

Para: Cyrus R. Vance Center for International Justice
De: Payet, Rey, Cauvi, Pérez Abogados
Fecha: 17 de agosto de 2021
Asunto: Alcances sobre la implementación del Acuerdo de Escazú en la normativa peruana

En atención a lo requerido, el objetivo principal del presente documento es brindar nuestra opinión legal sobre los alcances de la implementación y cumplimiento en la normativa peruana de las obligaciones que han sido establecidas en el Acuerdo de Escazú (el "Acuerdo"), el mismo que hasta la fecha no ha sido ratificado por el Estado peruano.

Para la elaboración de este documento, hemos centrado el análisis en las siguientes cinco (5) principales áreas:

- a) El derecho a un medio ambiente sano;
- b) Acceso a la información ambiental;
- c) Acceso a la justicia en materia ambiental;
- d) Protección de los defensores ambientales; y
- e) Mecanismos de implementación y cumplimiento.

El presente documento ha sido elaborado siguiendo la plantilla proporcionada por Cyrus R. Vance Center for International Justice, el cual recoge las principales disposiciones del Acuerdo. La base legal utilizada para la redacción del presente documento, así como un listado de las principales abreviaciones utilizadas, figuran en el Anexo 1 del presente informe.

I. Resumen Ejecutivo

a) Implementación del Acuerdo en el Perú

- Hasta la fecha de elaboración del presente documento, el Estado peruano no ha ratificado el Acuerdo¹, por lo que no se encuentra obligado al cumplimiento de sus disposiciones. Sin perjuicio de ello, nuestro marco legal e institucional vigente recoge muchas de las obligaciones contempladas en el Acuerdo.
- Según la normativa peruana, al tratarse de un instrumento internacional en materia de derechos humanos, debió ser aprobado por el pleno del Congreso de la República antes de su ratificación por el Presidente de la República. Sin embargo, la propuesta de su ratificación nunca llegó a discutirse en el Pleno del Congreso por temas básicamente políticos y presión de ciertos sectores. Así, la Comisión Legislativa de Relaciones Exteriores -encargada de revisar las iniciativas legislativas especialmente vinculadas a la política exterior- resolvió archivar la propuesta del Poder Ejecutivo de ratificar el Acuerdo en octubre de 2020.

b) Institucionalidad ambiental

- El Perú cuenta con instituciones administrativas y jurisdiccionales especializadas en temas ambientales. Entre las más destacadas tenemos al Ministerio del Ambiente, creado en el año 2008, cuya función principal es la de implementar la política nacional ambiental. Para ello, el sector ambiental se estructuró en un Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual está

¹ 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 fue adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Las negociaciones para la suscripción del Acuerdo iniciaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012 con la suscripción de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe,

constituido de sistemas funcionales. Por otra parte, también existen autoridades ambientales en la vía jurisdiccional como las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y los Juzgados Ambientales, los cuales han cobrado real importancia en la última década.

c) El derecho a un medio ambiente sano

- El marco legal vigente ha establecido particularidades respecto de los procesos ambientales para efectos de garantizar un efectivo acceso a la justicia ambiental. Entre ellos destacan: (i) la legitimación activa amplia para presentar una demanda en defensa del ambiente, (ii) la inversión de la carga de la prueba en los Procesos de Amparo y (iii) la responsabilidad objetiva administrativa en materia ambiental. Sin embargo, la construcción de un marco legal sólido en los procesos ambientales aún se encuentra en desarrollo.
- La CPP reconoce como derecho fundamental el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida². El contenido de este derecho está determinado por: i) el derecho a gozar de ese ambiente y, ii) el derecho a que ese ambiente se preserve. Dado que éste es un derecho constitucional, ante su amenaza o vulneración se puede interponer un Proceso de Amparo.
- El Proceso de Amparo presenta algunas limitaciones, principalmente en la duración y en el costo de su impulso por parte del demandante. Sin embargo, se han desarrollado ciertas particularidades favorables a partir del concepto de "Amparo Ambiental", las cuales intentan responder a la protección de este derecho en función a su naturaleza especial.

d) Acceso a la información ambiental

- Otro de los derechos relevantes en materia ambiental es el derecho de acceso a la información pública, el cual ha sido reconocido como un derecho fundamental en la CPP, que consiste en la facultad que tiene toda persona para -sin expresión de causa- solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder de las entidades públicas. El derecho fundamental de acceso a la información puede ser protegido a través del Proceso de Hábeas Data.
- Las normas administrativas también reconocen el derecho de acceso a la información pública, el cual se materializa por medio de (i) las solicitudes de acceso a información pública, (ii) el procedimiento de acceso directo e inmediato y (iii) la información publicada en los Portales de Transparencia Eque mantienen cada una de las entidades de la administración pública.
- El derecho a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales se encuentra establecido en la normativa ambiental. Al respecto, se establece que toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones relacionadas con la gestión ambiental peruana y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.

e) Protección de los defensores ambientales

- De modo general, se puede señalar que el contexto actual permanece siendo una amenaza para los defensores ambientales. De acuerdo con reportes de diversas instituciones especialistas en

² A nivel regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" reconoció el derecho a un medio ambiente sano y establece en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y que los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente (Véase Opinión Consultiva OC-23/17, de fecha 15 de noviembre de 2017, números 5 y 6).

el tema, la cifra de asesinatos de defensores ambientales sólo en el año 2020 ascendió a ocho (8) víctimas y a un aproximado de veinte (20) entre los años 2013 y 2021. Sin embargo, estas cifras podrían ser más altas, dado que existe otro número de casos que, debido a las limitaciones de acceso a las denuncias o poca accesibilidad a los datos, no forman parte de las cifras oficiales presentadas.

- No obstante el contexto actual, el Perú ha venido tomando medidas para la protección de los derechos de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. El marco normativo vigente está liderado por iniciativas desde el Poder Ejecutivo. Los principales avances son resultado de las medidas desplegadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; sin embargo, ninguna de estas medidas está respaldada por una Ley. Actualmente existen dos (2) iniciativas en el Congreso de proyectos de ley presentados para la protección y defensa de los derechos de los defensores ambientales; no obstante, aún se encuentran pendientes de aprobación.
- Durante el año 2018, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se ha aprobado un Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Este Plan incluye el reconocimiento de una especial protección a los defensores ambientales. Lo destacable de este instrumento es que plantea medidas para promover su protección desde el Ministerio de Justicia y algunas autoridades del Poder Ejecutivo. No obstante, no resulta igual de vinculante a todas las autoridades de la administración estatal.
- Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se cuenta también desde abril de este año, con el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Este instrumento establece un catálogo de medidas de protección para la protección de defensoras de derechos humanos, el registro sobre situaciones de riesgo, autoridades, plazos y coordinaciones entre instituciones para promover su defensa y protección.
- Por su parte, el Ministerio del Ambiente, en julio de 2021, aprobó el Protocolo Sectorial para la Protección de los Defensoras Ambientales, el cual estableció lineamientos generales para la prevención, reconocimiento y protección de los derechos de los defensores ambientales, así como la publicación de un reporte bianual sobre sus principales desafíos y riesgos.
- De la revisión realizada, se ha advertido que no sólo mediante las normas se contribuye a la protección y amparo de los defensores ambientales; sino también por medio de la solución previa a los problemas estructurales de territorio, lucha con el narcotráfico, deforestación, entre otros, por los que abogan. Así también, con miras a prevenir ataques, investigar y sancionar a los responsables, deben de aplicarse medidas concretas sobre problemas colaterales como la estigmatización y criminalización que sufren los defensores ambientales y que impiden su debida protección.

II. Análisis legal

¿El Perú cuenta con legislación nacional que establezca las obligaciones definidas en el Acuerdo de Escazú? ¿Cómo es la implementación y el cumplimiento de estas normas en el país?

Si. Si bien el Perú no ha ratificado el Acuerdo, el marco normativo desarrollado respecto de los derechos involucrados se alinea con lo desarrollado en este. Desde la CPP hasta leyes y normas de inferior jerarquía, el ordenamiento nacional ha logrado desarrollar un marco sustantivo y procedimental de normas en materia ambiental que concretan el ejercicio de los derechos y medidas contempladas en el Acuerdo. Es preciso señalar que el marco legal referido aún se encuentra en un proceso de expansión, y su desarrollo no ha sido uniforme respecto de todos los asuntos que recoge el Acuerdo y tampoco respecto de todas las instituciones. Por lo que la implementación y cumplimiento de estas normas ha

tenido falencias a nivel práctico. No obstante, se han evidenciado avances en el fortalecimiento de estas medidas mediante las iniciativas estatales e incluso privadas.

El derecho a vivir en un medio ambiente sano	
	<p>Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano en la Constitución.</p> <p>El derecho a vivir en un medio ambiente sano se encuentra contemplado en la CPP. A partir del reconocimiento del derecho al ambiente, la CPP desarrolló un amplio marco de disposiciones sobre esta materia. El artículo 2.22 de la CPP de 1993³ en el catálogo de derechos fundamentales establece lo siguiente: <i>“toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”</i>⁴. Así también, la CPP estableció un marco normativo referido a asuntos como la Política Nacional Ambiental, el régimen de recursos naturales, el desarrollo sostenible de la Amazonía, la conservación de la biodiversidad ecológica y las Áreas Naturales Protegidas.⁵</p> <p>Adicionalmente, el marco internacional establece disposiciones y obligaciones al Estado peruano que inciden en las medidas que se toman para proteger el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado. De conformidad con el artículo 55 de la CPP <i>“los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.”</i> Así las disposiciones de los tratados que el Perú ha ratificado se insertan en el ordenamiento y le son exigibles al Estado. En esa línea, por ejemplo, en tanto el Estado peruano ha ratificado la CADH, sus disposiciones le son aplicables y el marco legal vigente conserva como referencia obligatoria los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (<i>“CIDH”</i>), así como, las Opiniones Consultivas y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (<i>“Corte IDH”</i>)⁶. Asimismo, son importantes otros instrumentos internacionales de <i>soft law</i>, como las Declaraciones, para brindar el marco legal para exigir la protección de este derecho por parte del Estado y la sociedad en general.</p> <p>En estricto, sobre el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, el Tribunal Constitucional peruano (el <i>“TC”</i>) ha interpretado, que el contenido de este derecho tiene dos facetas y está determinado por: (i) el derecho a gozar de ese ambiente y, (ii) el derecho a que ese ambiente se preserve (Fundamento 17 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, de fecha 1 de abril de 2005).</p> <p>Sobre la primera faceta, el TC ha referido que implica la facultad de las personas de poder</p>

³ La actual CPP data de 1993, año en el que se contaba también con un Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (*“CMARN”*), el cual fue publicado en 1990 y que actualmente ya no se encuentra vigente. El CMARN fue la primera norma en desarrollar un marco legal para una gestión ambiental en el país y desarrolló los principales lineamientos de política ambiental nacional, el régimen de administración de los recursos naturales, patrimonio cultural, entre otros.

⁴ La Constitución anterior del año 1979 establecía una disposición similar en el artículo 123 en el Capítulo del Régimen Económico, el cual dispuso que *“todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental”*. Sin embargo, el gran cambio se atribuyó a la inclusión del derecho al ambiente equilibrado en el catálogo de derechos fundamentales de la CPP actual.

⁵ El TC ha reconocido a este conjunto de disposiciones como la *“Constitución Ecológica”* (Fundamentos del 6 a 12, de la Sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, de fecha 25 de noviembre de 2005) en tanto fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente. La Constitución Ecológica tiene una triple dimensión: (i) Como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, (ii) Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales y, (iii) Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, *“en su calidad de contribuyentes sociales”*.

⁶ Además, Perú ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *“Protocolo de San Salvador”*. Este último reconoce el derecho a un medio ambiente sano y que debe ser protegido por cada Estado.

disfrutar de un entorno adecuado para su desarrollo y su dignidad. La segunda faceta, hace referencia a las obligaciones de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, lo cual está dirigido a la sociedad en general y a los poderes públicos que se encargan de supervisar y fiscalizar el desarrollo de actividades económicas que impactan directa o indirectamente en el ambiente.

En tanto se trata de un derecho fundamental, ante la amenaza o vulneración de su contenido constitucionalmente protegido se puede activar una de las seis (6) garantías constitucionales reguladas: el Proceso de Amparo (“Amparo”). La finalidad del Amparo es reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación del derecho constitucional. Para los casos que involucran el derecho al ambiente, el TC ha caracterizado las particularidades del “Amparo Ambiental” (Fundamento del 8 al 12 de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 04216-2008-PA/TC). Una de ellas, es la habilitación del Juez para poder desarrollar las potestades de investigación para esclarecer la controversia, requiriéndose “una acentuada actividad probatoria”. Se estableció que la limitación de actuación probatoria debía ser interpretada a la luz de la Constitución y la finalidad de los procesos constitucionales (Fundamento 8 de la Resolución del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N.º 02682-2005-PA/TC, de fecha 25 de enero de 2006). Otra particularidad sobre el Amparo está referida a quién puede presentar la demanda. Si bien el Amparo lo puede presentar el afectado o su representante, en los casos en que se trate de derechos o intereses difusos como el ambiente, donde los afectados forman parte de una colectividad, lo puede presentar cualquier persona. También pueden presentar la demanda la Defensoría del Pueblo o instituciones sin fines de lucro.

El Amparo puede ser presentado contra el Estado o contra cualquier persona que, mediante una acción u omisión, haya amenazado o haya afectado este derecho. El plazo para presentar la demanda es de sesenta (60) días desde ocurrida la vulneración del derecho, siempre que el afectado hubiese tenido conocimiento del acto lesivo y haya estado en posibilidades de interponer la demanda. El inicio del conteo del plazo varía según el tipo de infracción. Para acceder a este proceso se requiere el agotamiento de la vía previa, es decir, acudir a los procedimientos en la vía administrativa previa o en la vía judicial que sean igual de satisfactorios en brindar la protección a su derecho. Este requisito no es inflexible, pues la legislación contempla excepciones según el caso concreto.⁷ El proceso consta de dos instancias en la vía judicial ordinaria. Sólo cuando en segunda instancia la sentencia no sea favorable para el demandante, éste puede acceder vía recurso de agravio constitucional al Tribunal Constitucional.

El Amparo es un proceso de naturaleza urgente, por lo que su duración suele ser más corta que otros procesos judiciales. Sin embargo, desde que se interpone la demanda hasta la emisión de la sentencia final, un Amparo puede durar entre dos (2) a tres (3) años en promedio. Este plazo resulta poco ventajoso si lo que se pretende es proteger la posible vulneración del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado frente a una inminente amenaza o daño ambiental que sea irreparable. En esa línea, para garantizar una respuesta más inmediata mientras se tramita el proceso, se pueden solicitar medidas cautelares para la protección del derecho, siempre que se cumplan los requisitos exigidos por Ley. Sin perjuicio de ello, el otorgamiento de una medida cautelar va a depender en muchos casos de la valoración del Juez.

⁷ “Artículo 46.- Excepciones al agotamiento de las vías previas

No será exigible el agotamiento de las vías previas si:

- 1) Una resolución, que no sea la última en la vía administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida;
- 2) Por el agotamiento de la vía previa la agresión pudiera convertirse en irreparable;
- 3) La vía previa no se encuentra regulada o ha sido iniciada innecesariamente por el afectado; o
- 4) No se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución.”

Otro obstáculo a su acceso es la limitación económica. El marco legal vigente establece que los Amparo no están sujetos al pago de aranceles judiciales. Sin embargo, el inicio e impulso de un proceso va a requerir de gastos adicionales como el pago de honorarios a abogados, o los gastos personales para impulsar el proceso, en el caso de las personas que no residen en el lugar en donde se presentará la demanda. Ése es el caso de los miembros de comunidades nativas o campesinas. Una solución a ello ha resultado de la intervención de algunas Organizaciones No Gubernamentales (“ONG”) que interponen los Procesos en nombre de ellos o los apoyan brindando la asesoría legal que requieren. También, la disposición de la norma que establece que en caso la sentencia final sea favorable al demandante, se puede solicitar el reintegro de los costos generados en el Proceso.⁸ Otra limitación no menos compleja es el idioma. Las sentencias se emiten siempre en español y en un lenguaje legal que no resulta amigable al público que lo recibe. Se ha buscado una salida mediante la incorporación de traductores oficiales de lenguas originarias en el Poder Judicial. No obstante, en la práctica, no se logran cubrir todos los casos.

Otro problema no menos importante está referido a la ejecución de las sentencias declaradas fundadas. Puede suceder que, tras culminar el Amparo, la sentencia haya sido favorable al demandante; pero por imprecisiones en la norma, obstáculos burocráticos para ejecutar un acto u otras limitaciones, la sentencia no logre cumplir su función y no se ejecute. Algunas soluciones que se han planteado es presentar otro Amparo para solicitar la ejecución de la sentencia. Sin embargo, esto no deja de representar un problema en la práctica.

