrativo, la ejecución de los juzgados es parte de la potestad jurisdiccional y tenemos que ver modelos de roles» (p. 38).

Si el autor citado tiene más de un texto en las referencias, el año de la publicación identifica el texto citado. Y si se presenta coincidencia de autor y año, se identifica la referencia mediante letra minúscula (a, b, etc.):

«Según el inciso 1 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Estado garantiza el derecho a la libertad sindical. Esta garantía se manifiesta no solo en la protección de los dirigentes frente a los actos antisindicales, sino también en el reconocimiento de ciertas prerrogativas para que dichos dirigentes puedan ejercer de modo eficaz su actividad de representación, así como en facilidades para el funcionamiento de la organización sindical. Entre estas facilidades están la licencia o permiso sindical y la cuota sindical» (Arévalo, 2019a, p. 94).

«En el derecho romano se distinguió entre el arrendamiento de cosas y el arrendamiento de servicios. Por el contrato de arrendamiento de cosas (*locatio conductio rei*) el locador se comprometía a otorgar al conductor el disfrute temporal de una cosa mueble (se incluía a los animales y a los esclavos) o inmueble, a cambio de lo cual percibía un ingreso de dinero llamado *merces*» (Arévalo, 2019b, p. 23).

#### 4.2. Texto de dos autores

Si el texto citado tiene dos autores, sus apellidos se colocarán separados por la conjunción «y».

«Asimismo, para que este proceso civil oral sea viable, resulta imprescindible que se cambie o varíe la organización de los despachos judiciales del modelo tradicional que existe hasta la fecha. En efecto, organizacionalmente, en este tipo de procesos orales, como se tiene dicho, el hito central ya no es el expediente, sino la audiencia; por lo tanto, los recursos del Juzgado deben estar colocados en función de la más eficaz y eficiente organización de la audiencia» (Bustamante y Angulo, 2020, p. 34).

#### 4.3. Texto de múltiples autores

Si el texto citado es de tres, cuatro o cinco autores, coloque el apellido de todos los autores la primera vez que aparezca la referencia. En las citas posteriores incluya el apellido del primer autor seguido de la abreviatura et al. (sin cursivas y con punto después de *al*):

«Hasta hace no mucho tiempo, una de las preguntas fundamentales sobre el derecho internacional público era si efectivamente era un derecho y si podía ser objeto de investigación científica. Por ejemplo, y por nombrar solo dos obras clásicas de la filosofía del derecho, Kelsen (2017 [1960], pp. 554-558) abre precisamente con esa pregunta su capítulo VII sobre Estado y derecho internacional de la *Teoría pura del derecho* (segunda edición) y así también comienza Hart (1994, pp. 212-216) el capítulo X sobre el derecho internacional en *El concepto del derecho*» (Lucas, Tijmes, Salassa y Sommer, 2019, p. 388).

«Tener clara la existencia del derecho internacional ha facilitado (y probablemente ha incentivado) dirigir la mirada desde el núcleo de la disciplina hacia sus fronteras y límites. Tenemos claro que sí es derecho y tal vez por eso nos estamos preguntando si esa respuesta no será demasiado categórica. El derecho internacional público es derecho,

¿pero es solo derecho? ¿Es un fenómeno exclusivamente jurídico? Y a partir de las preguntas anteriores: ¿cuáles son las fronteras metodológicas para la investigación sobre el derecho internacional?» (Lucas et al., 2019, p. 389).

#### **4.4. Texto de un autor institucional**

Si el texto citado no consigna el nombre del autor, se colocará el nombre de la institución o la entidad responsable de la publicación:

En el caso de los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia estos eran «ratificados por la Corte Suprema cada cinco años» (Congreso de la República, 1929, artículos 148 y 152).

«Si bien los plenos jurisdiccionales superiores se inician en la década de 1990, será a partir del presente siglo, que tendrán regularidad y vocación de permanencia en la práctica. Por primera vez se han organizado plenos exclusivamente en materia contencioso administrativa, comercial y abuso y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes» (Poder Judicial, 2012, p. 19).

«Declaran Patrimonio Cultural de la Nación al manuscrito autógrafo “Rusia ante el Segundo Plan Quinquenal (1932-1933)”, del escritor peruano César Abraham Vallejo Mendoza» (El Peruano, 2019, p. 17).

#### **4.5. Cómo insertar las citas**

Si la cita literal tiene menos de cinco líneas de extensión, se señala con comillas y se incorpora como parte del texto:

El Presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, anunció que «está en marcha un proyecto para área verde en la azotea de este Palacio de Justicia que antes era depósito de chatarra, así como la instalación del primer Panel Solar en el Poder Judicial» (Rodríguez, 2017, p. 26).

Si la cita literal excede las cinco líneas de extensión, deberá ir sin comillas y en un párrafo aparte, con sangría a la izquierda, con interlineado y tipografía menor (Times New Roman 10):

El Presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, anunció que:

está en marcha un proyecto para área verde en la azotea de este Palacio de Justicia que antes era depósito de chatarra, así como la instalación del primer Panel Solar en el Poder Judicial, que permitirá con energía limpia iluminar por lo menos la Presidencia de la Corte Suprema, siendo al mismo tiempo un mensaje a los jueces del Perú para que asuman la defensa del medio ambiente como bien jurídico y la salud de nuestro gran hogar que es el planeta Tierra (Rodríguez, 2017, pp. 26-29).