Adicionalmente, otro tema a considerar es su limitado alcance. Al ser un proceso que persigue dar solución a un caso concreto, el alcance de la sentencia se limita a las partes que participan en el proceso. No obstante, ello no ha impedido que lo decidido en el caso particular pueda ser un referente para situaciones similares en otros Amparos. Además, recientemente se busca ampliar su práctica para garantizar el acceso a la justicia ambiental y la toma de medidas frente al cambio climático en favor de la sociedad en general.⁹

Es importante resaltar que, el proceso de Amparo no es la única vía constitucional para proteger el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado. Otros procesos como el Hábeas Data también podría dar efectividad a este derecho mediante la protección al derecho de acceso a la información, el cual explicaremos a mayor detalle en la siguiente sección del presente documento. Asimismo, el proceso de Inconstitucionalidad, la Acción Popular,¹⁰ y las Acciones de Cumplimiento,¹¹ pueden proteger este derecho con las peculiaridades y limitaciones que cada uno presenta. Sin embargo, aún con las deficiencias señaladas, el Amparo mantiene su naturaleza de proceso urgente, amplio y accesible¹² para

⁸ “**Artículo 56.- Costas y Costos**

Si la sentencia declara fundada la demanda, se impondrán las costas y costos que el Juez establezca a la autoridad funcionario o persona demandada.”

⁹ Un caso actual y emblemático es el de un grupo de niños que, con la asesoría del Instituto de Defensa Legal y una ONG, presentaron en 2019 un Amparo para solicitar acciones al gobierno frente al cambio climático, argumentando la protección de su derecho a la vida, al ambiente y a un desarrollo sostenible. El caso aún es materia de evaluación y podría convertirse en un antecedente para la justicia climática en el país, sobre todo considerando que actualmente la regulación en torno al cambio climático es reciente y general.

¹⁰ Procesos para expulsar o modificar en todo o parte leyes, reglamentos, normas administrativas o resoluciones de carácter general que contravienen la CPP. Al respecto, el Código Procesal establece sobre ambos procesos:

“Artículo 75.- Finalidad

Los procesos de acción popular y de inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa.”

¹¹ Destinadas a exigir la ejecución de una ley o un acto administrativo.

¹² Todos los demás procesos constitucionales presentan particularidades en la legitimación activa, y requisitos para su admisión que limitan su acceso, a diferencia del Amparo que flexibiliza los requisitos para ser admitido en asuntos referidos al derecho al ambiente.

	garantizar la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado.
Derecho a acceder a la información ambiental	
01	<p>Garantizar el derecho del público a acceder a la información ambiental y establecer un procedimiento para dicho acceso.</p> <p>El acceso a la información pública es un derecho establecido en la normativa nacional. El marco legal para el acceso a la información pública es el siguiente:</p> <p>a) <u>El derecho de acceso a la información como derecho constitucional</u></p> <p>El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido como un derecho fundamental en el artículo 2.5¹³ de la CPP, el cual consiste en la facultad que tiene toda persona para, sin expresión de causa, solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente, de las entidades estatales, excluyéndose aquella cuyo acceso público se encuentra prohibido por la Constitución, es decir, la información que afecte la intimidad personal y la que expresamente se excluya por ley o por razones de seguridad nacional. El derecho al acceso a la información resultó una novedad en la CPP de 1993, ya que el referido derecho no tiene antecedentes en constituciones anteriores en nuestro país.</p> <p>En base a lo expuesto, el derecho a obtener información, tal como está concebido en nuestro ordenamiento constitucional, consiste básicamente en el derecho a buscar y obtener aquella información que no debe ser negada por el Estado. El derecho a acceder a información considerada pública tiene como sujeto activo a cualquier persona, sin distinción de ningún tipo, a quienes se les debe considerar como titulares de un derecho considerado fundamental por nuestra propia Constitución; y como sujeto pasivo a cualquier entidad que ejerza funciones públicas.</p> <p>El derecho fundamental de acceso a la información puede ser protegido a través del Proceso de Hábeas Data, el cual se encuentra establecido en el numeral 1 del artículo 61 del CPC que establece que toda persona puede acudir al Proceso de Hábeas Data para “acceder a información que obre en poder de cualquier entidad pública, ya se trate de la que generen, produzcan, procesen o posean, incluida la que obra en expedientes terminados o en trámite, estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos y cualquier otro documento que la administración pública tenga en su poder, cualquiera que sea la forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o que obre en cualquier otro tipo de soporte material”.</p> <p>El Proceso de Hábeas Data procede cuando el demandante haya reclamado el respeto de su derecho al acceso a la información pública, y que el demandado haya reiterado su incumplimiento en la entrega de la información o no haya contestado dentro de los diez (10) días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. No obstante, excepcionalmente se podrá prescindir de estos requisitos cuando su exigencia genere el inminente peligro de sufrir un daño irreparable, el que deberá ser acreditado por el demandante.</p> <p>La duración del Proceso de Hábeas Data es de aproximadamente tres (3) años, lo cual al igual que el Amparo resulta poco ventajoso cuando se requiere proteger el derecho al</p>

¹³ “Artículo 2°.- **Derecho de la persona.** Toda persona tiene derecho:

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado. [...].” (El subrayado es nuestro).

acceso a la información ambiental. No obstante, para garantizar una respuesta más inmediata mientras se tramita el proceso, el Juez podrá requerir al demandado que posee, administra o maneja el archivo, registro o banco de datos, la remisión de la información concerniente al demandante. Asimismo, el pedido de ejecución anticipada también podrá ser solicitado por el demandante en cualquier etapa del procedimiento y antes del dictado de sentencia. Dicha información deberá ser proveída por el demandado en un plazo máximo de tres (3) días útiles.

b) Marco legal del derecho de acceso a la información

En sede administrativa, el derecho de acceso a la información pública fue inicialmente reconocido en el Decreto Legislativo N° 757, que aprobó la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (“DL 757”) en el año 1991. EL DL 757 incluyó un capítulo referente a la transparencia en la tramitación de procedimientos administrativos, en el cual se estableció que la información en posesión de las entidades del sector público debía de ser suministrada a los particulares que lo soliciten, a excepción de aquella información que pueda afectar la seguridad nacional, las relaciones exteriores, las que tengan alcances y circulación meramente internos de la administración pública, y las correspondientes a los particulares que tengan carácter reservado. El DL 757 no sólo reconoció por primera vez el derecho de acceso a la información en sede administrativa, sino que reconoció este derecho de forma previa a su inclusión como un derecho fundamental en la CPP.

Desde su inclusión en la norma constitucional el año 1993, el derecho de acceso a la información pública ha sido regulado en distintas normas. Sin embargo, fue con la entrada en vigor de la Ley TAIP, así como su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM (“TUO TAIP”), y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, que se consolidó el marco legal reglamentario del derecho fundamental de acceso a la información, así como la promoción de la transparencia de los actos del Estado.

Asimismo, este conjunto de normas consagró el principio de publicidad de las actividades y disposiciones de las entidades públicas y estableció de manera expresa los supuestos de excepción relacionados con información expresamente clasificada como secreta, reservada o confidencial. En esa línea, se establecieron los siguientes principales mecanismos para garantizar el acceso a la información:

(i) *El Portal de Transparencia Estándar*

Con la finalidad de materializar el acceso a la información, la Ley TAIP dispuso la creación de un Portal de Transparencia Estándar (“PTE”) en cada entidad de la administración pública. El PTE es una plataforma informativa de libre acceso a cualquier usuario que requiera información actualizada sobre (i) el directorio de funcionarios públicos de la institución y la regulación que rigen y emiten cada institución, (ii) proyectos de inversión y obras públicas de la entidad y su ejecución, (iii) participación ciudadana, (vi) solicitudes de acceso a la información, entre otros.

De acuerdo con los resultados del Reporte de Supervisión 2019-2020 realizado por el Ministerio de Justicia a trescientos (300) PTE de diversas entidades supervisadas, se identificó que sólo veintinueve (29) entidades cumplieron con proporcionar el total de la información requerida por la LTAIP¹⁴. Asimismo, se identificó que el rubro de información con menor nivel de cumplimiento a nivel nacional es el de participación ciudadana, en el cual

¹⁴ Ministro de Justicia y Derechos Humanos (2020). *Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública – Anual 2019 y Primer Semestre del 2020*. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1497664/Reporte%202019.pdf.pdf>

sólo el 30% de las entidades cumplieron con proporcionar dicha información y de forma oportuna. Este hecho fue identificado principalmente en las municipalidades provinciales capitales de departamento.

(ii) La solicitud de acceso a información pública

Adicionalmente, la Ley TAIP establece la figura de la solicitud de acceso a la información, la cual consiste en un pedido expreso de información en posesión de las entidades de la administración pública. La solicitud puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica ante la entidad pública, de manera presencial o a través del PTE del portal web de la institución. Dicha solicitud es presentada según el formato e información establecida en la Ley TAIP¹⁵.

La solicitud es inmotivada, es decir, la persona solicitante no debe expresar la causa o el motivo de su pedido. Una vez admitida la solicitud, la entidad cuenta con un plazo de diez (10) días hábiles para proporcionar la información o para informar que ésta no puede ser otorgada. En el supuesto en el cual la información solicitada no sea de competencia de dicha autoridad, la entidad deberá correr traslado de la solicitud a la entidad competente e informará de tal hecho al solicitante de la información. Excepcionalmente, la entidad podrá extender el plazo descrito para lo cual deberá informar al solicitante la nueva fecha del envío de la información en el plazo adicional de dos (2) días hábiles; así como fundamentar los motivos por lo que no se puede cumplir con el plazo previsto en la norma.

Si la entidad no atiende la solicitud de acceso a la información, legalmente ésta se considerará como denegada. La denegatoria al acceso a la información solicitada también puede originarse por (i) tratarse de información secreta según lo establecido en la CPP, tales como información clasificada en el ámbito militar o en el ámbito de inteligencia; (ii) inexistencia de datos en el poder de la entidad que imposibiliten brindar la información solicitada; o (iii) por no ser la entidad competente para brindar dicha información.

En adición, la normativa de la materia establece que no se podrá solicitar el acceso a la información sobre investigaciones en curso de la administración pública que se hayan iniciado hace menos de seis (6) meses sin que se haya dictado una resolución final; así como información de asesores jurídicos o abogados que puedan revelar la estrategia de la entidad pública ante un proceso administrativo o judicial.

En caso de denegatoria de la información solicitada, el solicitante podrá presentar un recurso de apelación ante el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“TTAIP”) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (“MINJUSDH”), en un plazo no mayor de quince (15) días calendario. De continuar la denegatoria del pedido, se da por agotada la vía administrativa y se podrá presentar las acciones pertinentes en vía judicial o constitucional.

De acuerdo con el Informe Anual de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública Tramitadas por las Entidades de la Administración Pública (“Informe SAIP 2020”) del 2020

¹⁵ La información solicitada para el envío de la solicitud de acceso a la información es la siguiente: (i) nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad; (ii) número de teléfono y/o correo electrónico, en caso se cuente con esta información; (iii) en caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo; (iv) expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada; (v) en caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información, deberá indicarlo en la solicitud; y, (vi) opcionalmente, la forma o modalidad en la que prefiere el solicitante que la entidad le entregue la información (copias simples, correo electrónico, entre otros).

elaborado por el MINJUSDH, 97.0% de las solicitudes recibidas por las entidades fue atendido en el año 2020, mientras que 1.0% se encontraban en trámite y 1.9% de las solicitudes no fueron atendidas¹⁶.

Si bien el Informe SAIP 2020 establece que la mayor parte de la información solicitada fue entregada por las entidades, se concluye que las entidades cuentan con limitaciones en el proceso de entrega de información, como la falta de digitalización de la información, la implementación del trabajo remoto a consecuencia del Estado de Emergencia Nacional decretado por el brote de la COVID-19, la rotación en el funcionariado y la disponibilidad de la información solicitada en el PTE de la entidad, pese a que este último motivo no es eximente de la obligación de entregar la información de la forma en que es requerida por el solicitante.

(iii) El procedimiento de acceso directo e inmediato

La Ley TAIP también establece el procedimiento de acceso directo e inmediato a la información pública. Para ello, el solicitante deberá acudir de forma presencial a las oficinas de la entidad durante el horario de atención al público. Cabe indicar que el acceso directo a la información sólo se encuentra referido a aquella que de manera explícita es de naturaleza pública y que no requiere de un análisis previo para definir dicha naturaleza.

c) El derecho de acceso a la información en materia ambiental

El derecho de acceso a la información en materia ambiental se rige por las mismas disposiciones establecidas en la CPP y en las normas administrativas antes expuestas. En adición a ellas, en el año 2004 se aprobó la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental ("Ley SNGA"), el cual estableció como uno de los principios de dicho sistema la garantía al derecho de información ambiental. La Ley SNGA definió el acceso a la información ambiental como uno de los mecanismos de participación ciudadana y estipuló el derecho que tiene toda persona a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, de conformidad con la CPP y la Ley TAIP.

En esa línea, la Ley General del Ambiental, Ley N° 28611 ("LGA") reconoció en su Título Preliminar el derecho de acceso a la información, el cual incluyó a las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento. Como parte de la aprobación de las normas antes expuestas, se creó el Sistema Nacional de Información Ambiental ("SINIA"), el cual constituye una red de información que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental a cargo del Ministerio del Ambiente ("MINAM").

Con la finalidad de promover un mayor acceso a la información ambiental, en el año 2009 se aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales ("RTAIPA"), el cual es de aplicación a las entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental ("SNGA") o desempeñan funciones ambientales en todos sus niveles nacional, regional y local. En adición a incorporar los lineamientos desarrollados en la Ley TAIP, el RTAIPA dispuso que la solicitud de información deberá ser atendida en un plazo máximo de siete (7) días hábiles -en comparación con los diez (10) días hábiles de la Ley TAIP-, el mismo que puede ser prorrogado excepcionalmente por cinco (5) días hábiles adicionales

¹⁶ Ministro de Justicia y Derechos Humanos. (2020). *Informe Anual de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública Tramitadas por las Entidades de la Administración Pública*. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1780523/IA%202020.pdf.pdf>

siempre que el volumen y complejidad de la información solicitada amerite la prórroga o exista una circunstancia que así lo justifique.

Adicionalmente, el RTAIPA innovó al establecer por primera vez un capítulo referente a las consultas y reclamaciones por infracciones ambientales procedentes de autoridades o personas extranjeras a cargo del MINAM. Para ello, se establece que el MINAM podrá solicitar a cualquier persona, entidad pública o privada, la información necesaria para emitir una opinión sobre la información consultada. La respuesta a la autoridad o persona extranjera deberá ser emitida en un plazo no mayor a noventa (90) días útiles, prorrogables por treinta (30) días útiles adicionales si la complejidad del asunto y la naturaleza de la investigación lo requieran.

Si bien la aprobación de la RTAIPA estableció los lineamientos para el cumplimiento del acceso a la información por parte de las autoridades ambientales, existen autoridades que han aprobado directivas específicas sobre esta materia, como es el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ("OEFA").

El OEFA es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental ("SINEFA") y tiene la responsabilidad de supervisar que los administrados bajo su ámbito de competencia cumplan las obligaciones ambientales derivadas de la normativa ambiental, de sus instrumentos de gestión ambiental y de los actos y disposiciones administrativas emitidas. Pero esta institución no sólo cuenta con competencias de supervisión y fiscalización directas, sino que también es competente para supervisar el cumplimiento de las funciones de las entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local ("EFA"). Es decir que OEFA no sólo es competente de supervisar a los titulares de actividades mineras o agrícolas, sino también puede supervisar a cualquier otra institución que se encuentre llevando a cabo de manera adecuada sus funciones en materia ambiental.

En esa línea, en el año 2012, el OEFA aprobó la Directiva N° 1-2012-OEFA/CD, Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA ("Directiva OEFA"), el cual detalló, a nivel general, la información que se encuentra en posesión del OEFA y aquella información que no puede otorgarse por ser de carácter confidencial. En esa línea, la Directiva OEFA estableció que la única excepción al carácter público de la información ambiental es la información considerada como secreta, reservada y confidencial de acuerdo con el TUO TAIP. En particular, constituye información confidencial la siguiente:

- (i) Información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA;
- (ii) La información referida a supuestos de secreto comercial, secreto industrial y tecnológico, secreto bancario, tributario y bursátil, que no estén a disposición de otros medios de información pública; y,
- (iii) La información que afecte la intimidad personal y familiar de las personas involucradas en un procedimiento e información proveniente de terceras personas ajenas al procedimiento de investigación, cuya divulgación sin previa autorización podría ocasionarles graves perjuicios económicos o morales.

Finalmente, se establece que, de conformidad con lo establecido en la Ley TAIP, un funcionario de dicha institución será el responsable de entregar la información pública solicitada, así como de cumplir lo establecido en la Directiva OEFA.

02

Definir reglas específicas para el acceso a la información ambiental por parte de personas y grupos en situaciones de vulnerabilidad, incluyendo esfuerzos para identificar y apoyar a

	<p>personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad, brindando asistencia en la preparación de solicitudes de acceso y asegurando que la información esté disponible en los diversos idiomas utilizados en el país.</p> <p>La normativa en materia de acceso a la información no establece disposiciones específicas o procedimientos para el apoyo a personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad.</p> <p>Con respecto a la accesibilidad de la información en diversos idiomas, existen ciertas autoridades, como el Ministerio de Cultura o el MINJUSDH, que no sólo han aprobado los formatos de solicitud de acceso en la lengua quechua, sino que adicionalmente han puesto a disposición del público sus textos de procedimientos administrativos en quechua. No obstante, estas iniciativas resultan insuficientes considerando que en el Perú existen cuarenta y ocho (48) lenguas indígenas.¹⁷</p>
03	<p>La información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío. Los costos de reproducción y envío deberán ser razonables.</p> <p>Los costos relacionados al acceso a la información ambiental se encuentran establecidos en la legislación nacional. Según lo dispuesto el inciso 5) del artículo 2 de la CPP, las personas que soliciten información a las entidades públicas tienen que asumir el costo administrativo que suponga dicho pedido. En esa línea, la Ley TAIP estableció que el solicitante que requiera la información sólo deberá abonar el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida, la cual debe de encontrarse publicada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad.</p> <p>Posteriormente, en virtud de la existencia de cobros indebidos y de la exigencia de requisitos adicionales a los establecidos en la normativa de acceso a la información por parte de las entidades de la administración pública, en el año 2020 se promulgó el Decreto Supremo N° 164-2020-PCM, que estandarizó los costos por derecho de tramitación en las solicitudes de acceso a la información pública. Los costos establecidos por la referida norma son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">- Copia simple en formato A4: S/0.10 (por unidad) (USD 0.026)- Información en CD: S/1.00 (por unidad) (USD 0.26)- Información por correo electrónica: gratuita <p>Adicionalmente, la norma establece que en caso se soliciten otras formas de entrega de información física (tales como mapas en distintos formatos, imágenes satelitales, entre otros), cada entidad podrá determinar el pago por derecho de tramitación. Los costos aprobados por las autoridades ambientales oscilan entre S/ 4 a S/ 32 soles (USD 1.03 a USD 8.22).</p> <p>El requerimiento de costos adicionales al solicitante de la información será fiscalizado y sancionado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“ANTAIP”) del MINJUSDH, así como por la Contraloría General de la República.</p>
04	<p>Establecer o designar una o más entidades o instituciones imparciales con autonomía e independencia para promover la transparencia en el acceso a la información ambiental.</p>

¹⁷ El Ministerio de Cultura registra un listado total de cuarenta y ocho (48) lenguas indígenas u originarias, cuatro (4) de ellas se hablan en los Andes y cuarenta y cuatro (44) se hablan en la Amazonía. Ver más en: https://bdpi.cultura.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas_internas/descargas/Lista%20de%20Lenguas%20Indi%CC%81ge%20u%20Originarias%202021.pdf

	<p>El Perú si cuenta con entidades imparciales con autonomía e independencia en el acceso a la información ambiental. El MINJUSDH a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública es la ANTAIP. La ANTAIP es responsable de fomentar la cultura de la transparencia y acceso a la información pública y cuenta con facultades normativas, supervisoras, consultivas y promotoras en materia de transparencia y acceso a la información pública.</p> <p>Como parte de las facultades de supervisión de dicha entidad, en el año 2017 se creó el TTAIP, el cual es un órgano resolutorio del MINJUSDH con dependencia administrativa del Despacho Ministerial e independencia funcional, encargado de resolver en la última instancia administrativa las controversias que se susciten vinculadas a la transparencia y al derecho al acceso a la información pública a nivel nacional.</p> <p>Si bien el ANTAIP es la máxima institución en la materia, todas las entidades de la administración pública son responsables del cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública. En materia ambiental, el OEFA, como ente rector del SINEFA, es el ente responsable de conducir y supervisar el cumplimiento del acceso a la información ambiental por parte de las EFA.</p>
05	<p>Garantizar que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones.</p> <p>La normativa nacional si establece la obligación de generar, recopilar y poner a disposición del público la información relevante para sus funciones. Por favor, revisar la respuesta a la pregunta 1 de la presente sección “<i>Derecho a acceder a la información ambiental</i>”.</p>
06	<p>Contar con uno o más sistemas de información ambiental actualizados.</p> <p>El Perú cuenta con diversos sistemas de información ambiental que detallamos a continuación:</p> <p>a) SINIA</p> <p>Según lo expuesto previamente, el SINIA constituye una red de información a cargo del MINAM, que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental. El SINIA facilita el acceso libre a la información ambiental generada por entidades públicas y privadas e incluye la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none">(i) Información ambiental estadística;(ii) Información ambiental bibliográfica documental;(iii) Información ambiental documental normativa; e,(iv) Información ambiental geoespacial. <p>El enlace para acceder al SINIA es el siguiente: https://sinia.minam.gob.pe/</p> <p>b) <u>El Observatorio Nacional de Investigación Ambiental (“ONIA”)</u>:</p> <p>El ONIA es un mecanismo de difusión de investigaciones científico-ambientales de acceso abierto, de forma rápida y accesible para investigadores, académicos, funcionarios públicos y sociedad civil. Su finalidad es brindar el seguimiento al desarrollo de la Agenda de Investigación Ambiental 2021.</p>

El enlace para acceder al ONIA es el siguiente:
<https://investigacion.minam.gob.pe/observatorio/>

c) Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (“RETC”):

El RETC es un catálogo con las emisiones y transferencias de contaminantes químicos, con énfasis en aquellos considerados como peligrosos, incluyendo información de los riesgos que estos pueden tener para la salud del ambiente y de la población, la cantidad de emisiones y transferencias por el aire, agua y suelo. Explicaremos a mayor detalle el RETC en la siguiente pregunta.

El enlace para acceder al RETC es el siguiente: <https://retc.minam.gob.pe/>

d) GEO BOSQUES:

GEO BOSQUES es una plataforma de monitoreo de los cambios sobre la cobertura de los bosques, a través de la cual se distribuye información a los distintos usuarios de los cambios que ocurren en los bosques. Dicha información es distribuida a través de reportes, informes, mapas, visores digitales de mapas y correos electrónicos.

El enlace para acceder a GEO BOSQUES es el siguiente:
<http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/index.php>

e) Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (“SIGRID”):

El SIGRID es una plataforma digital geoespacial, de libre acceso, diseñada para consultar, compartir, analizar y monitorear la información relacionada a los peligros, vulnerabilidades y riesgos originados por fenómenos naturales; así como proporcionar información territorial a nivel nacional.

El enlace para acceder al SIGRID es el siguiente: <http://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/>

f) Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (“SIGERSOL”):

El SIGERSOL es una herramienta, administrada por el MINAM, la cual facilita el registro, procesamiento y difusión de la información sobre la gestión y manejo de residuos sólidos de las municipalidades y de aquellos titulares de actividades del ámbito no municipal.

El enlace para acceder al SIGERSOL es el siguiente: <https://sigersol.minam.gob.pe/>

g) Geoservidor

El Geoservidor es una plataforma tecnológica con información geoespacial especializada sobre la situación ambiental del territorio. Este sistema contiene información sobre las zonas con potencial para el desarrollo sostenible, zonas seguras y con riesgos de desastres, alerta de minería ilegal y otros delitos y cambios de uso de la tierra a nivel nacional, regional, provincial y distrital del territorio peruano.

El enlace para acceder al Geoservidor es el siguiente: <https://geoservidor.minam.gob.pe/>

Si bien los sistemas de información antes expuestos desarrollan los temas establecidos en el Acuerdo; una de las limitaciones que muestran estos sistemas de información ambiental

07

es que la información sólo se encuentra en español, a excepción de ciertos documentos como la Política Nacional del Ambiente que se encuentra en un audio en quechua. Ello representa una limitación para quienes no hablan y entienden este idioma fácilmente. En ese sentido, las medidas de difusión de estas decisiones deberían enfocarse en superar esta barrera de lenguaje, así como la barrera del empleo de conceptos técnicos o legales que dificultan su comprensión por parte de cualquier ciudadano.

Establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos.

La normativa nacional estableció la creación de los registros detallados en el Acuerdo, los cuales detallamos a continuación:

a) Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes

En el año 2005, el Perú ratificó el Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP). Posteriormente a ello, el MINAM aprobó el Plan Nacional de Implementación del Convenio de Estocolmo Orgánicos Persistentes, el cual incluyó la creación del RETC.

El RETC fue creado con el objetivo de inventariar y mantener actualizada una base de datos de alcance nacional sobre emisiones y transferencias al aire, agua, y suelo, de contaminantes según área geográfica y actividad económica. El RETC es actualizado anualmente con la información reportada por los titulares de establecimientos industriales y empresas no categorizadas como micro o pequeña empresa.

b) Materiales Peligrosos

El Perú no cuenta con un registro nacional sobre materiales peligrosos. No obstante, la Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobada mediante Ley N° 28256 ("Ley MATPEL"), dispuso que los materiales peligrosos regulados son aquellos establecidos en el Libro Naranja de las Naciones Unidas.

En adición, la Ley MATPEL estableció la creación de un Registro Único de Transporte Terrestre de Materiales y/o Residuos Peligrosos, en el cual se encuentran inscritos aquellos titulares autorizados a transportar materiales peligrosos. Si bien dicho registro no se encuentra publicado en la página web de la institución a cargo, se puede acceder a este mediante una solicitud de acceso a la información pública.

c) Residuos peligrosos y no peligrosos

La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1278, creó el SIGERSOL y el Registro de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos ("EO-RS"), ambos a cargo del MINAM.

Las municipalidades, EO-RS y generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal están obligados a registrar información en materia de residuos sólidos en el SIGERSOL. La información reportada es consolidada por el MINAM, la cual presenta sus resultados a través del Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente en el Perú, así como elabora un reporte de las emisiones y reducciones de gases efecto invernadero del sector residuos sólidos, los cuales se encuentran a disposición de la ciudadanía. Asimismo, el SIGERSOL publica informes anuales con información diferenciada por departamento, provincia y distrito. A la fecha, sólo se encuentra disponible la información hasta el año 2018.

08

Por otro lado, el Registro de EO-RS cuenta con información de las EO-RS autorizadas por el MINAM para prestar servicios de limpieza de vías y espacios públicos, recolección y transporte, acondicionamiento, valorización, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos sólidos.

Garantizar la divulgación y difusión inmediata de información en caso de amenaza inminente para la salud pública o el medio ambiente, así como desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana.

La legislación nacional establece un procedimiento para la declaratoria de emergencias ambientales en el territorio nacional. Asimismo, el OEFA cuenta con regulación para el dictado de medidas preventivas ante peligro inminente o alto riesgo de producirse daños en el ambiente o salud de las personas, en el marco de las supervisiones que dicha entidad realiza a los titulares de proyectos de inversión bajo su competencia.

a) Declaratoria de emergencia ambiental

En el año 2006, se aprobó por primera vez en el Perú el procedimiento para la Declaración de Emergencia Ambiental (“DEA”) de una determinada área geográfica en caso de ocurrencia de algún daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales, humanas o tecnológicas que deteriore el ambiente.

Para que proceda una DEA se evalúan los siguientes criterios técnicos: (i) niveles de concentración de contaminantes por encima de estándares o límites máximos permisibles; (ii) alteración permanente e irreversible de condiciones naturales y paisajes de áreas significativas, que comprometan la productividad de las mismas; (iii) afectación y riesgo a la salud de las personas y a sus fuentes de alimentación por contaminación con emisiones y vertimientos de sustancias tóxicas y peligrosas; y, (iv) riesgo por vulnerabilidad de las poblaciones.

La declaratoria deberá ser aprobada por el MINAM y será publicada en el diario oficial “El Peruano”. La resolución con la declaratoria incluye un Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo, que señala el ámbito territorial, las medidas de seguridad y técnico sanitarias a adoptar, con la finalidad de evitar daños a la salud y al ambiente, el plazo de duración de la emergencia y las medidas mínimas de control necesarias.

b) Las medidas preventivas en el marco de una supervisión ambiental a los titulares de proyectos de inversión

La Ley del SINEFA establece que el OEFA -como ente rector del SINEFA- puede imponer medidas preventivas con la finalidad de evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. Las medidas preventivas son dictadas en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Inminente peligro: es la situación de riesgo o daño al ambiente cuya ocurrencia es altamente probable en el corto plazo.

b) Alto riesgo: es la probabilidad de ocurrencia de impactos ambientales que puedan trascender los límites de una instalación, y afectar de manera adversa al ambiente y la población.

c) Mitigación: se configura cuando es necesario implementar acciones tendientes a prevenir daños acumulativos de mayor gravedad sobre el ambiente.

	<p>Las medidas preventivas son dictadas como parte de una supervisión, la cual involucra a la autoridad supervisora y al titular de las operaciones que generan la amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente. Las normas que regulan las medidas administrativas no establecen un sistema de alerta temprana para la población en general; no obstante, el OEFA usualmente informa a la población del dictado de la medida preventiva por medio de notas de prensa en su página web, el mismo día en el cual la medida es dictada. Asimismo, el OEFA cuenta con un portal web de las medidas administrativas dictadas, en el cual el público general puede acceder a las resoluciones que dictaron las medidas preventivas. Cabe indicar que tanto las notas de prensa como el Registro de Medidas Administrativas sólo se encuentran en español.</p> <p>Cabe indicar la medida preventiva tiene que ejecutarse de forma inmediata desde el día mismo de su notificación al titular de las operaciones. Las medidas preventivas que pueden dictarse son la clausura o paralización temporal, parcial o total del local o actividades que generen el peligro; decomiso temporal; destrucción de materiales o residuos peligrosos que generen el peligro inminente o riesgo; así como cualquier otra medida idónea. En caso el titular de las operaciones no ejecute voluntariamente la medida preventiva, el OEFA podrá solicitar el apoyo de la Policía Nacional del Perú para hacer efectiva la medida preventiva. Adicionalmente, en dicho supuesto, el titular de la operación será sancionado con una multa hasta de 100 Unidades Impositivas Tributarias (USD 112,994.35) por negarse a acatar las órdenes de la autoridad ambiental.</p>
09	Publicar y difundir a intervalos regulares, que no superen los cinco años, un informe nacional sobre el estado del medio ambiente.
	<p>El Perú cuenta con tres (3) principales documentos que detallan el diagnóstico del ambiente. Dichas publicaciones cuentan con más de cinco (5) años de antigüedad y sólo han sido elaboradas en español. Los reportes se encuentran publicados en el SINIA y en un solo formato.</p> <p>Cabe indicar que las normas en materia ambiental no regulan la periodicidad en la que debe de aprobarse dichos reportes sobre el estado del medio ambiente o su contenido específico.</p> <p>Los documentos que detallan el estado del medio ambiente a nivel nacional son los siguientes:</p> <p>a) <u>Diagnóstico Ambiental del Perú (“DAP”)</u></p> <p>El DAP fue uno de los primeros instrumentos de gestión ambiental creados en el país en el año 2008. El informe describió la situación del ambiente y de los recursos naturales, con énfasis en temas como la calidad del agua, contaminación del aire, la amenaza de los suelos con aptitud agropecuaria, diversidad biológica y la problemática en torno a la extinción de grupos y culturas aborígenes. Adicionalmente, el DAP detalló los objetivos en la gestión ambiental del país y su importancia en la competitividad en los mercados internacionales.</p> <p>b) <u>Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERÚ: 2011-2021 (“PLANAA”)</u></p> <p>El en año 2011, el MINAM aprobó el Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERÚ: 2011-2021 (“PLANAA”). El PLANAA es un instrumento de planificación ambiental nacional de largo plazo y contiene las principales metas y cambios esperados al 2021. Adicionalmente, contiene un diagnóstico situacional de los siguientes temas: (i) agua, (ii)</p>

	<p>residuos sólidos, (iii) aire, (iv) bosques y cambio climático, (v) diversidad biológica, (vi) minera y energía y (vii) gobernanza ambiental.</p> <p>c) <u>Informe sobre el Estado del Ambiente (“INEA”)</u></p> <p>En el año 2012 se aprobó el primer INEA correspondiente a los años 2009 a 2012. Luego en el año 2015, se aprobó el segundo y último INEA, correspondiente a los años 2012 y 2013.</p> <p>El INEA presentó información sobre (i) las potencialidades y riquezas del patrimonio natural del país; (ii) los severos problemas y pasivos ambientales que explican el deterioro del patrimonio natural; y, (iii) las acciones e iniciativas que se están materializando con la finalidad de disminuir las presiones sobre los recursos naturales y el ambiente. El informe incluyó la información sugerida en el Acuerdo; no obstante, el INEA sólo presentó información sobre los convenios de colaboración en el sector público, no se registró información sobre el sector social y privado.</p>
10	<p>Alentar la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental que evalúen la eficacia, efectividad y el progreso de las políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales.</p> <p>La regulación ambiental peruana no establece mecanismos de revisión independientes de desempeño ambiental.</p>
11	<p>Asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios.</p> <p>A lo largo de los últimos años, el Perú ha emitido algunas disposiciones legales sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios, así como sus efectos en la salud. A la fecha, no existe un marco regulatorio específico sobre dichas prácticas; no obstante, ciertos sectores estratégicos han promulgado normas relevantes que promueven la sostenibilidad en la producción y consumo de bienes y servicios.</p> <p>Como parte del cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas en el año 2015, el Estado Peruano se comprometió a adoptar prácticas sostenibles en la producción y consumo responsable.</p> <p>En el caso del sector industria manufacturera y comercio interno, el Ministerio de la Producción (“<u>PRODUCE</u>”) dispuso la promoción de Acuerdos de Producción Más Limpia (“<u>APL</u>”) con los titulares de actividades de dicho sector. Los APL son instrumentos de promoción voluntarios que buscan mejorar las condiciones de producción y ambientales de sus procesos para alcanzar una economía circular. A la fecha, existen siete (7) APL con empresas como Coca Cola Perú y Arca Continental Lindley, Backus, Koplast, Aceros Arequipa, entre otros, que han implementado voluntariamente medidas sostenibles en sus operaciones.</p> <p>Por otra parte, el Ministerio de Agricultura (“<u>MIDAGRI</u>”) ha aprobado un reglamento específico para la producción y comercialización de los productos orgánicos en concordancia con las normas internacionales. Dicho reglamento establece disposiciones sobre el etiquetado del producto orgánico, el cual debe proporcionar información clara y precisa sobre la condición orgánica del producto e incluir el nombre del productor responsable, así como el nombre y número de registro otorgado por la autoridad que otorgó la certificación.</p>

Asimismo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (“MTC”) promulgó por primera vez en el año 2001, los Límites Máximos Permisibles (“LMP”) de emisiones contaminantes para vehículos automotores que circulen en la red vial. Esta norma fue innovadora al implementar en el país la tecnología Euro¹⁸ con la finalidad de disminuir las cantidades de emisiones contaminantes en el ambiente¹⁹. La aprobación y aplicación de las normas en materia de emisiones ha sido de forma gradual, ya que las normativas Euro requieren la introducción de nuevas tecnologías (combustibles a nivel nacional, por ejemplo).