Cabe precisar que no es necesario el uso de los puntos suspensivos (...) al principio ni al final de la cita literal a menos que, con el fin de prevenir una interpretación errónea, se requiera enfatizar que la cita comienza o inicia en medio de la oración.

#### **4.6. Citas de material en línea sin paginación**

Todas las citas de los textos en línea deben tener al final una referencia, que es la información que servirá para conocer la fuente de donde se ha tomado la cita. Esta referencia será indicada al final de la cita, anotando entre paréntesis el apellido del autor, seguido del año de publicación y el número del párrafo, utilizando la abreviatura (párr.), pues muchas fuentes electrónicas no proporcionan los números de las páginas:

«La obra que está haciendo el Poder Judicial del Perú sobre las Reglas de Brasilia merece algo más que un reconocimiento simbólico, porque sus avances en materia de implementación y concienciación de estas reglas lo sitúan en primera línea, a la vanguardia, siendo un referente para todos los países iberoamericanos» (Martínez, 2020, párr. 3).

En los casos en los que el texto en línea tenga abundantes párrafos, se puede incluir el subtítulo del texto entre paréntesis, para así dirigir al lector a la ubicación del texto citado con mayor precisión:

«Que el Poder Judicial se legitime socialmente y que para ello se transformen sus estructuras es algo que el país exige y espera con ansias, casi como si buscara un reformador que clave en las puertas de Palacio 95 tesis que expresen su furia y desazón, pero también su esperanza en el imprescindible cambio» (Calderón, 2020, «El necesario cambio», párr. 4).

#### **4.7. Parfraseo o resumen**

Si la cita no es literal y se parafrasea o resume la idea, se recomienda indicar el número de página o párrafo, pues esta información ayudará a un lector interesado a ubicar el fragmento relevante de un texto largo.

Ejemplo de cita literal:

El presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, anunció que «está en marcha un proyecto para área verde en la azotea de este Palacio de Justicia que antes era depósito de chatarra, así como la instalación del primer Panel Solar en el Poder Judicial» (Rodríguez, 2017, p. 26).

Ejemplo de parafraseo:

El presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, afirmó que en el Palacio de Justicia se implementará el primer panel solar (Rodríguez, 2017, p. 26).

### **5. Listado de las referencias finales**

Al final del artículo se deberá incluir solo las referencias citadas en la redacción de su texto, organizadas alfabéticamente. Si se citó dos o más textos de un mismo autor, se ordenará por antigüedad, empezando por el texto más antiguo. Y en caso de que se citaran dos o más textos de un autor publicados el mismo año, estos se diferenciarán con las letras a, b, c, etc., después del año de publicación:

Tello, J. (2019a). Entrevista única para niñas, niños y adolescentes en las cámaras Gesell. En Tello, J. y Calderón, C. (comps.), *Protección y acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes. A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño* (pp. 239-256). Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad; Fondo Editorial del Poder Judicial.

Tello, J. (2019b). Derecho a la igualdad de trato y a formar una familia para las personas LGTBQI. En Tello, J. y Calderón, C. (comps.), *Acceso a la justicia: discriminación y violencia por motivos de género* (pp. 115-130). Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad; Fondo Editorial del Poder Judicial.

## 5.1. Cómo referenciar un libro

### 5.1.1. Libro impreso

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). *Título* (después del título, incluya cualquier información de la edición entre paréntesis, sin cursiva). Editorial.

Lorenzetti, R. L. y Lorenzetti, P. (2021). *Derecho ambiental*. Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial del Perú; Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú.

### 5.1.2. Versión electrónica de libro impreso

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). *Título*. URL

Narváez, J. R. (2016). *Los jueces en el cine. La administración de justicia y la argumentación en el séptimo arte*. <http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/3fdd98004f2f29918bd4abecaf96f216/Los+jueces+en+el+cine.pdf?MOD=AJPERES>

### 5.1.3. Libro exclusivamente electrónico

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). *Título*. URL

García, P. (2016). *La lucha contra la criminalidad organizada en el Perú: la persecución del patrimonio criminal, el lavado de activos y la responsabilidad penal de las personas jurídicas*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/23a7af004a5258018bdbffb1377c37fd/La-lucha-contra-la-criminalidad-organizada-en-el-Perú\\_compressed.pdf?MOD=AJPERES](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/23a7af004a5258018bdbffb1377c37fd/La-lucha-contra-la-criminalidad-organizada-en-el-Perú_compressed.pdf?MOD=AJPERES)

## 5.2. Cómo referenciar el capítulo de un libro

### 5.2.1. Capítulo de libro impreso

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). Título del capítulo. En Apellido, iniciales de los nombres del editor (ed.), el compilador (comp.) o el coordinador (coord.), *Título del libro* (paginación del capítulo). Editorial.