Adicionalmente a ello, en el año 2018, el MINAM aprobó la primera ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables. Esta norma muestra un primer e importante avance respecto de las medidas más urgentes que necesita el país para reducir la contaminación por el uso masivo de plásticos de un solo uso, como las bolsas y sorbetes de plástico, y otros materiales como el Poliestireno Expandido²⁰ (también conocido como PES o tecnopor). La norma sigue una tendencia regional y presenta alcances adicionales. Tal como ha destacado el MINAM, si bien existen normas que prohíben las bolsas de plástico en otros países de Latinoamérica, no han incorporado el uso de otros materiales como el poliestireno expandido, por lo que Perú es el pionero en este aspecto. Asimismo, esta Ley no sólo busca reducir el consumo de estos productos con miras a mitigar su impacto en los océanos y ríos, a través de desincentivos, como el impuesto al consumo de las bolsas de plástico, sino también a través de incentivos a los fabricantes, importadores y comercializadores de este material, brindando alternativas como las bolsas biodegradables.

Con respecto a las normas de protección al consumidor, el Código de Protección y Defensa del Consumidor no establece disposiciones específicas sobre la información que debe darse a los consumidores y usuarios sobre las cualidades ambientales de los bienes. No obstante, se establece que en caso exista un producto o servicio que luego de su colocación en el mercado, se detecte que existe algún riesgo para la salud de los consumidores, el proveedor se encuentra obligado a comunicar dicho hecho a la autoridad; así como a informar de forma inmediata a los consumidores, mediante anuncios en medios de comunicación.

12

Promover el acceso a la información ambiental en posesión de entidades privadas e incentivar la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas.

a) Acceso a la información ambiental en manos de entidades privadas

De acuerdo con lo expuesto previamente, la normativa sobre el acceso a la información es aplicable a las entidades de la administración pública tienen la obligación de proporcionar aquella información que ha sido creada u obtenida, o que se encuentre en posesión de ellas. Adicionalmente, la normativa también es aplicable a las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas del sector público.

La normativa de la materia incluye a aquella proporcionada por las entidades privadas a la administración pública, en el marco de la regulación de sus operaciones. No obstante, la normativa sobre acceso a la información no incluye a aquella información que se encuentra en posesión de entidades privadas, las cuales son consideradas como reservadas.

¹⁸ Medidas reglamentarias aprobadas por el Parlamento Europeo, que regulan los límites aceptables para las emisiones de gases de combustión de los vehículos nuevos vendidos en los Estados Miembros de la Unión Europea (UE). Las normas de emisión se definen en una serie de directivas de la UE con implantación progresiva que son cada vez más restrictivas.

¹⁹ Las emisiones contaminantes reguladas por el MINAM son: (i) monóxido de Carbono CO, (ii) óxidos de Nitrógeno NOx, (iii) hidrocarburos + NOx, y (iv) material Particulado PM.

²⁰ El Poliestireno Expandido (EPS) es un material plástico espumado utilizado comúnmente como envase para la comida, ya que soporta y mantiene altas temperaturas. Su uso es común en Perú por parte de restaurantes y mercados.

b) Elaboración de informes de sostenibilidad

La legislación ambiental prevé la elaboración de informes temáticos de sostenibilidad por parte de las empresas públicas y privadas, los cuales deben de ser remitidos a su autoridad ambiental competente en los plazos establecidos en la normativa ambiental o en los plazos que establezca su Estudio Ambiental.

Dichos informes contienen información sobre el manejo ambiental de sus operaciones, como lo son el manejo de residuos sólidos; monitoreo ambiental de sus emisiones o descargas; cumplimiento de sus Estudios Ambientales; desempeño social con las comunidades o grupos de interés, entre otros. Los sectores que exigen los informes de sostenibilidad son aquellos que generan mayores impactos en el ambiente, tales como minería, electricidad, hidrocarburos, industria, entre otros. El público en general puede acceder a dicha información por medio de solicitudes de acceso a la información.

13

Garantizar mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.

La legislación ambiental garantiza y establece mecanismos para la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental. En esa línea, el RTAIPA establece que la participación ciudadana ambiental es el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente, en forma individual o colectiva, en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, y en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización.

En específico sobre la participación ciudadana en el marco de proyectos de inversión, la legislación ambiental recoge el proceso de participación ciudadana como un requisito esencial en la evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (“SEIA”). El SEIA, entre otros aspectos, establece los lineamientos para las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión en el país y clasifica dichas evaluaciones en tres categorías de Estudios Ambientales dependiendo del tipo de proyecto y los impactos que se generarán.

El SEIA es liderado por el MINAM y está integrado por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (“SENACE”) institución especializada en la evaluación de la viabilidad ambiental de los proyectos de inversión más complejos del país; así como por las autoridades sectoriales, quienes emiten la certificación ambiental de los proyectos o actividades, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En esa medida, la participación ciudadana es de cumplimiento obligatorio por parte del titular de las actividades, como parte del proceso de evaluación y aprobación de sus Estudios Ambientales. Este requisito resulta esencial dado que sin que se cumpla con los mecanismos obligatorios establecidos, la autoridad competente no podrá dar inicio a la evaluación del Estudio Ambiental y en este sentido, el titular de la actividad no podrá contar con la certificación ambiental, requisito obligatorio para el inicio de las actividades productivas.

Así, el cumplimiento del proceso de participación ciudadana se convierte en un requisito

	<p>esencial, reconociendo este derecho como un derecho constitucional que tiene toda persona y que le permite <i>“participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno”</i>.</p> <p>Este derecho constitucional que es materializado en las normas ambientales, faculta a todas las personas a presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones y/o aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control; circunscribiendo dicha participación a una actuación responsable, de acuerdo con las reglas y procedimientos de los mecanismos formales establecidos para tal fin, y conforme con los principios de buena fe, transparente y veracidad.</p> <p>Cabe indicar que sin perjuicio de los mecanismos de participación reconocidos en la legislación general, ciertos sectores como energía, minería, agricultura e industria cuentan con normas especiales que regulan los procesos de participación ciudadana en el ámbito de sus actividades y recogen mecanismos idóneos para estas actividades, como pueden ser el uso de medios tradicionales, mesas de diálogo, oficinas de información, entre otros.</p> <p>Es importante mencionar que la ejecución de los procesos de participación ciudadana, en el marco de la evaluación de los Estudios Ambientales, es de responsabilidad de los titulares de proyectos de inversión y no del Estado. El Estado en este caso es quien verifica que dicho proceso se lleve a cabo en cumplimiento de las normas ambientales aprobadas.</p> <p>Finalmente, los mecanismos de participación ciudadana son aplicables a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, desde el diseño del proyecto hasta la fase posterior al cierre. Cabe indicar que los aportes y sugerencias del proceso de participación ciudadana tendrán propósito informativo y carácter no vinculante.</p>
14	<p>Realizar esfuerzos para identificar al público directamente afectado por los procesos de toma de decisiones antes mencionados, y promover acciones específicas para facilitar su participación.</p>
	<p>Si bien la participación ciudadana es un proceso aplicable a todos los ciudadanos, la normativa ambiental ha establecido disposiciones para que el público directamente afectado por los procesos de toma de decisiones cuente con información necesaria sobre los proyectos de inversión que serán ejecutados en sus localidades. En esa línea, la LGA establece que las audiencias públicas, como uno de los mecanismos de la participación ciudadana, debe de realizarse en el área de la población más cercana a la zona de influencia del proyecto. El lugar específico es determinado por la autoridad a cargo de la evaluación del Estudio Ambiental del titular.</p> <p>Asimismo, se establece que la población afectada será informada con la colocación de carteles en las oficinas de las autoridades locales, publicación de avisos en los diarios locales de mayor circulación de la localidad, avisos radiales en compañías radiales de la zona, buzones de observaciones y sugerencias en la comunidad, oficinas de información en la misma localidad, entre otros.</p>
15	<p>Hacer pública la siguiente información mínima necesaria relacionada con los procesos de toma de decisiones antes mencionados: (a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; (b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; (c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; (d)</p>

	<p>un resumen de los puntos (a), (b) y (c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; (e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; (f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y (g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.</p>
	<p>La información detallada en el Acuerdo forma parte de los Estudios Ambientales que el titular de la actividad presenta a la autoridad competente para su evaluación. Como parte del proceso de participación ciudadana, dichos titulares deben de poner a disposición del público en general y de la población afectada por las actividades, un resumen ejecutivo del Estudio Ambiental, en el cual se incluyen la información citada en el Acuerdo.</p> <p>La normativa ambiental establece que dichos resúmenes ejecutivos puestos a disposición de la población deben ser de fácil comprensión y en idioma castellano, así como en el idioma o lengua predominante en la localidad donde se planea ejecutar el proyecto de inversión. Los resúmenes ejecutivos deben de estar disponibles en físico a todos los ciudadanos desde la fase de evaluación ambiental del proyecto (es decir, antes de su construcción) hasta el cierre de éste.</p> <p>Adicionalmente a poner en disposición del público los resúmenes ejecutivos de los Estudios Ambientales, se establece que el titular del proyecto deberá organizar audiencias públicas, talleres participativos, entre otros mecanismos de participación ciudadana, en los que se contará con profesionales que expliquen la información contenida en los resúmenes a las personas que asistan a las audiencias.</p>
16	<p>Promover el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales con respecto a asuntos ambientales de interés público tales como ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.</p>
	<p>La CPP reconoce los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado. Es por ello que, a lo largo de los años, se han venido instituyendo y regulando diversos mecanismos o instituciones para que las personas puedan participar en la toma de decisiones del Estado.</p> <p>En materia ambiental, la participación ciudadana es uno de los ejes de la gestión ambiental. En adición a su reconocimiento a nivel internacional, como en la Declaración de Río sobre el Desarrollo Sostenible, el derecho a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales se encuentra establecido en la LGA.</p> <p>Al respecto, se establece que toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control.</p> <p>En esa línea, la normativa ambiental establece que las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none">- Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.

- Capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa y protección del ambiente y la población organizada, en la gestión ambiental.
- Establecer mecanismos de participación ciudadana para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
- Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental.
- Velar porque cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana.
- Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo.

17

Define procedimientos y mecanismos que apoyan el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones antes mencionados, desde las primeras etapas hasta la toma de decisiones.

La normativa ambiental sobre participación ciudadana ha establecido procedimientos y mecanismos para el proceso de toma de decisiones. En esa línea, la LGA precisa que las personas no solo tienen el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; sino, además, el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente

La participación ciudadana en materia ambiental implica que los ciudadanos sean informados y puedan participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan su calidad de vida y la calidad ambiental. Para ello, el RTAIPA estableció que las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana:

- Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.
- Capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa y protección del ambiente y la población organizada, en la gestión ambiental.
- Establecer mecanismos de participación ciudadana para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
- Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental.
- Velar porque cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana.
- Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo.

En ese sentido, las entidades públicas tienen la obligación de llevar a cabo la participación ciudadana desde fase temprana, de manera que su influencia en la decisión o norma que se adopte pueda ser real. Los mecanismos de consulta en materias con contenido ambiental son los siguientes:

- Audiencias públicas;
- Talleres participativos;
- Encuestas de opinión;
- Buzones de sugerencias;
- Comisiones Ambientales Regionales y Locales;
- Grupos Técnicos;
- Comités de Gestión,

	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreos participativos; - Visitas guiadas; - Comités de Vigilancia Ciudadana, debidamente registrados ante la autoridad; - Seguimiento de los indicadores de cumplimiento de la normativa ambiental; - Denuncia de infracciones o de amenazas de infracciones a la normativa ambiental; - Publicación de proyectos de normas; - Otros mecanismos debidamente sustentados.
18	<p>Con respecto a los procesos de toma de decisiones antes mencionados, garantizar que el público esté informado, como mínimo, de (a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; (b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; (c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y (d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.</p> <p>La legislación nacional incluye las disposiciones desarrolladas en el Acuerdo.</p>
19	<p>Proporcionar los medios para facilitar la comprensión y la participación del público directamente con un idioma primario diferente al idioma oficial.</p> <p>La legislación nacional establece que los documentos que el titular del proyecto presente ante la autoridad competente, en el marco de la evaluación de Estudios Ambientales, deben estar redactados en idioma castellano. Adicionalmente, la autoridad competente también podrá requerir que la información puesta a disposición de la ciudadanía -como es el caso de los resúmenes ejecutivos que expusimos previamente- sea también redactado en el idioma o lengua predominante en la localidad donde se planee ejecutar el proyecto de inversión. Asimismo, cuando el idioma o lengua predominante en la zona de ejecución no permita o haga difícil una traducción escrita del estudio, se podrá solicitar la presentación de una versión magnetofónica, en audio digital o cualquier otro medio apropiado del referido resumen ejecutivo para su difusión.</p>
20	<p>Fomentar el establecimiento de espacios de consulta adecuados en los que puedan participar diversos grupos y sectores.</p> <p>La normativa nacional si establece la obligación de generar, recopilar y poner a disposición del público la información relevante para sus funciones. Por favor, revisar la respuesta a las preguntas 16 y 17 de la presente sección "<i>Derecho a acceder a la información ambiental</i>".</p>
21	<p>Garantizar el cumplimiento de la legislación nacional y las obligaciones internacionales en relación con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.</p> <p>El derecho a la consulta es el derecho que tienen los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas; así como planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente sus derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Este derecho fue reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes ("<u>Convenio 169 de la OIT</u>"), y fue ratificado por el Perú en 1995.</p> <p>En ese marco, en 2011 se aprobó la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios ("<u>Ley de Consulta Previa</u>) y, al año siguiente, mediante</p>

Decreto Supremo N° 1-2012-MC, se aprobó el Reglamento que desarrolla las disposiciones de la Ley. Es así que, en función a lo establecido por el Convenio 169, el marco legal ha dispuesto que para el reconocimiento como pueblo indígena u originario, deben cumplirse dos elementos esenciales, uno objetivo y otro subjetivo. El elemento objetivo implica que estos pueblos desciendan de poblaciones que habitaban el país en la época de la colonización y, cualquiera que sea su condición jurídica, conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Por su parte, el elemento subjetivo tiene que ver con su auto reconocimiento como pueblos indígenas.

El objetivo principal del proceso de consulta previa es alcanzar un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado para la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos. El derecho de consulta previa no implica un derecho a veto a favor de estos pueblos.

De acuerdo con Ley de Consulta Previa, las entidades estatales promotoras de una medida legislativa o administrativa que puede tener impacto sobre una población indígena u originaria deben observar al menos las siguientes etapas de consulta: (i) identificar la medida legislativa o administrativa objeto de consulta; (ii) identificar los pueblos indígenas u originarios a ser consultados; (iii) publicitar la medida legislativa o administrativa; (iv) informar sobre la medida legislativa o administrativa; (v) evaluar con las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios las medidas legislativas o administrativas; (vi) dialogar con los representantes de los pueblos indígenas u originarios; y, finalmente, (vii) tomar una decisión.