Ramos, C. (2018). La justicia en *El mundo es ancho y ajeno*. En Távara, F. (ed.), *Ciro Alegría: asedios jurídicos* (pp. 25-59). Fondo Editorial del Poder Judicial.

### 5.2.2. Versión electrónica

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). Título del capítulo. En Apellido, iniciales de los nombres del editor (ed.), el compilador (comp.) o el coordinador (coord.), *Título del libro* (paginación del capítulo). URL

San Martín, C. (2017). Jueces y seguridad ciudadana. En Poder Judicial (ed.), *V, VI, VII, VIII y IX Congresos Nacionales de Jueces* (pp. 33-39). <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f7baob0043b73730a3e9afd60181f954/V%2C+VI%2C+VII%2C+VIII+Y+IX+CONGRESOS+NACIONALES+DE+JUECES.pdf?MOD=AJPERES>

### 5.3. Cómo referenciar un artículo de revista

#### 5.3.1. Artículo en una revista impresa

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). Título del artículo. *Título de la revista*, volumen(número), paginación del artículo sin incluir la abreviatura *pp.*

Ramírez, N. (2010). La revisión de las sentencias constitucionales. *Revista Peruana de Derecho Público*, 11(21), 57-90.

#### 5.3.2. Artículo en una revista en línea

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). Título del artículo. *Título de la revista*, volumen(número), paginación del artículo sin incluir la abreviatura *pp.* URL

Atienza, M. (2020). García Amado y el objetivismo moral. *Ipsa Jure. Revista de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque*, (50), 24-42. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/40edc7004f0dcfc696fdb76976768c74/IPSO+JURE+50+-+Versi%C3%B3n+final.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=40edc7004f0dcfc696fdb76976768c74>

#### 5.3.3. Artículo en una revista con DOI

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). Título del artículo. *Título de la revista*, volumen(número), paginación del artículo sin incluir la abreviatura *pp.* doi

Bustamante, R. A. y Angulo, D. F. A. (2020). La oralidad en el proceso civil. Una realidad gestada por los propios jueces civiles del Perú. *Revista Oficial del Poder Judicial. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*, 11(13), 19-40. doi: 10.35292/ropj.v11i13.38

## 5.4. Cómo referenciar un artículo de periódico

### 5.4.1. Versión impresa

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año, día y mes). Título del artículo. *Nombre del periódico*, página sin incluir la abreviatura p. o pp.

Patrón, C. (1999, 4 de diciembre). Crisis adolescente del Código Civil. *El Comercio*, B-3.

### 5.4.2. Versión electrónica

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año, día y mes). Título del artículo. *Nombre del periódico*. URL

Salas, R. (2021, 23 de junio). Los contratos civiles frente al covid-19. *Diario Oficial El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/123225-los-contratos-civiles-frente-al-covid-19>

## 5.5. Cómo referenciar una tesis

### 5.5.1. Tesis impresa inédita

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). *Título* [Tesis doctoral, tesis de maestría o tesis de licenciatura]. Universidad.

Paredes, C. A. (2002). *La eximente de miedo insuperable en el Código Penal peruano de 1991, su aplicación por los juzgados y Salas penales de Junín* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

### 5.5.2. Tesis en línea

Apellido, iniciales de los nombres del autor (año). *Título* [Tesis doctoral, tesis de maestría o tesis de licenciatura, universidad]. URL

Beltrán, J. A. (2001). *La posibilidad de reconocer un sistema de causa única de transferencia de propiedad inmobiliaria en el Código Civil de 1984* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/1095>

## 5.6. Cómo referenciar expedientes

### 5.6.1. Versión impresa

Nombre del autor institucional (año). Nombre y número del expediente-año-código del juzgado y cualquier información descriptiva adicional. Ciudad: fecha de sentencia.

Poder Judicial (2015). Expediente n.º 03671-2015- 0-1801-JPCI-08. Lima: 6 de mayo de 2015.

### 5.6.2. Versión electrónica

Nombre del autor institucional (año). Nombre y número del expediente-año-código del juzgado y cualquier información descriptiva adicional. Ciudad: fecha de sentencia. URL

Tribunal Constitucional (2015). Expediente n.º 08238-2013-PHD/TC-Lambayeque. Lima: 6 de mayo de 2015. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/08238-2013-HD.pdf>

## 5.7. Cómo referenciar resoluciones

### 5.7.1. Versión impresa

Nombre del autor institucional (año). Nombre y número de la resolución-año-código del juzgado y cualquier información descriptiva adicional. Ciudad: fecha de resolución.

Poder Judicial (2013). Resolución Administrativa n.º 120-2013-P-PJ. Lima: 12 de abril de 2013.

### 5.7.2. Versión electrónica

Nombre del autor institucional (año). Nombre y número de la resolución-año-código del juzgado y cualquier información descriptiva adicional. Ciudad: fecha de resolución. URL

Poder Judicial (2018). Resolución Administrativa n.º 335-2018-CE-PJ. Lima: 19 de diciembre de 2018. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ob34e5004ce9dbde9e7affe93f7fa794/RA-335-2018-CE-PJ.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ob34e5004ce9dbde9e7affe93f7fa794>

## 5.8. Cómo referenciar casaciones, autos, decretos, leyes y otros textos jurídicos

### 5.8.1. Versión impresa

Nombre del autor institucional (año). Nombre y número de la casación, del auto, del decreto o de la ley-año y cualquier información descriptiva adicional. Ciudad: fecha de la casación, del auto, del decreto o de la ley.

Corte Suprema de Justicia de la República (2018). Recurso de nulidad n.º 910-2018. Lima Este. Sala Penal Transitoria. Lima: 5 de diciembre de 2018.

### 5.8.2. Versión electrónica

Nombre del autor institucional (año). Nombre y número de la casación, del auto, del decreto o de la ley y cualquier información descriptiva adicional. Ciudad: fecha de la casación, del auto, del decreto o de la ley. URL

Congreso de la República (2017). Ley n.º 30709. Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres. Lima: 27 de diciembre de 2017. [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/ADLP/Normas\\_Legales/30709-LEY.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/30709-LEY.pdf)

## 5.9. Cómo referenciar medios audiovisuales y redes sociales

### 5.9.1. Película

Apellido, iniciales de los nombres del director (director). (año). *Título de la película*. [Película]. Productora.

Lumet, S. (director). (1996). *El lado oscuro de la justicia*. [Película]. Paramount Pictures.

### 5.9.2. Documental

Apellido, iniciales de los nombres del director (director). (año). *Título del documental*. [Documental]. Productora. Si son varias compañías productoras, separe con punto y coma.

Ramos, M. A. (directora). (2004). *Justiça*. [Documental]. Selfmade Films; Limite Produções; NPS Television.

### 5.9.3. Entrevista

Apellido, iniciales de los nombres del entrevistador (entrevistador). (año, día y mes). Título de la entrevista [Entrevista]. En *Título del programa*. Medio de difusión. URL

RPP Noticias (entrevistador). (2020, 25 de julio). Pilar Mazzetti: Las cifras de COVID-19 «van a seguir incrementando». [Entrevista]. En *La Rotativa del Aire*. Radio Programas del Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=7xK4YDbT-gc>

### 5.9.4. Podcast

Apellido, iniciales de los nombres del productor (productor). (año, día y mes). Título del podcast [Audio en podcast]. En *Título del programa*. Medio de difusión. URL

Carvalho, F. (productor). (2020, 24 de julio). La Contraloría contra la impunidad [Audio en podcast]. En *Las cosas como son*. Radio Programas del Perú. <https://rpp.pe/audio/podcast/lascosascomoson/la-contraloria-contra-la-impunidad-4429>

### 5.9.5. Video en YouTube

Apellido, iniciales del autor (año, día y mes). *Título del video* [Video]. En Fuente de difusión. URL

Lama, H. (2017, 7 de agosto). *Implementación y Funcionamiento del Expediente Judicial Electrónico*. [Videoconferencia]. En Aula Virtual del Poder Judicial. <https://www.youtube.com/watch?v=M6YiExoKW3U>

# GUIDELINES FOR AUTHORS

## **1. The main objective of *Justicia Ambiental. Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial* [Environmental Justice. Journal Specializing in the Legal Protection of the Environment of the Judiciary]**

To publish original and inedited articles that are the result of studies and research focused on the legal interpretation of on environmental issues and management from an interdisciplinary approach.

## **2. Section of the journal**

*Justicia Ambiental* includes the following section:

- Research papers

## **3. Characteristics for submitting articles**

3.1. All papers submissions must meet the following requirements:

- Original.
- Unpublished.
- The contribution will only be required to apply for this review and not for another publication.
- The articles must have a main title, as well as a summary (10 lines maximum) and a minimum of three keywords, each in both Spanish and English. The author's name, the institution's name to which he/she belongs, his/her institutional email address and his/her ORCID identifier (Open Researcher and Contributor ID) must be indicated below the title.

- The manuscripts must be written in Times New Roman 12 with a 1,5 spacing, with the following margins: top and bottom 2.5 cm and left and right 2.5 cm, and it must have a minimum of 10 (5000 words) and a maximum of 30 pages (15 000 words).
- If the articles include graphs, photographs, figures or book covers, the images must have a resolution of 600 dpi and their respective caption.
- Foreign words or phrases must only be consigned in italicize letters, with no quotation marks, bold or underlining.

3.2. Authors are responsible for the manuscript and comments expressed in it, which do not necessarily share with the Board of Directors and the committees of the review.

3.3. Any contribution to the *Supreme Court Review* must be sent by clicking on the «Enviar artículo» tab [Submit a paper] on the website of the review, for continuous evaluation by anonymous peer review process.

3.4. The review process of the *Supreme Court Review* takes two to three months, including the stages for the manuscript submission, peer review, and post-acceptance preparation for the publication. In the different editions of the *Supreme Court Review*, the editor reserves the right to distribute the papers evaluated according to the requirements of each edition, which shall usually favor thematic criteria.