A continuación presentamos un cuadro que detalla las diferencias entre la consulta previa y los mecanismos de participación ciudadana:

Diferencias entre el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la consulta previa		
Materia	Derecho a la Participación Ciudadana	Derecho a la Consulta Previa
Beneficiarios	Todas las personas	Sólo los Pueblos Indígenas u Originarios
Etapas de aplicación	En todas las etapas del proyecto	Previo al otorgamiento de un acto administrativo que faculte el inicio de una actividad
Quién la ejecuta	Dependiendo del tipo de mecanismo y la etapa en la que se dé, puede ser el Estado o el titular de la actividad	Estado
Derecho a veto	No	No

Acceso a la justicia en asuntos ambientales

01

Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso

El derecho al debido proceso se encuentra expresamente reconocido como un principio en el artículo 139²¹ de la CPP. Esta disposición irradia los siguientes cuatro mecanismos

²¹ "Artículo 139°. - Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

existentes en la regulación peruana para efectivizar el acceso a la justicia ambiental:

- a) La vía administrativa;
- b) La vía judicial ordinaria (proceso civil, proceso contencioso administrativo y el proceso penal);
- c) La vía judicial constitucional (proceso de amparo, cumplimiento, hábeas data, acción popular e inconstitucionalidad); y,
- d) Los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

En esa línea, en sede administrativa, la Ley del Procedimiento Administrativo General (“LPAG”) reconoce al debido procedimiento como un principio aplicable a todos los procedimientos administrativos. Si el proceso no cumple con asegurar las mínimas garantías para el accionante, se puede solicitar la nulidad de su tramitación. Estas garantías comprenden los derechos a la pluralidad de instancias, derecho de defensa, a ofrecer y producir pruebas, el derecho a la impugnación de las resoluciones, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, entre otros.

En el mismo sentido, el Código Procesal Civil establece una serie de principios aplicables a todos los procesos judiciales en materia civil y contencioso administrativo en el Título Preliminar, los cuales están encabezados por el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva con sujeción a un debido proceso. A partir de esta disposición se disgregan todos los demás principios que contribuyen a garantizar este principio.

En la misma línea, el Código Procesal Penal reconoce este derecho que se concreta mediante las garantías mínimas que se establecen respecto de todo proceso penal, puntualmente las garantías referidas al Derecho Defensa, medios probatorios, motivación, entre otros.

Asimismo, el CPC se encuentra bajo lo dispuesto por el principio constitucional. En esa medida se regula que el Proceso de Amparo puede efectivizar su protección frente a resoluciones judiciales firmes que vulneran este derecho. Así como, el Hábeas Corpus puede interponerse para proteger la libertad individual cuando este derecho se ha vulnerado mediante la transgresión al debido proceso. Es decir, este derecho y principio de la administración de justicia, se resume en el conjunto de garantías mínimas que debe exigirse en un proceso para asegurar que sea justo y, que su ejecución sea de conformidad con el ordenamiento legal.

02

Adicionalmente y en soporte al debido proceso, tener (a) entidades estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; (b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; (c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; (d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente; (e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba; (f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y (g) mecanismos de reparación.

a) Entidades estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. [...]

Durante los últimos 20 años la creación de instituciones con competencias ambientales se ha extendido. Si bien el Perú cuenta con un marco legal ambiental desde 1990, es recién a partir de 2008 en el marco de las negociaciones del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América (“TLC”) que se aprobaron políticas para la implementación de normas e instituciones que garanticen un mayor nivel de protección ambiental. En ese sentido, en el año 2008 se creó el MINAM, entidad que reemplazó al Consejo Nacional del Ambiente, creada en 1994 y cuyo rol era más limitado a una entidad coordinadora. El MINAM por su parte, fue creada bajo la función de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental.

Después de su creación, otras entidades acompañaron la fase de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. En ese sentido y como se expuso previamente, el sector ambiental se estructuró en un Sistema Nacional de Gestión Ambiental constituido por diferentes niveles funcionales y roles de gestión ambiental. Es así que se creó el SEIA, que constituye un sistema para la identificación, prevención, supervisión y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos.

También se creó el SINEFA, liderado por el OEFA, cuya finalidad es el cumplimiento de la legislación ambiental mediante las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización, control y potestad sancionadora ambiental. En ese sentido, el OEFA se encarga de realizar estas funciones directamente sobre los proyectos de inversión bajo su competencia. Asimismo, como ente rector, también supervisa el ejercicio de estas funciones por parte de las EFA, que como indicamos previamente comprenden a los Ministerios, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en tanto estas instituciones realizan funciones de fiscalización ambiental.

Por otro lado, en materia penal el Código Penal regula un Título XIII de Delitos Ambientales, en función del cual se ha dispuesto la creación de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (“FEMA”) en todo el país, con competencia para investigar estos delitos en primera instancia. No obstante, esta situación no se repite en segunda instancia, pues no existen Fiscalías Superiores Especializadas en Materia Ambiental. Esto puede implicar una limitación en el enfoque de especialización en la investigación conforme el proceso avanza a instancias superiores.

Complementariamente a la función de investigación, también se creó la Dirección de Protección del Medio Ambiente (“DIREPMA”) de la Policía Nacional del Perú, más conocida como la “Policía Ambiental”, conformada por efectivos policiales capacitados para atender investigación en delitos ambientales. También, en el marco del proceso judicial en sí mismo, se han establecido, como resultado de la suscripción del “Pacto de Madre de Dios por la Justicia Ambiental”, (“Pacto de Madre de Dios”)²² más de 10 Juzgados de esa naturaleza en todo el país que están encargados de resolver sobre delitos de minería ilegal, deforestación, contaminación ambiental y delitos conexos.

Si bien la creación de instituciones ambientales se ha extendido en el país, aún hace falta fortalecer la especialización de Juzgados ambientales que resuelvan en materia contencioso administrativa y constitucional. Asimismo, a la fecha existe un sector cuyas competencias ambientales se encuentran siendo ejercidas por una autoridad diferente. Este es el caso del sector educación, el cual debería encontrarse bajo la supervisión del Ministerio de Educación (“MINEDU”); no obstante, desde el año 2009 las competencias ambientales se

²² El Pacto de Madre de Dios fue suscrito en noviembre de 2017 por diversas instituciones del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Fiscalía de la Nación y la sociedad civil, es un compromiso adoptado con miras al reconocimiento constitucional y legal de los derechos ambientales, mediante la aplicación de medidas concretas para garantizar el acceso a la justicia ambiental.

encuentran a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (“MVCS”), en tanto el MINEDU implemente las acciones necesarias para otorgar la certificación ambiental a los titulares de actividades bajo su competencia.

(b) Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos

En la vía administrativa, conforme lo establece el artículo 237²³ de la LPAG, un procedimiento administrativo sancionador no puede exceder los nueve (9) meses, renovables por un máximo tres (3) meses adicionales. Es decir, una vez dispuesto el inicio del procedimiento administrativo sancionador por la autoridad ambiental, se debe contar con una decisión en el plazo máximo de un año.

Asimismo, el progreso de estos procedimientos debe ser notificado al investigado y la resolución que resuelve el procedimiento es publicada en los portales de cada institución pertinente o puesta al alcance en la plataforma del SINIA.

Adicionalmente, todo procedimiento administrativo debe cumplir con una serie de principios dispuestos por la LPAG entre los que se destacan los principios de imparcialidad, debido procedimiento, celeridad, eficacia, participación, entre otros, que buscan otorgar las garantías mínimas para la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores. Estos procedimientos no tienen la característica de resultar costosos en su tramitación. De hecho, la LPAG, dispone que no se deben exigir cobros por derecho de tramitación de estos procedimientos. La interposición de una denuncia ambiental ante las autoridades no tiene costo y puede presentarse por los canales virtuales.

En la vía judicial se sigue la misma lógica en cuanto a las garantías mínimas, en tanto, estos principios se desprenden del mandato constitucional de administración de justicia. En cuanto al costo que puede implicar la tramitación de un proceso judicial, se destaca la gratuidad de la defensa que se ha establecido como un derecho de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la celeridad del proceso continúa siendo una falencia en esta sede. Debido a la alta carga procesal, algunos procesos pueden tardar años en resolverse, lo que puede implicar a largo plazo, mayores costos. En materia penal estas falencias han tratado de ser reducidas mediante los mecanismos de simplificación procesal regulados en el Código Procesal Penal Peruano de 2004, tales como: principio de oportunidad, terminación anticipada y conclusión anticipada, que constituyen procesos especiales que permiten dar mayor eficacia y efectividad al proceso penal.

c) Legitimación activa amplia en defensa del ambiente, de conformidad con la legislación nacional

La LGA establece la legitimación activa amplia, de la que se desprende que toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales en defensa del ambiente. En esa línea, se admite una legitimación activa amplia en la presentación de denuncias administrativas o en el inicio de un proceso judicial.

En la vía administrativa, el artículo 105²⁴ de la LPAG ha regulado que toda persona pueda

²³ **“Artículo 237-A. Caducidad administrativa del procedimiento sancionador:**

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. [...]”

²⁴ **“Artículo 105. Derecho a formular denuncias**

presentar una denuncia sobre hechos que conociera contrarios al ordenamiento ambiental sin necesidad de acreditar una afectación directa. Se establece que su presentación obliga a las autoridades a practicar las diligencias necesarias para determinar la veracidad de la denuncia. A partir de la denuncia, el denunciante participa como un tercero, pues la relación de investigación se establece sólo entre la autoridad administrativa y el investigado. Sin embargo, el tercero goza de algunos derechos como el de aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva, la implementación de medidas para proteger su seguridad y el derecho a que la autoridad explique su decisión en caso se decida rechazar su denuncia.

En el caso de la vía judicial, el TC ha establecido en materia ambiental que *“en cuanto al interés difuso, cualquier persona natural está autorizada para iniciar las acciones judiciales que se hayan previsto en el ordenamiento con el objeto de dispensarle tutela, por lo que, para tales casos, no se requiere que exista una afectación directa al individuo que promueve la acción judicial, también se ha previsto que gozan de legitimidad procesal para su defensa las personas jurídicas que tienen como objeto social la preservación del medio ambiente”* (Fundamento 8, de Sentencia del TC, recaído en el Expediente N° 964-2002, de 17 de marzo de 2003). En ese sentido, el ordenamiento peruano prevé la legitimación activa amplia para defender el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado y sus componentes en la vía administrativa, como en la vía judicial.

Cabe resaltar que los casos que no sean atendidos por la jurisdicción nacional también pueden ser atendidos bajo la competencia contenciosa de la Corte IDH. Así, esto es posible a partir de los parámetros establecidos por el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina²⁵ y la Opinión Consultiva OC-23/17, que habilitan la posibilidad de alegar la vulneración del derecho al ambiente como un derecho autónomo, reconocido en el artículo 11²⁶ del Protocolo de San Salvador, en conexión con el artículo 26²⁷ de la CADH. Por lo que, siempre que se cumplan los requisitos de competencia y admisibilidad, es posible defender este derecho en las vías judiciales y administrativas de la jurisdicción interna, así como, en la jurisdicción internacional en caso corresponda.

(d) La posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente

En la vía administrativa el artículo 236²⁸ de la LPAG, establece que es posible que la

105.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

(...).”

²⁵ Cfr. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, párr. 201 al 209.

²⁶ **“Artículo 11.- Derecho a un Medio Ambiente Sano:**

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

²⁷ **“Artículo 26.- Desarrollo Progresivo:**

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

²⁸ **“Artículo 236.- Medidas cautelares:**

236.1 En cualquier etapa del procedimiento trilateral, de oficio o a pedido de parte, podrán dictarse medidas cautelares conforme al artículo 146.

236.2 Si el obligado a cumplir con una medida cautelar ordenado por la administración no lo hiciere, se aplicarán las normas sobre ejecución forzosa prevista en los artículos 203 al 211.

autoridad competente pueda adoptar provisionalmente medidas cautelares. En esa línea, en materia ambiental se reconoce la posibilidad de adoptar medidas preventivas y medidas de restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación del Patrimonio Natural de la Nación.

Estas medidas fueron aprobadas en el artículo 22- A²⁹ y 23³⁰ de la Ley del SINEFA. En el caso de las medidas preventivas, estas se dictan aún sin la existencia de un procedimiento sancionador, exigen una acción al titular de la actividad para evitar un alto riesgo, un inminente peligro o que mitigue el impacto en el ambiente, y concluyen cuando cesa el riesgo o peligro en el ambiente. Además, la norma también ha previsto la adopción de medidas de restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación como complementarias a las sanciones establecidas al finalizar un procedimiento sancionador, dictadas en el marco del principio de responsabilidad ambiental regulado en LGA.

Asimismo, se ha establecido la posibilidad de que la autoridad pueda realizar acciones directas de recuperación, retención o decomiso de bienes, o productos derivados de los mismos, que se hayan originado como consecuencia de la extracción o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales. En el caso puntual del OEFA, la Resolución de Consejo Directivo N° 27-2017-OEFA/CD, Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, establece la posibilidad de que se puedan dictar medidas administrativas como las medidas cautelares y medidas correctivas.

Respecto a las medidas cautelares, el OEFA puede expedir éstas antes del inicio o una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador. Algunas de estas medidas pueden ser: (i) el decomiso de los bienes que generan peligro o riesgo al ambiente o la salud de las personas, (ii) el cese o restricción condicionada de la actividad causante del peligro, (iii) el retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de los bienes o infraestructura causante del peligro, entre otras. Estas medidas pueden ser dejadas sin efecto o variar en cualquier etapa del procedimiento.

Asimismo, se prevé que el OEFA pueda aplicar medidas correctivas como parte de las disposiciones contenidas en la resolución final de un procedimiento administrativo sancionador. Mediante estas medidas se pretenden revertir, o disminuir en lo posible, el

236.3 Cabe la apelación contra la resolución que dicta una medida cautelar solicitada por alguna de las partes dentro del plazo de tres (3) días contados a partir de la notificación de la resolución que dicta la medida. Salvo disposición legal o decisión de la autoridad en contrario, la apelación no suspende la ejecución de la medida cautelar.

La apelación deberá elevarse al superior jerárquico en un plazo máximo de (1) día, contado desde la fecha de la concesión del recurso respectivo y será resuelta en un plazo de cinco (5) días.

(...)"

²⁹ **"Artículo 22-A.- Medidas preventivas:**

Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

Para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

La vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron."

³⁰ **"Artículo 23.- Medidas de restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación del Patrimonio Natural de la Nación:**

23.1 Sin perjuicio de imponer cualquiera de las sanciones establecidas, la autoridad competente puede además obligar a la persona natural o jurídica responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales cuando lo anterior no fuera posible, de conformidad con el artículo IX de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

23.2 También puede la autoridad competente recuperar, retener o decomisar bienes, o productos derivados de los mismos, que se hayan originado como consecuencia de la extracción o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales, en tanto constituyen Patrimonio Natural de la Nación de conformidad con la Constitución Política. A tal efecto, se emitirá la norma administrativa específica para la aplicación de esta disposición."

efecto nocivo que la conducta infractora hubiera producido en la salud de las personas o el ambiente. El cumplimiento de las medidas correctivas está sujeto a un plazo y su incumplimiento posibilita la imposición de una multa. Por otra parte, en la vía judicial también se pueden aplicar medidas cautelares. Tanto en materia civil, como constitucional, se pueden exigir medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de la finalidad del proceso. Las medidas cautelares que se pueden solicitar en la vía judicial son diversas, aplicables en función al caso concreto.

En materia penal, el Código Procesal Penal Peruano, regula las medidas cautelares en los artículos 312³¹ y 313-A³², donde reconoce la facultad del Juez de disponer la suspensión inmediata de la actividad contaminante, extractiva o depredadora, así como las otras medidas cautelares que correspondan. Sobre este punto, la Fiscalía de la Nación mediante el Informe Técnico - Legal para la Suscripción y Ratificación del Acuerdo de Escazú, remitido mediante Oficio N° 945-2018-FS/CFEMA-FN, como parte de la propuesta del Poder Ejecutivo al Congreso para la ratificación del Acuerdo ("Informe Técnico – Legal de la Fiscalía"), estableció que se promoverá la unificación de criterios para impulsar el requerimiento de medidas cautelares por parte de las FEMA, con el fin de garantizar la restitución y/o reivindicación del bien jurídico afectado a través de planes de remediación ambiental. A la fecha, ello se encuentra en proceso de implementación.

e) Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba

En mérito a lo establecido por el artículo 2.24 literal e) de la CPP, que establece que "*toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad*", la regulación nacional ha determinado que corresponde a quien imputa un hecho, probar lo que alega. Este principio se cumple tanto en la vía judicial como en la administrativa. En la vía administrativa, la autoridad debe probar los hechos que alega en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores. Esto se relaciona con principio se relaciona al impulso de oficio regulado en la LPAG, que establece como función de las autoridades ordenar la realización o práctica de los actos necesarios para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones correspondientes.

Sin embargo, en materia ambiental la LGA ha establecido que la responsabilidad es objetiva.³³ Lo que significa que el principio de presunción de inocencia se aplica con matices

³¹ **"Artículo 312 Medidas anticipadas:**

El Juez, excepcionalmente, a pedido de parte legitimada, puede adoptar medidas anticipadas destinadas a evitar la permanencia del delito o la prolongación de sus efectos lesivos, así como la ejecución anticipada y provisional de las consecuencias pecuniarias del delito."

³² **"Artículo 313-A. Medidas cautelares en casos de responsabilidad administrativa autónoma de personas jurídicas:**

En los supuestos previstos en la Ley que regula la responsabilidad administrativa autónoma de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, el juez, a pedido de parte legitimada, puede ordenar, además de las medidas establecidas en el numeral 1 del artículo 313, las siguientes:

a. Prohibición de actividades futuras de la misma clase o naturaleza de aquellas con cuya realización se habría cometido, favorecido o encubierto el delito.

b. Suspensión para contratar con el Estado.

La imposición de las medidas señaladas en el primer párrafo procede siempre que existan suficientes elementos probatorios sobre la responsabilidad administrativa de la persona jurídica por el delito de cohecho activo transnacional y que fuese indispensable para prevenir los riesgos de ocultamiento de bienes o de insolvencia sobrevenida o para impedir la obstaculización de la averiguación de la verdad. Estas medidas cautelares no duran más de la mitad del tiempo fijado para las medidas de carácter temporal previstas en el artículo 5 de la Ley que regula la responsabilidad administrativa autónoma de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional".

³³ **"Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva**

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que

respecto a los procedimientos administrativos sancionadores relacionados a temas ambientales y es posible aplicar la inversión de la carga de la prueba.

En esa línea, es legítimo que la autoridad exija al investigado la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba.

Asimismo, en la vía judicial el artículo 196 del Código Procesal Civil reafirma lo dispuesto por la CPP sobre la premisa de que debe asumir la carga de la prueba quien alega los hechos.³⁴ No obstante, es posible sustentar la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental, si se logra demostrar un caso de prueba imposible, difícil de obtener o excesivamente oneroso, en cuyo caso la carga probatoria recae en quien se encuentre en mejor condición de probar.³⁵ En dichos casos, el Juez debe sustentar la decisión de aplicar dicho criterio procesal. Lo que va en línea con lo establecido también en los procesos contenciosos administrativos. El artículo 32³⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo establece la carga dinámica de la prueba. Es decir, se reconoce que en caso la entidad administrativa por razón de su función o especialidad se encuentre mejores condiciones de acreditar los hechos, le corresponde asumir la carga de probar.

Como ya lo hemos referido en la primera sección de este documento en materia constitucional, respecto a los amparos ambientales, el TC ha determinado que debe existir *“una acentuada actividad probatoria”*. Asimismo, ha determinado que se invierta la carga de la prueba en este tipo de procesos, en virtud de los principios precautorio y de prevención. Así *“los creadores del producto o los promotores de las actividades o procesos puestos en cuestión deben demostrar que estos no constituyen un peligro o no dañan la salud o el medio ambiente”* (Fundamento 13, de la Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 04978-2013-PA/TC).

En materia penal el principio de presunción de inocencia se respeta plenamente. Esto no limita la investigación en temas ambientales, pues en la práctica se cuentan con diversos alcances que pueden contribuir a determinar la responsabilidad en la comisión de un delito ambiental.

La Fiscalía, mediante su Informe Técnico-Legal señaló el compromiso que guarda esta institución para aportar todas las pruebas que sean necesarias en los procesos. Es así que resalta el rol del Equipo Forense en Materia Ambiental (*“EFOMA”*), conformado por peritos de diversas disciplinas que brindan el sustento técnico-científico a las investigaciones fiscales; elaboran los informes que recogen los análisis realizados a los componentes

correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.”

³⁴ **“Carga de la prueba.-**

Artículo 196.- Salvo disposición legal diferente, la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos.”

³⁵ Estas consideraciones obedecen a una práctica judicial determinada en la jurisprudencia nacional y requieren ser debidamente motivadas en función al caso concreto. Para más información ver: Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú (19 de octubre 2020). Informe N° 02-2020, *“Informe Técnico-Legal complementario para la Ratificación del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe - Acuerdo de Escazú”*, pp. 13-14. Recuperado de: <https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2020/10/Informe-Complementario-Cli%CC%81nica-Juri%CC%81dica-Ambiental-PUCP-vfinal.pdf>

³⁶ **“Artículo 32.- Carga de la prueba**

Salvo disposición legal diferente, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustentan su pretensión. Sin embargo, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción o medidas correctivas, o cuando por razón de su función o especialidad la entidad administrativa está en mejores condiciones de acreditar los hechos, la carga de probar corresponde a ésta.”

ambientales involucrados (aire, agua superficial, efluentes, aguas subterráneas, suelos, sedimentos y otros); y realizan la valorización económica del daño ambiental. Además, resalta la implementación de las Unidades de Monitoreo Georreferencial Satelital de Delitos Ambientales (“UMGSDA”); equipos para el registro técnico a través de imágenes satelitales de información de campo.

f) Mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan

En la vía administrativa, mediante el artículo 194³⁷ de la LPAG se habilita a la administración pública que pueda proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos para asegurar su cumplimiento, mediante sus propios órganos o a través de la PNP, siempre que se cumplan con los requisitos que hagan posible la identificación concreta de la obligación.

En ese sentido, se regula la ejecución forzosa, la cual se puede concretar mediante cuatro medios:

- (i) Ejecución coactiva, referido todo acto de coerción de parte de la autoridad para ejecutar sus decisiones en sede administrativa;
- (ii) Ejecución subsidiaria, mediante la que se habilita que un tercero ejecute la decisión administrativa, con cargo al costo del obligado;
- (iii) Multa coercitiva, consistente en la imposición de multas hasta cumplir lo ordenado; y,
- (iv) Compulsión sobre las personas.

Adicionalmente a estos mecanismos, la legislación ha previsto mecanismos alternativos que contribuyan a dar una mayor eficacia a las decisiones administrativas en materia ambiental. Ése es el caso del OEFA, autoridad cuyas decisiones pueden ser ejecutadas aún cuando estas sean cuestionadas ante el Poder Judicial.

El artículo 20-A de la Ley del SINEFA³⁸, establece que la sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa del OEFA. Asimismo, regula un régimen restrictivo para la aplicación de medidas cautelares que soliciten la suspensión de la ejecución de estas decisiones.

Por otra parte, en la vía judicial, el Código Procesal Civil regula un régimen general para el proceso de ejecución de la sentencia según el tipo de obligación: hacer, no hacer, de dar

³⁷ **“Artículo 194.- Ejecución forzosa:**

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:

1. *Que se trate de una obligación de dar, hacer o no hacer, establecida a favor de la entidad.*
 2. *Que la prestación sea determinada por escrito de modo claro e íntegro.*
 3. *Que tal obligación derive del ejercicio de una atribución de imperio de la entidad o provenga de una relación de derecho público sostenida con la entidad.*
 4. *Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.*
 5. *Que no se trate de acto administrativo que la Constitución o la ley exijan la intervención del Poder Judicial para su ejecución.*
 6. *En el caso de procedimientos trilaterales, las resoluciones finales que ordenen medidas correctivas constituyen títulos de ejecución conforme a lo dispuesto en el artículo 713 inciso 4) del Código Procesal Civil, (2) modificado por la Ley N° 28494, una vez que el acto quede firme o se haya agotado la vía administrativa.*
- En caso de resoluciones finales que ordenen medidas correctivas, la legitimidad para obrar en los procesos civiles de ejecución corresponde a las partes involucradas.”*

³⁸ **“Artículo 20-A.- Ejecutoriedad de las resoluciones del OEFA**

La sola presentación de una demanda contencioso-administrativa, de amparo u otra, no interrumpe ni suspende el procedimiento de ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a la imposición de sanciones administrativas emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).”

suma de dinero; requiriéndose que las sentencias cumplan con ciertos requisitos que faciliten su ejecución y que el dictado de un mandato ejecutivo, que disponga el cumplimiento de la obligación; bajo apercibimiento de iniciarse la ejecución forzada.

En materia constitucional, el CPC ha establecido respecto de las sentencias de prestaciones de dar, hacer o no hacer que su actuación sea inmediata.³⁹ Para su cumplimiento, el Juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas e incluso disponer la destitución del responsable, dependiendo del contenido específico del mandato y de la magnitud del agravio constitucional. Estas medidas coercitivas deben ser incorporadas en la sentencia para hacerlas exigibles.

Asimismo, el artículo 59 de la misma norma establece que la sentencia firme que declara fundada la demanda de Amparo, debe ser cumplida en el plazo de dos (2) días siguientes de notificada.⁴⁰ En el caso de los delitos ambientales, el Código Procesal Penal Peruano, establece que corresponde al Ministerio Público el control de la ejecución de las sanciones penales en general. Para ello, puede aplicar las medidas de supervisión y control que correspondan, en coordinación con el Juez de la Investigación Preparatoria.⁴¹

A partir del marco legal actual se advierte que existen mecanismos para ejecutar las decisiones tomadas a nivel administrativo y judicial, no obstante, aún resulta necesario enfatizar en el enfoque de la naturaleza especial que presentan los procesos ambientales para asegurar la efectiva protección de este derecho.

g) Mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación

La LGA regula el principio preventivo en el artículo VI del Título Preliminar,⁴² el cual señala

³⁹ **“Artículo 22.- Actuación de Sentencias**

La sentencia que cause ejecutoria en los procesos constitucionales se actúa conforme a sus propios términos por el juez de la demanda. Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de los restantes órganos jurisdiccionales y deben cumplirse bajo responsabilidad.

La sentencia que ordena la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer es de actuación inmediata. Para su cumplimiento, y de acuerdo al contenido específico del mandato y de la magnitud del agravio constitucional, el Juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas e incluso disponer la destitución del responsable. Cualquiera de estas medidas coercitivas debe ser incorporada como apercibimiento en la sentencia, sin perjuicio de que, de oficio o a pedido de parte, las mismas puedan ser modificadas durante la fase de ejecución.

El monto de las multas lo determina discrecionalmente el Juez, fijándolo en Unidades de Referencia Procesal y atendiendo también a la capacidad económica del requerido. Su cobro se hará efectivo con el auxilio de la fuerza pública, el recurso a una institución financiera o la ayuda de quien el Juez estime pertinente.

El Juez puede decidir que las multas acumulativas asciendan hasta el cien por ciento por cada día calendario, hasta el acatamiento del mandato judicial. (...)”

⁴⁰ **“Artículo 59.- Ejecución de Sentencia**

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 22 del presente Código, la sentencia firme que declara fundada la demanda debe ser cumplida dentro de los dos días siguientes de notificada. Tratándose de omisiones, este plazo puede ser duplicado. Si el obligado no cumpliera dentro del plazo establecido, el Juez se dirigirá al superior del responsable y lo requerirá para que lo haga cumplir y disponga la apertura del procedimiento administrativo contra quien incumplió, cuando corresponda y dentro del mismo plazo. Transcurridos dos días, el Juez ordenará se abra procedimiento administrativo contra el superior conforme al mandato, cuando corresponda, y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El Juez podrá sancionar por desobediencia al responsable y al superior hasta que cumplan su mandato, conforme a lo previsto por el artículo 22 de este Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario. (...)”

⁴¹ **“La Ejecución de la Sentencia**

Artículo 488 Derechos.- (...) 3. Sin perjuicio de lo establecido en los numerales anteriores, corresponde al Ministerio Público el control de la ejecución de las sanciones penales en general, instando las medidas de supervisión y control que correspondan, y formulando al Juez de la Investigación Preparatoria los requerimientos que fueren necesarios para la correcta aplicación de la Ley.”

⁴² **“Artículo VI.- Del principio de prevención:**

que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. En los casos en los que no sea posible eliminar las causas que la generan, se deberán adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, de corresponder.

En la misma línea, el artículo IX⁴³ de la misma LGA establece que quien cause degradación en el ambiente deberá adoptar las medidas para su restauración, rehabilitación, o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados; sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiera lugar. En esa línea, el artículo 23 de la Ley del SINEFA⁴⁴ ha establecido que, en los casos que correspondan, además de las medidas de sanción impuestas como resultado de un procedimiento administrativo sancionador, la autoridad competente en materia ambiental puede dictar al responsable la aplicación de medidas para restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales.

En esa línea, actualmente existen Lineamientos para la compensación ambiental en el marco del SEIA, aprobados mediante Resolución Ministerial N° 398-2014-MINAM, que sirven de guía para exigir al titular de un proyecto respetar la secuencia de las medidas contempladas en la jerarquía de mitigación, que son prevención, minimización, rehabilitación y compensación.

Asimismo, se aprobó también la Guía general para el Plan de compensación ambiental, mediante Resolución Ministerial N° 66-2016-MINAM, el cual define a la jerarquía de mitigación como la secuencia para la aplicación de medidas orientadas a la prevención y mitigación del impacto ambiental generado por un proyecto de inversión: prevención, minimización y rehabilitación.

Estos instrumentos, junto a las medidas establecidas como parte de los reglamentos ambientales de cada sector, brindan los parámetros para aplicar mecanismos de compensación, tanto en el marco de la evaluación de los estudios ambientales, como complemento de las sanciones dictadas como resultado de un procedimiento sancionador.

03

Establecer (a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; (b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; (c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y (d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho.

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.”

⁴³ **“Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental**

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.”

⁴⁴ **Artículo 23.- Medidas de restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación del Patrimonio Natural de la Nación**

23.1 Sin perjuicio de imponer cualquiera de las sanciones establecidas, la autoridad competente puede además obligar a la persona natural o jurídica responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales cuando lo anterior no fuera posible, de conformidad con el artículo IX de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

23.2 También puede la autoridad competente recuperar, retener o decomisar bienes, o productos derivados de los mismos, que se hayan originado como consecuencia de la extracción o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales, en tanto constituyen Patrimonio Natural de la Nación de conformidad con la Constitución Política. A tal efecto, se emitirá la norma administrativa específica para la aplicación de esta disposición.

El acceso a la justicia ambiental es un escenario nuevo para las instituciones peruanas. No obstante, ello no ha sido excusa para que las instituciones no resuelvan medidas para garantizar su acceso. Los avances que existen son limitados debido a lo reciente de su implementación, pero la firma de compromisos importantes como el Pacto de Madre de Dios permiten conocer que se han mostrado interesadas por promover y garantizar el acceso a la justicia ambiental.

Este Pacto es una iniciativa del Poder Judicial, que recoge diversos compromisos desde esta institución, siendo lo más destacado, la creación de un Observatorio del Poder Judicial Ambiental ("Observatorio Ambiental"), con el fin de otorgar a la ciudadanía el control y monitoreo sobre el ejercicio de una función estatal. Este Observatorio, creado en 2019, sirve como una plataforma virtual que brindará información y conocimiento al Poder Judicial, comunidades nativas, asociaciones civiles, universidades, empresas privadas y a la ciudadanía en general; en torno a las políticas públicas y el debate de los actores relevantes de la Justicia Ambiental en el Perú.

Asimismo, el Poder Judicial asumió una serie de compromisos en virtud del Pacto de Madre de Dios, de las cuales destacan las siguientes:

- (i) Desarrollar la justicia ambiental para mejorar su acceso y aplicación especializada, en materia administrativa, penal, contencioso administrativo, constitucional, civil, consuetudinaria y especial;
- (ii) Fortalecer las capacidades de la defensa jurídica del Estado en materia ambiental;
- (iii) Elaborar y ejecutar planes de capacitación, investigación, difusión de materiales especializados en derecho y justicia ambiental;
- (iv) Facilitar el acceso a la justicia ambiental evitando cualquier barrera que pudiese impedir o limitar el acceso a la justicia ambiental.

Otras instituciones que también se han sumado a este Pacto han establecido medidas que contribuyen a la eliminación de barreras de acceso a la justicia. En ese sentido, el MINAM, principal promotor de la materia tiene como compromisos: realizar la coordinación con autoridades para capacitarlos en derecho, justicia ambiental y, daño ambiental; la publicación del contenido de las sentencias condenatorias por delitos ambientales a nivel nacional en su portal web y; realizar la sistematización y monitoreo de sentencias recaídas en los casos impulsados por la Procuraduría del MINAM.

Asimismo, el MINAM ha realizado actividades como las reuniones de trabajo "Estado de Implementación sobre los Temas Relacionados al Acceso a la Información Ambiental", espacio donde se pretende que las autoridades compartan sus avances en materia de justicia ambiental y acceso a la información.

En la misma línea, tanto el SENACE como el OEFA, realizan acciones conjuntas para impulsar el derecho de acceso a la justicia ambiental, principalmente desde la difusión de la información de los asuntos que son de su competencia. En el caso del SENACE, se ha dispuesto la publicación de todas las decisiones adoptadas en el marco de los procesos de certificación ambiental y el establecimiento de una Estrategia de Intervención Social con enfoque de prevención de conflicto. Por su parte, el OEFA también cuenta con una plataforma de publicación de sus decisiones administrativas en primera y segunda instancia, además de las medidas que son posibles de aplicar para proteger el derecho al ambiente, en el marco de la potestad sancionadora que ejerce para garantizar el acceso a la justicia.