## 4. Rules for citing references in the body of the article

Papers submitted must meet the following reference standards according to the seventh edition of the *Publication Manual of the American Psychological Association* (APA, 2019).

### 4.1. Text of a single author

All quotes, either literal or paraphrased, must have a bibliographical reference at the end, which will guide the reader to learn the source of the quotation. This bibliographical reference shall be consigned at the end of the quotation, mentioning the author's surname followed by the year of publication and the number of pages, each in both in brackets:

«Necesitamos repensar el modelo de un juez de vigilancia penitenciaria, porque esto no es un tema administrativo, la ejecución de los juzgados es parte de la potestad jurisdiccional y tenemos que ver modelos de roles» (San Martín, 2017, p. 38).

However, when the name of the author is mentioned prior to inserting the citation, the inclusion of his surnames in parentheses in the reference will no longer be necessary:

Propone el juez César San Martín (2017) que «Necesitamos repensar el modelo de un juez de vigilancia penitenciaria, porque esto no es un tema administrativo, la ejecución de los juzgados es parte de la potestad jurisdiccional y tenemos que ver modelos de roles» (p. 38).

If the cited author has more than one text in the final bibliography, the year of publication identifies the citation. The reference is identified in small letters (a, b, etc.), when the name of the author and the year coincide:

«Según el inciso 1 del artículo 28 de la Constitución Política del Perú, el Estado garantiza el derecho a la libertad sindical. Esta garantía se manifiesta no solo en la protección de los dirigentes frente a los actos antisindicales, sino también en el reconocimiento de ciertas prerrogativas para que dichos dirigentes puedan ejercer de modo eficaz su actividad de representación, así como en facilidades para el funcionamiento de la organización sindical. Entre estas facilidades están la licencia o permiso sindical y la cuota sindical» (Arévalo, 2019a, p. 94).

«En el derecho romano se distinguió entre el arrendamiento de cosas y el arrendamiento de servicios. Por el contrato de arrendamiento de cosas (*locatio conductio rei*) el locador se comprometía a otorgar al conductor el disfrute temporal de una cosa mueble (se incluía a los animales y a los esclavos) o inmueble, a cambio de lo cual percibía un ingreso de dinero llamado *merces*» (Arévalo, 2019b, p. 23).

#### 4.2. Text citation with two authors

The cited text will be separated by the conjunction «and», when it has two authors.

«Asimismo, para que este proceso civil oral sea viable, resulta imprescindible que se cambie o varíe la organización de los despachos judiciales del modelo tradicional que existe hasta la fecha. En efecto, organizacionalmente, en este tipo de procesos orales, como se tiene dicho, el hito central ya no es el expediente, sino la audiencia; por lo tanto, los recursos del Juzgado deben estar colocados en función de la más eficaz y eficiente organización de la audiencia» (Bustamante y Angulo, 2020, p. 34).

#### 4.3. Text citation with multiple authors

If the cited text has three, four or five authors, put the surname of all the authors the first time the reference appears. In subsequent citations include the surname of the first author followed by the abbreviation et al. (without italics and with a full stop after *al*):

«Hasta hace no mucho tiempo, una de las preguntas fundamentales sobre el derecho internacional público era si efectivamente era un derecho y si podía ser objeto de investigación científica. Por ejemplo, y por nombrar solo dos obras clásicas de la filosofía del derecho, Kelsen (2017 [1960], pp. 554-558) abre precisamente con esa pregunta su capítulo VII sobre Estado y derecho internacional de la *Teoría pura del derecho* (segunda edición) y así también comienza Hart (1994, pp. 212-216) el capítulo X sobre el derecho internacional en *El concepto del derecho*» (Lucas, Tijmes, Salassa y Sommer, 2019, p. 388).

«Tener clara la existencia del derecho internacional ha facilitado (y probablemente ha incentivado) dirigir la mirada desde el núcleo de la disciplina hacia sus fronteras y límites. Tenemos claro que sí es derecho y tal vez por eso nos estamos preguntando si esa respuesta no será demasiado categórica. El derecho internacional público es derecho, ¿pero es solo derecho? ¿Es un fenómeno exclusivamente jurídico?»

Y a partir de las preguntas anteriores: ¿cuáles son las fronteras metodológicas para la investigación sobre el derecho internacional?» (Lucas et al., 2019, p. 389).

#### **4.4. Text citation of an institutional author**

If the cited text does not include the author's name, it will be registered the institution's name or entity responsible for the publication.

En el caso de los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia estos eran «ratificados por la Corte Suprema cada cinco años» (Congreso de la República, 1929, artículos 148 y 152).

«Si bien los plenos jurisdiccionales superiores se inician en la década de 1990, será a partir del presente siglo, que tendrán regularidad y vocación de permanencia en la práctica. Por primera vez se han organizado plenos exclusivamente en materia contencioso administrativa, comercial y abuso y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes» (Poder Judicial, 2012, p. 19).

«Declaran Patrimonio Cultural de la Nación al manuscrito autógrafo “Rusia ante el Segundo Plan Quinquenal (1932-1933)”, del escritor peruano César Abraham Vallejo Mendoza» (El Peruano, 2019, p. 17).