Desde otras instituciones como la Fiscalía de la Nación, también se han tomado medidas

para la implementación de acciones dirigidas a fortalecer el acceso a la justicia. En ese sentido, dicha institución ha establecido medios de divulgación de este derecho mediante su Oficina de Prensa, la cual organiza campañas para promover la lucha contra los delitos ambientales y difundir el procedimiento a realizar ante las FEMA. Adicionalmente, la Fiscalía de la Nación mantiene el compromiso de promover la realización de campañas publicitarias sobre estos delitos y las autoridades que intervienen.

Desde el Ministerio de Cultura se cuenta con una Dirección de Lenguas Indígenas y un Registro de Intérpretes de Lenguas indígenas u Originarias y un Registro de Facilitadores, que busca eliminar las barreras del idioma en la expedición de las decisiones a nivel administrativo y judicial y, otras medidas que serán abordadas en la sección siguiente.

04

Establecer mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica jurídica gratuita con el objetivo de cumplir con las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

El marco legal peruano ha previsto diversas disposiciones para garantizar el acceso a la justicia por parte de las personas en situación de vulnerabilidad. Además de establecer como derechos fundamentales a la igualdad ante la ley y a la pluralidad étnica y cultural de la Nación, la normatividad constitucional establece como principio de la administración de justicia el principio de gratuidad de la defensa en el numeral 16 del artículo 139 de la CPP.⁴⁵ Esta disposición se concreta a nivel legal en el artículo 2 de la Ley N° 29360,⁴⁶ Ley de Servicio de la Defensa Pública, donde se establece que el derecho de defensa de las personas que no cuenten con recursos económicos se debe garantizar mediante el Servicio de Defensa Pública.

Este servicio busca proporcionar asistencia y asesoría técnico legal gratuita, en las materias expresamente establecidas, entre ellas los temas penales. En esa línea, el Decreto Supremo N° 13-2017-JUS establece que la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia, es el órgano de línea encargado de conducir, regular, promover, coordinar, y supervisar los servicios de defensa pública. Entre sus funciones destacan formular, ejecutar y supervisar políticas, planes y programas de defensa pública que garanticen a las poblaciones en condición de vulnerabilidad el acceso a la justicia.

Adicionalmente a lo expuesto, la Dirección de Defensa Penal realiza funciones en la línea de ejecutar las políticas de gestión para la prestación del servicio de asistencia legal penal a personas de escasos recursos económicos.

Por otra parte, el Poder Judicial ha implementado medidas como la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad (“Comisión AJPV”), que realiza sus actividades en el marco del Plan Nacional de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad - Poder Judicial 2016 – 2021. Esta Comisión ejecuta actividades para promover los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad.

⁴⁵ **Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia Son principios y derechos de la función jurisdiccional:**
16. El principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; y, para todos, en los casos que la ley señala

⁴⁶ **Artículo 2.- Finalidad del Servicio**
2.1 El Servicio de Defensa Pública tiene la finalidad de garantizar el derecho de defensa y el acceso a la justicia, proporcionando asistencia técnico legal gratuita y/o patrocinio en las materias expresamente establecidas en el Reglamento, a las personas que no cuenten con recursos económicos o se encuentren en situación de vulnerabilidad, y en los demás casos en que la ley expresamente así lo establezca.

Las actividades de la Comisión AJPV tienen un alto contenido participativo a partir del que recogen ideas, quejas, comentarios o cualquier reporte para la elaboración de protocolos de atención judicial, propuestas de ley o programas. En 2015, mediante Resolución Administrativa N°217-2015-P-P J de fecha 25 de mayo de 2015 se designó a la Coordinación Nacional de este Programa, la responsabilidad de la ejecución y monitoreo de la eficacia de las 100 Reglas de Brasilia y de la Carta de los Derechos de las Personas ante el Poder Judicial. En octubre de ese mismo año, se constituyó mediante Resolución Administrativa N°316-2015-CE-PJ, el "Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables" con el fin de concretar la elaboración del Plan Nacional de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables, en aplicación de las 100 Reglas de Brasilia. En 2016, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial decidió fusionar ambos programas y fundar el Programa Nacional de Acceso a la Justicia de Personas Vulnerables y Justicia en tu Comunidad. Otras medidas que se han venido implementando en el Poder Judicial, se concretan en los Módulos de Justicia Itinerante, la Comisión de Justicia de Género, Comisión de Trabajo sobre Justicia Indígena y Justicia de Paz, Comisión de Atención al Usuario y la Comisión Nacional de Gestión Ambiental. Mediante la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad se han realizado actividades como las ferias "Llapanchikpaq", donde se expone a la población los servicios del Poder Judicial y se cuenta con módulos de información y dinámicas de sensibilización temática ambiental dirigidas a público en general. También, mediante Administrativa N° 264-2017-CE-PJ, se aprobó el "Protocolo de Justicia Itinerante para el Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad". Este instrumento tiene por objetivo regular la justicia itinerante en el desarrollo de las diferentes etapas del proceso judicial hasta la emisión de la sentencia, para permitir el acceso a la justicia de la población en condición de vulnerabilidad, brindándole un servicio de justicia descentralizado e integrado. Sin embargo, pese a la intensa regulación que se ha estado emitiendo, la Defensa Pública en general presenta problemas críticos.

Lo más limitante es la carga judicial que hace que los defensores públicos no logren involucrarse completamente en cada caso que asumen. Lo que a largo plazo origina deficiencias de la defensa. Otro asunto que se encuentra relacionado al enfoque en la que se ha venido aplicando esta medida, es que la asistencia legal se sitúa en el plano de la defensa. Por lo que resulta necesario que sus funciones también puedan desenvolverse en el plano del inicio de las acciones legales. En este plano, el Sistema aún se encuentra en un nivel inicial.

Asimismo, respecto de algunos grupos en situación de vulnerabilidad como los miembros de pueblos indígenas, se han establecido mecanismos de asistencia por parte del Ministerio de Cultura, como la creación de un Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas, y la implementación del Grupo de Trabajo de Políticas Públicas, plataforma de contactos de organizaciones indígenas.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos conjuntos, aún existen algunos sectores como el Ministerio de Energía y Minas que reconocen no contar con una normativa que guarde un enfoque para facilitar la asistencia y orientación a los grupos de personas en situación de vulnerabilidad. Por lo que, mediante Informe N° 1060-2018-MEM/OGAJ para la Suscripción y Ratificación del Acuerdo de Escazú, de fecha 22 de octubre de 2018, este Ministerio ha recomendado un desarrollo normativo a nivel reglamentario para concretar medidas. Otras instituciones del Poder Ejecutivo también presentan estas falencias, las cuales deben resolverse con miras a solucionar la asimetría informativa en la defensa de los derechos de los ciudadanos.

05

Asegurar que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito.

Las decisiones administrativas y judiciales, se emiten por escrito y son notificadas a las partes para mantenerlas al tanto de su avance. El artículo 139⁴⁷ de la CPP, que regula los principios de la función jurisdiccional, establece como estándar la motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias.

En esa línea, la LPAG establece que los actos administrativos, instrumentos mediante los que se emiten las decisiones de los tribunales en la vía administrativa, se emiten por escrito. Es así que, usualmente suelen emitirse mediante Resoluciones Directorales, en primera instancia, y en Resoluciones del Tribunal, en caso de segunda instancia, las cuales son notificadas a la parte interesada.

En la vía judicial las decisiones son emitidas por escrito mediante sentencias judiciales. Asimismo, la Constitución también establece como principio la publicidad de los procesos. Por lo que, tanto en la vía administrativa como judicial, las decisiones además de ser emitidas por escrito y ser notificadas a las partes en físico o en formato virtual, según su elección, también se publicitan en la página institucional de la autoridad emisora.

Algunas instituciones como el OEFA, SERFOR y ANA, en la vía administrativa, o el Poder Judicial, en la vía judicial, publican las decisiones que fueron tomadas bajo su competencia. En el caso de las autoridades administrativas en las páginas web institucionales o en portales del SINIA. Por otro lado, el Poder Judicial cuenta con la web de Consulta de Expedientes Judiciales. Algunas instituciones especiales como Tribunal Constitucional también cuentan con una base de datos propia para almacenar su jurisprudencia sistematizada.

06

Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales que permitan prevenir o solucionar controversias.

El marco legal peruano cuenta con mecanismos alternativos de solución de controversias al inicio de un procedimiento administrativo o proceso judicial. En la vía administrativa existen mecanismos que tienen efectos prácticos que contribuyen a prevenir o resolver un conflicto. Una de estas medidas es la subsanación voluntaria, configurada como un eximente de responsabilidad por infracciones. La subsanación voluntaria se encuentra regulada en el artículo 257 la LPAG,⁴⁸ lo que significa que es un régimen general aplicable a los procedimientos administrativos que se inicien ante cualquier autoridad administrativa.

Esta medida puede solicitarse cuando alguien que comete una infracción administrativa la

⁴⁷ **“Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:**

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan. [...]”

⁴⁸ **Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.

b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.

c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.

d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

subsana inmediatamente, antes del inicio de un procedimiento sancionador por parte de la autoridad. Así, en caso se cometa una infracción que pueda afectar derechos a la salud o al ambiente de una persona o un grupo de personas, la iniciativa de subsanarla antes de la intervención de la autoridad puede evitar la generación de un conflicto, y evitar una controversia vía procedimiento administrativo o proceso judicial. Sin embargo, si bien la LPAG habilita este escenario, la decisión de subsanar es unilateral y depende del particular que cometió la infracción. Vale resaltar que en función del daño causado, no todas las infracciones pueden ser subsanadas. Así que siempre que sea posible subsanar la infracción, se puede optar por esta vía.

Independientemente de la subsanación voluntaria, no existen en la vía administrativa mecanismos alternativos que permitan a las partes en una controversia arreglar una controversia antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Lo que sí se ha aplicado es que las instituciones, pueden regular medidas que contribuyan a la resolución de una posible controversia. El OEFA, por ejemplo, destaca su participación en mesas de diálogo y mesas de trabajo como medidas frente a las denuncias o quejas presentadas por un sector determinado de la población respecto de proyectos de inversión bajo su competencia.

Mediante estas actividades el OEFA participa activamente como garante de la vigilancia del cumplimiento de los estándares ambientales. En esa línea, realiza monitoreos ambientales, supervisiones, talleres de capacitación, entre otras actividades. De esa manera, si existe alguna comunidad que presenta alguna queja por temas de contaminación respecto de las actividades de una compañía o alguna situación especial de emergencia ambiental, el OEFA puede acudir a desplegar estas actividades para prestar apoyo a la solución del potencial conflicto.

Así como el OEFA, existen otras instituciones que, en el marco de sus funciones, pueden aplicar medidas que contribuyan a la prevención o resolución de las controversias antes de iniciar un procedimiento. Sin embargo, la aplicación de estas medidas puede limitarse según las particularidades de la institución que la aplica. En el caso del OEFA, se restringen a los proyectos de inversión bajo su competencia (minería, hidrocarburos, energía, industria, pesca, acuicultura, agricultura y residuos sólidos) y a situaciones que, por una especial relevancia identificada por la institución, ameriten su intervención antes de iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

En la práctica la tendencia actual es a iniciar procedimientos sancionadores. Existe una persistente desconfianza de parte de la población respecto de la legitimidad de las instituciones para exigir a los particulares el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental. En ese sentido, es razonable la tendencia de la parte afectada a solicitar que la exigencia del cumplimiento de las obligaciones sea mediante un procedimiento sancionador.

En la vía judicial sí existen mecanismo más ampliamente desarrollados. De hecho, el artículo 152 de la LGA regula los más ampliamente utilizados: el arbitraje y la Conciliación extrajudicial.⁴⁹ El arbitraje suele ser mayormente empleado en conflictos entre empresas o

⁴⁹ **“Artículo 152.- Del arbitraje y conciliación**

Pueden someterse a arbitraje y conciliación las controversias o pretensiones ambientales determinadas o determinables que versen sobre derechos patrimoniales u otros que sean de libre disposición por las partes. En particular, podrán someterse a estos medios los siguientes casos:

- a. Determinación de montos indemnizatorios por daños ambientales o por comisión de delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales.*
- b. Definición de obligaciones compensatorias que puedan surgir de un proceso administrativo, sean monetarios o no.*
- c. Controversias en la ejecución e implementación de contratos de acceso y aprovechamiento de recursos naturales.*

entre empresas y el Estado. En ese sentido, el mecanismo más difundido entre la población es la conciliación extrajudicial, definida como un procedimiento o camino alternativo al proceso judicial que implica la participación de un conciliador y las partes. Es en esencia una negociación, pero con la intervención del tercero quien ayuda en el proceso de comunicación. El resultado de este mecanismo es un Acta de conciliación con los acuerdos a los que hayan llegado las partes, tiene valor de sentencia y puede ser ejecutado en esta vía.

Estos mecanismos alternativos suponen varias ventajas para el administrado. La principal es que permite a las partes en conflicto resolver su problema de forma más rápida, pues se evitan los procesos judiciales que pueden llegar a tardar años por la carga judicial. Otro punto importante es que las partes involucradas deciden de manera equitativa la solución al problema.

Por otra parte, en materia penal tenemos el principio de oportunidad, principio que presenta una finalidad similar a la subsanación voluntaria en la vía administrativa. Mediante este mecanismo, habilitado para ciertos delitos que no representen una gravedad mayor, el investigado puede pactar un acuerdo reparatorio, que involucre el pago de una sanción pecuniaria o una indemnización en favor del agraviado con la intervención del Fiscal. Este principio pone fin a la investigación penal antes de iniciar el proceso en sede judicial. Sin embargo, sólo es aplicable cuando el Fiscal lo permita en los casos en los que los delitos sean menores y no impliquen, por ejemplo, daños ambientales irreparables. Por lo que su aplicación suele ser más restringida.

Es preciso mencionar que, en paralelo a estos mecanismos, en el marco de la implementación de estudios de impacto ambiental, los mecanismos de participación ciudadana también pueden brindar algunas soluciones. Entre ellos se encuentran los Buzones de Consulta que son mecanismos de comunicación para que los administrados puedan hacer llegar consultas, quejas o sugerencias al titular. Por lo que, con el fin de evitar alguna controversia, estas medidas y otras que el titular del proyecto pueda implementar, talleres, mesas de diálogo, entre otras, contribuyen a canalizar los pedidos antes de acudir a las vías administrativas o judiciales. En esa línea, la Consulta Previa de pueblos indígenas ha dado también algunas salidas a la resolución de conflictos que puedan existir.

Otros intentos para resolver conflictos también se han evidenciado por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros del Poder Ejecutivo. En esta sede se han instalado mesas de diálogo para escuchar los pedidos de ambas partes y alcanzar acuerdos que viabilicen la ejecución de grandes proyectos de inversión. Asimismo, la Defensoría del Pueblo en su rol de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales también ha realizado acciones para propiciar el diálogo como el monitoreo de conflictos sociales. Como parte de esas funciones realiza actividades de mediador en los conflictos y emite publicaciones periódicas mensuales que son difundidas a los sectores para promover la resolución controversias. Sin embargo, debido a la desconfianza que existe de parte de la población respecto de las actividades de las instituciones, existe una tendencia a activar los procedimientos administrativos sancionadores o procesos judiciales con el fin de asegurar la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones. Por lo que el enfoque debe estar en fortalecer la capacidad de respuesta oportuna de las instituciones y trabajar su prestigio para generar confianza en la población en buscar vías de resolución de conflictos antes de activar

d. Precisión para el caso de las limitaciones al derecho de propiedad preexistente a la creación e implementación de un área natural protegida de carácter nacional.

e. Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental."

	los procesos correspondientes.
	Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales
01	<p>Garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defiendan los derechos humanos en asuntos ambientales.</p> <p>En los últimos años, el Perú ha adoptado medidas para la protección de los derechos de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (“<u>Defensores Ambientales</u>”). Desde el plano internacional, las medidas han tomado respaldo en los siguientes principales instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos de 1998; - Los Informes de la CIDH de la Organización de los Estados Americanos (OEA); - Las Opiniones Consultivas y sentencias de la Corte IDH; - Las recomendaciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos, - Las opiniones del Comité de los Derechos del Niño - Las recomendaciones del Comité contra la Tortura, - Las recomendaciones de varios Estados en las sesiones del Examen Periódico Universal del Perú y - Los Informes del Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (“<u>Relator Especial</u>”). <p>Específicamente respecto a un determinado grupo de ellos, como los líderes amazónicos o campesinos, otros instrumentos también han sido importantes como (i) el Convenio 169 de la OIT, (ii) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, (iii) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, así como, los principales tratados de derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</p> <p>En el plano nacional, el rol promotor y protector ha sido principalmente asumido por el Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y un sector pequeño del Congreso. Los avances normativos se iniciaron en el año 2018, sin embargo, estos aún resultan insuficientes frente al grave problema social que involucran las amenazas a los derechos de los Defensores Ambientales.</p> <p>Según el informe “Defendiendo el mañana” de <i>Global Witness</i>,⁵⁰ en el año 2019 se reportó el asesinato de doscientos doce (212) defensores ambientales a nivel mundial, de los cuales más de dos tercios de ellos ocurrieron en Latinoamérica. Esta información debe leerse en conjunto con los datos reportados por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (“<u>CNDDHH</u>”), que registra veinte (20) asesinatos de defensores ambientales entre los años 2013 y 2021, doce (12) de ellos eran líderes indígenas de la Amazonía.⁵¹</p> <p>Por su parte, <i>Front Line Defenders</i>, organización de defensa de los derechos humanos, reportó que durante el 2020 los asesinatos a Defensores de Derechos Humanos en el Perú</p>

⁵⁰ Global Witness (Julio, 2020). “*Defender el mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*”. Recuperado de: https://www.globalwitness.org/documents/19941/Defending_Tomorrow_ES_low_res_-_July_2020.pdf

⁵¹ Ojo Público (2021). “*Morir por la tierra: catorce indígenas asesinados en la Amazonía desde 2013*”. Actualizado al 10 de marzo de 2021. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/1779/morir-por-la-tierra-indigenas-asesinados-en-la-amazonia>

ascendieron a ocho (8) personas, siendo mayoritariamente las víctimas parte de organizaciones indígenas o el Estado como defensores ambientales.⁵² En esa línea, fuentes reportadas del MINJUSDH indican que, desde que entró en vigencia el “Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos” (el “Protocolo”), norma que establece la implementación de un sistema de alerta temprana frente a amenazas o ataques a defensores de derechos humanos que explicaremos a mayor detalle en la siguiente pregunta, se registraron veintinueve (29) solicitudes para la aplicación de las medidas de protección desde el 2019 hasta inicios del año 2021. Dieciocho (18) casos de ellos corresponden a defensores ambientales y derechos de los pueblos indígenas.⁵³ Sin embargo, la cifra podría ser mayor. Existe otro número de casos que, debido a las limitaciones de acceso a las denuncias o poca accesibilidad a los datos, no forman parte de las cifras oficiales.