#### **4.5. How to insert citations**

If the literal citation is less than five lines long, it will be indicated with quotation marks and it will be incorporated as part of the text.

El Presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, anunció que «está en marcha un proyecto para área verde en la azotea de este Palacio de Justicia que antes era depósito de chatarra, así como la instalación del primer Panel Solar en el Poder Judicial» (Rodríguez, 2017, p. 26).

If the literal quote exceeds five lines in length, it should be without quotation marks and in a separate paragraph, indented to the left, with line spacing and minor typography (Times New Roman 10).

El Presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, anunció que:

está en marcha un proyecto para área verde en la azotea de este Palacio de Justicia que antes era depósito de chatarra, así como la instalación del primer Panel Solar en el Poder Judicial, que permitirá con energía limpia iluminar por lo menos la Presidencia de la Corte Suprema, siendo al mismo tiempo un mensaje a los jueces del Perú para que asuman la defensa del medio ambiente como bien jurídico y la salud de nuestro gran hogar que es el planeta Tierra (Rodríguez, 2017, pp. 26-29).

It is not necessary to use the ellipsis [...] neither at the beginning nor at the end of the literal citation unless, in order to prevent a misinterpretation, it is required to emphasize that the quotation begins or begins in the middle of the sentence.

#### **4.6. Quotations of online material without paging**

All quotations from online texts must have a reference at the end, which is the information that will serve to know the source from which the quotation has been taken. This reference will be indicated at the end of the quotation, noting in brackets the author's last name, followed by the year of publication and the paragraph number, using the abbreviation (párr.), as many electronic sources do not provide page numbers:

«La obra que está haciendo el Poder Judicial del Perú sobre las Reglas de Brasilia merece algo más que un reconocimiento simbólico, porque sus avances en materia de implementación y concienciación de estas reglas lo sitúan en primera línea, a la vanguardia, siendo un referente para todos los países iberoamericanos» (Martínez, 2020, párr. 3).

In cases where the online text has many paragraphs, the subtitle of the text can be included in parentheses, in order to direct the reader to the location of the quoted text more precisely:

«Que el Poder Judicial se legitime socialmente y que para ello se transformen sus estructuras es algo que el país exige y espera con ansias, casi como si buscara un reformador que clave en las puertas de Palacio 95 tesis que expresen su furia y desazón, pero también su esperanza en el imprescindible cambio» (Calderón, 2020, «El necesario cambio», párr. 4).

#### 4.7. Paraphrasing or summarizing

If the citation is not literal and the general idea is paraphrased or summarized, it is recommended to indicate the page or paragraph number, as this information will help a reader interested in locating the relevant fragment of a long text.

Example of a literal quotation:

El presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, anunció que «está en marcha un proyecto para área verde en la azotea de este Palacio de Justicia que antes era depósito de chatarra, así como la instalación del primer Panel Solar en el Poder Judicial» (Rodríguez, 2017, p. 26).

Example of paraphrasing:

El presidente del Poder Judicial, en su Mensaje al Perú, afirmó que en el Palacio de Justicia se implementará el primer panel solar (Rodríguez, 2017, p. 26).

### 5. List of final references

At the end of the article, only the references cited in the text should be included and it will be organized alphabetically. If you cited two or more works by the same author, it should be ordered by age, starting with the oldest work. And if two or more works by the same author published in the same year are cited, they should be distinguished with the letters a, b, c, etc., after the year of publication:

Tello, J. (2019a). Entrevista única para niñas, niños y adolescentes en las cámaras Gesell. En Tello, J. y Calderón, C. (comps.), *Protección y acceso a la justicia para niñas, niños y adolescentes. A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño* (pp. 239-256). Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad; Fondo Editorial del Poder Judicial.

Tello, J. (2019b). Derecho a la igualdad de trato y a formar una familia para las personas LGTBQI. En Tello, J. y Calderón, C. (comps.), *Acceso a la justicia: discriminación y violencia por motivos de género* (pp. 115-130). Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad; Fondo Editorial del Poder Judicial.

## 5.1. How to reference a book?

### 5.1.1. Printed book

Surname, initials of the names of the author (year). *Title* (after the title, include any editing information in parentheses, without italics). Publishing House.

Lorenzetti, R. L. y Lorenzetti, P. (2021). *Derecho ambiental*. Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial del Perú; Fondo Editorial del Poder Judicial del Perú.

### 5.1.2. Electronic version of printed book

Surname, initials of the names of the author (year). *Title*. URL

Narváez, J. R. (2016). *Los jueces en el cine. La administración de justicia y la argumentación en el séptimo arte*. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/3fdd98004f2f29918bd4abecaf96f216/Los+jueces+en+el+cine.pdf?MOD=AJPERES>

### 5.1.3. Exclusively electronic book

Surname, initials of the names of the author (year). *Title*. URL

García, P. (2016). *La lucha contra la criminalidad organizada en el Perú: la persecución del patrimonio criminal, el lavado de activos y la responsabilidad penal de las personas jurídicas*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/23a7af004a5258018bdbffb1377c37fd/La-lucha-contra-la-criminalidad-organizada-en-el-Per%C3%BA\\_compressed.pdf?MOD=AJPERES](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/23a7af004a5258018bdbffb1377c37fd/La-lucha-contra-la-criminalidad-organizada-en-el-Per%C3%BA_compressed.pdf?MOD=AJPERES)

## 5.2. How to reference a book chapter?

### 5.2.1. Printed book chapter

Surname, initials of the names of the author (year). Title of the chapter. In Surname, initials of the names of the publisher (ed.), the compiler (comp.) or the coordinator (coord.), *Title of the book* (chapter page). Publisher.

Ramos, C. (2018). La justicia en *El mundo es ancho y ajeno*. En Távara, F. (ed.), *Ciro Alegría: asedios jurídicos* (pp. 25-59). Fondo Editorial del Poder Judicial.

### 5.2.2. Electronic version

Surname, initials of the names of the author (year). Title of the chapter. In Surname, initials of the names of the publisher (ed.), the compiler (comp.) or the coordinator (coord.), *Title of the book* (chapter page). URL

San Martín, C. (2017). Jueces y seguridad ciudadana. En Poder Judicial (ed.), *V, VI, VII, VIII y IX Congresos Nacionales de Jueces* (pp. 33-39). <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/f7ba0b0043b73730a3e9afd60181f954/V%2C+VI%2C+VII%2C+VIII+Y+IX+CONGRESOS+NACIONALES+DE+JUECES.pdf?MOD=AJPERES>

## 5.3. How to reference an article of a review?

### 5.3.1. Article in a stamped review

Surname, initials of the author's names (year). Title of the article. *Title of the review*, volume(number), page number of the review without the abbreviation pp.

Ramírez, N. (2010). La revisión de las sentencias constitucionales. *Revista Peruana de Derecho Público*, 11(21), 57-90.

### 5.3.2. Article in an electronic version review

Surname, initials of the author's names (year). Title of the article. *Title of the review*, volume(number), page number of the article without the abbreviation pp. URL

Atienza, M. (2020). García Amado y el objetivismo moral. *Ipsa Jure. Revista de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque*, (50), 24-42. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/40edc7004f0dcfc696fdb76976768c74/IPSO+JURE+50+--+Versi%C3%B3n+final.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=40edc7004f0dcfc696fdb76976768c74>

### 5.3.3. Article in an DOI review

Surname, initials of the author's names (year). Title of the article. *Title of the review, volume(number)*, page number of the article without the abbreviation *pp.* doi

Bustamante, R. A. y Angulo, D. F. A. (2020). La oralidad en el proceso civil. Una realidad gestada por los propios jueces civiles del Perú. *Revista Oficial del Poder Judicial. Órgano de Investigación de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú*, 11(13), 19-40. doi: 10.35292/ropj.v11i13.38

## 5.4. How to reference a newspaper article?

### 5.4.1. Printed version

Surname, initials of the names of the author (year, day and month). Title of the article. *Name of the newspaper*, page number of the article without the abbreviation *p.* o *pp.*

Patrón, C. (1999, 4 de diciembre). Crisis adolescente del Código Civil. *El Comercio*, B-3.

### 5.4.2. Electronic version

Surname, initials of the names of the author (year, day and month). Title of the article. *Name of the newspaper*, URL

Salas, R. (2021, 23 de junio). Los contratos civiles frente al covid-19. *Diario Oficial El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/123225-los-contratos-civiles-frente-al-covid-19>

## 5.5. How to reference a thesis?

### 5.5.1. Unpublished thesis

Surname, initials of the names of the author (year). *Title* [Doctoral thesis, master's thesis or bachelor's thesis]. University.

Paredes, C. A. (2002). *La eximente de miedo insuperable en el Código Penal peruano de 1991, su aplicación por los juzgados y Salas penales de Junín* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

### 5.5.2. Thesis in an electronic version

Surname, initials of the names of the author (year). *Title* [Doctoral thesis, master's thesis or bachelor's thesis, name of the university]. URL

Beltrán, J. A. (2001). *La posibilidad de reconocer un sistema de causa única de transferencia de propiedad inmobiliaria en el Código Civil de 1984* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/1095>

## 5.6. How to reference dockets?

### 5.6.1. Printed version

Name of the institutional author (year). Name and number of docket-year-court code and any additional descriptive information. Court of Appeals or Judicial District: date of judgment.

Poder Judicial (2015). Expediente n.º 03671-2015- 0-1801-JP-CI-08. Lima: 6 de mayo de 2015.

### 5.6.2. Electronic version

Name of the institutional author (year). Name and number of docket-year-court code and any additional descriptive information. Court of Appeals or Judicial District: date of judgment. URL

Tribunal Constitucional (2015). Expediente n.º 08238-2013-PHD/TC-Lambayeque. Lima: 6 de mayo de 2015. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/08238-2013-HD.pdf>

## 5.7. How to reference resolutions?

### 5.7.1. Printed version

Name of the institutional author (year). Name and number of resolution-year-court code and any additional descriptive information. Court of Appeals or Judicial District: date of resolution.

Poder Judicial (2013). Resolución Administrativa n.º 120- 2013-P-PJ. Lima: 12 de abril de 2013.

### 5.7.2. Electronic version

Name of the institutional author (year). Name and number of resolution-year-court code and any additional descriptive information. Court of Appeals or Judicial District: date of resolution. URL

Poder Judicial (2018). Resolución Administrativa n.º 335-2018-CE-PJ. Lima: 19 de diciembre de 2018. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ob34e5004ce9dbde9e7affe93f7fa794/RA-335-2018-CE-PJ.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ob34e5004ce9dbde9e7affe93f7fa794>

## 5.8. How to reference cassations, orders, decrees, laws and other legal texts?

### 5.8.1. Printed version

Name of the institutional author (year). Title and number of cassation, order, decree or act-year and any additional descriptive information. Court of Appeals or Judicial District: date of cassation, order, decree or act.

Poder Judicial (2015). Casación n.º 3671-2014-Lima. Lima: 5 de noviembre de 2015.

### 5.8.2. Electronic version

Name of the institutional author (year). Title and number of cassation, order, decree or act and any additional descriptive information. Court of Appeals or Judicial District: date of publication of the cassation. URL

Congreso de la República (2017). Ley n.º 30709. Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres. Lima: 27 de diciembre de 2017. [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/ADLP/Normas\\_Legales/30709-LEY.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/30709-LEY.pdf)

## 5.9. How to reference an audiovisual media and social media?

### 5.9.1. Film

Surname, initials of the names of the director (director). (year). *Title of the film* [Film]. Film Studio.

Lumet, S. (director). (1996). *El lado oscuro de la justicia*. [Película]. Paramount Pictures.

### 5.9.2. Documentary

Surname, initials of the names of the director (director). (year). *Title of the documentary* [Documentary]. Film Studio.

Ramos, M. A. (directora). (2004). *Justiça*. [Documental]. Selfmade Films; Limite Produções; NPS Television.

### 5.9.3. Interview

Surname, initials of the names of the interviewer (interviewer). (year, day and month). Title of the interview [Interview]. In *Name of the Program*. Broadcasting means. URL

RPP Noticias (entrevistador). (2020, 25 de julio). Pilar Mazzetti: Las cifras de COVID-19 «van a seguir incrementando». [Entrevista]. En *La Rotativa del Aire*. Radio Programas del Perú. <https://www.youtube.com/watch?v=7xK4YDbT-gc>

#### 5.9.4. Podcast

Surname, initials of the names of the producer (producer). (year, day and month). *Title of the podcast*. In *Title of the program*. Broadcasting means. URL

Carvalho, F. (producer). (2020, 24 de julio). La Contraloría contra la impunidad [Audio en podcast]. En *Las cosas como son*. Radio Programas del Perú. <https://rpp.pe/audio/podcast/lascosascomoson/la-contraloria-contra-la-impunidad-4429>

#### 5.9.5. Youtube video

Surname, initials of the names of the author (year, day and month). *Title of the video* [Video]. In name of the font of information. URL

Lama, H. (2017, 7 de agosto). *Implementación y Funcionamiento del Expediente Judicial Electrónico*. [Videoconferencia]. En Aula Virtual del Poder Judicial. <https://www.youtube.com/watch?v=M6YiExoKW3U>

# JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022

Publicación anual. Lima, Perú

La edición de este segundo número de la revista estuvo a cargo de Gladys Flores Heredia; el diseño y la diagramación lo realizó Rodolfo Loyola Mejía; la corrección de textos, Jayro Jurado Urbina; y la asistencia de edición, Ronald Callapiña Galvez.

*Justicia Ambiental* n.º 2 se terminó de producir digitalmente en diciembre de 2022 en el Fondo Editorial del Poder Judicial.

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v2i2





## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

- **BRUNO RAMOS HUAYTALLA Y ROLANDO GARCÍA CASTILLO**  
La participación ciudadana en asuntos ambientales en los subsectores pesquero y acuícola de Perú
- **JOSÉ RONALD VÁSQUEZ SÁNCHEZ, CARLA NICOLLE BAUTISTA PACHECO, FABIAN GUILLERMO PUMACAYO RIOS, ROSA LUCERO RIVADENEYRA BRENIS Y GERALDINE ELIZABETH RODRÍGUEZ JULCA**  
La Política Nacional del Ambiente en el Perú y el respeto a los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas frente a la degradación forestal
- **ROXANA ELIZABETH BECERRA URBINA**  
Acuerdo de Escazú y derechos ambientales en el Perú: acceso a la información, participación pública y justicia ambiental
- **FIGURELLA CHINCHAY HABICH**  
El informe fundamentado: ¿imprescindible prueba en los delitos ambientales?
- **GLADYS FLORES HEREDIA**  
Las comunidades amazónicas de El Cenepa y su batalla contra la minería ilegal y la contaminación ambiental: propuesta de intervención con enfoque de diálogo y transformación del conflicto

## NORMAS PARA AUTORES

## GUIDELINES FOR AUTHORS