Esta realidad, que viene acompañada de la ineficiencia en las actuaciones estatales para prevenir y sancionar a los responsables de las amenazas y ataques a defensores ambientales, generan que no exista un ambiente de protección y seguridad para estas personas. Según el Informe presentado por el Relator Especial como resultado de su visita al Perú del 21 de enero al 3 de febrero de 2020, se identificaron cuatro (4) amenazas principales que enfrentan los defensores de derechos humanos (“Defensores de DDHH”) en el país, lo cual incluye a los Defensores Ambientales.⁵⁴

En primer lugar, los Defensores de DDHH no gozan de reconocimiento por las autoridades y son objeto de estigmatización. En su visita, el Relator Especial verificó que la mayor parte de las autoridades de la administración pública central, regional y municipal no reconocían a los Defensores de DDHH o eran indiferentes hacia su labor. Lo que causa que tampoco los respalden mediante declaraciones públicas y sean renuentes a brindar las medidas de protección necesarias. A ello se le suma la estigmatización bajo términos como “opositores al desarrollo” y “grupos radicales anti minería”.⁵⁵

En segundo lugar, se identificó que los Defensores de DDHH son usualmente criminalizados, mediante el uso indebido del derecho penal por parte de los fiscales de nivel local, provincial y nacional. El Relator Especial destacó una tendencia de la Fiscalía de la Nación a investigar y acusar a los Defensores de DDHH, lo cual generaba como consecuencia dichos defensores sean disuadidos y abandonen sus actividades de defensa del medio ambiente.⁵⁶

En tercer lugar, existen obstáculos al derecho de reunión pacífica de los Defensores de DDHH, regulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien se identificó que el ordenamiento jurídico peruano incluye y reconoce el derecho de reunión pacífica, se pudo identificar factores problemáticos en el ejercicio de este derecho por parte de los Defensores Ambientales, sobre todo en las protestas llevadas a cabo y en la falta de protección proveniente de la PNP.⁵⁷ Como cuarto punto, se reportó que no se les otorga protección cuando están en situación de riesgo. El Relator Especial constató tres

⁵² Front Line Defenders (2020). “Front Line Defenders Global Analysis 2020”, pp. 4. Recuperado de: https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid_global_analysis_2020.pdf

⁵³ Actualidad Ambiental (5 de mayo de 2021). “¿Qué propuestas sobre defensores ambientales debe priorizar el próximo Gobierno?” Recuperado de: <https://www.actualidadambiental.pe/que-propuestas-debe-priorizar-el-nuevo-gobierno-respecto-a-defensores-ambientales/>

⁵⁴ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (22 de diciembre de 2020). *Informe A/HRC/46/35/Add.2*. Visita a Perú (21 de enero – 3 de febrero de 2020). Presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos 46º período de sesiones. Recuperado de: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/46/35/ADD.2>. English versión: <https://undocs.org/en/A/HRC/46/35/ADD.2>

⁵⁵ Ibid., pág. 5

⁵⁶ Ibid., pág. 6

⁵⁷ Ibid., pág. 9

deficiencias principales: a) las autoridades no registran las denuncias de amenazas; b) existe una falta de sistemas eficaces para garantizar la seguridad física y protección de los Defensores de DDHH; y c) la falta de investigaciones serias y sanciones a los responsables de los ataques a Defensores de DDHH.⁵⁸

Finalmente, ha reconocido que los Defensores de DDHH, en particular los Defensores Ambientales, dirigentes o miembros de comunidades indígenas o campesinas, se exponen a mayores riesgos debido a la defensa de DDHH que ejercen frente a grandes industrias extractivas, legales e ilegales.

02

Reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, así como su capacidad para ejercer derechos de acceso.

El Perú ha avanzado en el reconocimiento, protección y promoción de los derechos de los Defensores de DDHH, mediante medidas concretas dirigidas principalmente desde el Poder Ejecutivo y la Defensoría del Pueblo. Es así como desde el año 2018, se cuenta con un Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 ("Plan de DDHH 2018-2021"), aprobado mediante Decreto Supremo N° 2-2018-JUS.

Anteriormente, el Perú contaba con otros Planes Nacionales de Derechos Humanos de los años 2006-2011 y 2014-2016; no obstante, el Plan de DDHH 2018-2021 fue el primero de ellos en reconocer por primera vez que los Defensores de DDHH necesitan una especial protección. Lo destacable del referido Plan es que, a diferencia de los dos anteriores, incorpora líneas base, metas e indicadores, que permiten realizar una implementación, monitoreo y evaluación más eficiente. Sin embargo, el Plan de DDHH 2018-2021 presenta debilidades al no reportar una línea base para este grupo, pues no existe un registro estadístico de la situación actual. Ello representa una limitación para el diseño de políticas o normas, pues no se sabe con exactitud la real magnitud del problema. Asimismo, otra limitación a considerar es que, el tratamiento de la problemática en torno a la protección de los Defensores Ambientales sólo ha sido asumida desde el MINJUSDH y algunas autoridades del Poder Ejecutivo.

Posteriormente, en el año 2019 se aprobó la Resolución Ministerial N° 159-2019/JUS, el Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (el "Protocolo"). Los puntos más destacables de este instrumento residen en los siguientes puntos: (i) la conceptualización de lo que se entiende por Defensores de DDHH; (ii) la identificación de obligaciones estatales concretas, a cargo del MINJUSDH, específicamente de publicar reportes anuales sobre situaciones de riesgo y patrones de ataque; (iii) coordinación sobre la labor de los Defensores de DDHH con las entidades estatales; y, (iv) la posibilidad de otorgarles medidas de protección frente a la amenaza o vulneración de derechos como la participación en asuntos públicos, acceso a la información pública, debido proceso, entre otros.

Por otra parte, lo menos destacable del Protocolo es que posee un rango inferior al de una Ley y no vincula en igual medida a instituciones elementales en la atención de estos casos, como la PNP. Estas medidas fueron complementadas después con la creación del Registro sobre Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos (el "Registro de Defensores de DDHH"), aprobada mediante Resolución Ministerial N° 255-2020-JUS. El referido registro tenía como objetivo reunir información referente a los ataques o amenazas a defensores de DDHH. Además, permitía recopilar datos importantes sobre las zonas de mayor riesgo, grupos de mayor vulnerabilidad, realizar el monitoreo de la implementación de

⁵⁸ Ibid., pág. 13

las medidas de protección, entre otras disposiciones.

En el año 2020, la Defensoría del Pueblo tomó la iniciativa de aprobar, mediante Resolución Administrativa N° 29-2020/DP-PAD, los “Lineamientos de Intervención Defensorial Frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos” (los “Lineamientos de la Defensoría”).⁵⁹ Este instrumento, uniformiza y establece parámetros de criterios de atención y seguimiento de casos por parte de la Defensoría del Pueblo.

Posteriormente, en abril de este año, mediante Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, se aprobó el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos (el “Mecanismo Intersectorial”).⁶⁰ A través de este Instrumento se busca enfatizar en el trabajo coordinado de las entidades estatales en la implementación de las medidas de protección o de urgente protección. Es así que, si bien las medidas de protección serán aprobadas por el MINJUSDH, serán responsabilidad también de las otras instituciones involucradas. Además, reemplazó al Protocolo e incluyó algunas de sus medidas, así como, también incluyó el Registro de Defensores de DDHH como parte de sus disposiciones. Este Mecanismo recién se ha aprobado, así que el análisis de su efectividad deberá ser comprobado en los siguientes meses. Lo más importante del Mecanismo Intersectorial es que vincula a los siguientes ocho (8) Ministerios:

- MINJUSDH;
- Ministerio del Interior, donde se incluye a la PNP;
- Ministerio del Ambiente;
- Ministerio de Cultura;
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables;
- Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Ministerio de Energía y Minas; y,
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Recientemente, el 25 de julio de 2021, se publicó la Resolución Ministerial No. 134-2021-MINAM, que aprobó el Protocolo Sectorial para la protección de las personas Defensoras Ambientales⁶¹ (“Protocolo MINAM”) el cual es de aplicación a los órganos de línea, programas y proyectos especiales del MINAM, así como a sus organismos adscritos. El Protocolo MINAM es la primera norma aprobada por el sector ambiente que establece los lineamientos generales para la prevención, reconocimiento y protección de los derechos de los Defensores Ambientales. El Protocolo del MINAM contiene disposiciones relacionadas con las medidas de prevención, la recopilación de información sobre situaciones de riesgo y las medidas de evaluación y protección. Además, el protocolo también establece las funciones de la Unidad Funcional de Delitos Ambientales (UNIDA), como entidad gestora y coordinadora, de los órganos de línea, programas, proyectos especiales del MINAM y organismos adscritos en materia de Defensores Ambientales. Lo que se espera es que, con este marco general de actuación las autoridades puedan implementar medidas concretas para proteger a los Defensores de DDHH. Sin embargo, aún no existe una iniciativa real de parte de otras autoridades. Según lo reportado por el MINJUSDH, la Fiscalía de la Nación se

⁵⁹ Resolución Administrativa N° 29-2020/DP-PAD, los “Lineamientos de Intervención Defensorial Frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos”, de fecha 25 de junio de 2020: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1182934/Resoluci%C3%B3n-Administrativa-N_-029-2020-DP-PAD.pdf

⁶⁰ Decreto Supremo N° 004-2021-JUS, se aprobó el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, de fecha 22 de abril de 2021: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-mecanismo-intersectorial-para-la-decreto-supremo-n-004-2021-jus-1946184-4/>

⁶¹ Resolución Ministerial No. 134-2021-MINAM, que aprueba el Protocolo Sectorial para la protección de las personas Defensoras Ambientales, de fecha 25 de julio de 2021: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037171/RM.%20134-2021-MINAM%20con%20anexo%20Protocolo%20Sectorial.pdf.pdf>

encontraría trabajando en unos lineamientos de actuación que materialicen las pautas del Mecanismo Intersectorial; sin embargo, hasta la fecha, sólo se cuenta con lo aprobado para la Defensoría del Pueblo.

Según lo indicado, ninguna de las medidas tomadas se encuentra recogida en una Ley, lo que hace que su legitimidad y la urgencia de desarrollar medidas concretas, se debilite. De hecho, existen dos Proyectos de Ley pendientes de aprobación por el Congreso. El Proyecto de Ley 6625/2020-CR, que propone la “Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos” y el Proyecto de Ley 6762/2020-CR denominado “Ley que Promueve, Reconoce y Protege a los Defensores de Derechos Humanos”. Ambas normas, buscan fortalecer la institucionalidad para la protección de los derechos de los defensores de DDHH, uniformizar su concepto; sus derechos y límites, así como, las obligaciones estatales que existen respecto de ellos.

Asimismo, se ha destacado a partir de dichos proyectos de Ley, la creación de un Sistema Nacional de Protección de los Defensores de DDHH, que busca generar una articulación de sectores para su protección. No obstante, ambos proyectos se encuentran a la espera de aprobación y no hay mayores indicios de que esto vaya a suceder próximamente. Si bien, los avances guardan esperanzadoras metas, actualmente la situación continúa siendo preocupante. Los índices de amenazas y asesinatos no han cesado a partir del establecimiento de estas normas.

La principal limitación a tener en cuenta y que debe de tratarse, es que todas las medidas desarrolladas deberían encontrarse respaldadas por una Ley, ya que se requiere que las acciones de protección de los Defensores de DDHH cuenten con legitimidad y la vez, que se extienda el panorama de actuaciones institucionales. Asimismo, otro tema que debe de corregirse es la volatilidad del marco legal actual en torno a la protección de los Defensores de DDHH. El Protocolo y el Registro, aprobados en 2019 y 2020 respectivamente, han sido derogados, pero algunas de sus disposiciones han sido reformadas e incluidas en el Mecanismo Intersectorial. Por lo que, si bien el objetivo fue integrar bajo un único instrumento estas medidas, se revela al mismo tiempo que aún no existe un marco firme de protección para los Defensores de DDHH.

Por otra parte, es importante señalar que el marco legal que actualmente existe está encabezado por el Plan de DDHH 2018-2021; el Reglamento que aprueba el Mecanismo Intersectorial, los Lineamientos de la Defensoría y el Protocolo sectorial para la protección de los defensores del medio ambiente. De los cuatro instrumentos citados, a efectos prácticos, únicamente se cuenta con el Mecanismo Intersectorial como norma vinculante y de amplia aplicación a diversas instituciones. El Plan de DDHH rige hasta este año 2021, y los Lineamientos de la Defensoría sólo son vinculantes para esta institución. Asimismo, si bien el Mecanismo ha establecido el marco general de actuaciones, la aplicación de estas medidas requiere de un catálogo de acciones concretas desarrolladas para cada institución.

Además de la Defensoría del Pueblo, se ha establecido la necesidad de contar con un “Protocolo de Actuación para la Implementación de las Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección” que estará a cargo de la PNP. Este Protocolo aún se encuentra pendiente de aprobación y no existen protocolos de actuación para otras instituciones como el Poder Judicial o el Ministerio Público. En esa línea, las mayores iniciativas en la implementación de este tipo de mediadas han venido desde un alto nivel del Poder Ejecutivo.

Se requiere trabajar con las autoridades que están en mayor contacto con los Defensores de DDHH, lo que debe involucrar al Poder Judicial, el Ministerio Público y, esencialmente, la

PNP. Es preciso trabajar en procesos de sensibilización y de fortalecimiento en su capacidad de respuesta, mediante las normas que respalden y guíen sus actuaciones, así como en la asignación del presupuesto necesario para ejecutar estas medidas.

Por otra parte, tampoco existe una incorporación concreta de las acciones que podrían realizar las autoridades regionales y locales, la sociedad civil y organizaciones indígenas en la respuesta del Estado a las amenazas que enfrentan estos grupos de personas. Lo que ha llevado a que, pese a las normas publicadas, en la práctica, los grupos de Defensores de DDHH aún se sientan desprotegidos.

En esa línea, dos líderes indígenas de la Organización Regional Aidesep Ucayali (“ORAU”), que solicitaron la activación del procedimiento de alerta temprana y acciones urgentes de protección, declararon al diario La República que estas fueron insuficientes y, más allá de las garantías de vida, no se identificaron medidas adicionales.⁶² Asimismo, existe una sensación patente de impunidad como resultado de las insuficientes medidas de sanción a quienes atentan contra los defensores ambientales. Lo que genera que muchos de ellos prefieran abandonar sus hogares o abstenerse de denunciar por temor a represalias.

03

Prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

En una fase de prevención, el Estado peruano a través del MINJUSDH diseñó tres (3) instrumentos importantes. En primer lugar, el Plan de DDHH 2018-2021, que señala cuestiones importantes como el reconocimiento de la especial importancia de la protección de los defensores ambientales, su definición, e, identifica metas para la implementación de políticas de respaldo y defensa. Sin embargo, el primer paso debía partir de identificar la realidad y los problemas que se pretenden solucionar.

En ese sentido, como parte de este Plan de DDHH se planteó la creación de un Registro de situaciones de riesgo de Defensores de DDHH hacia el 2019 y un Mecanismo Intersectorial para su protección hacia 2021. Cabe indicar que dicho registro fue concebido anteriormente, pero se derogó la normativa que lo creó. Sin embargo, se implementó nuevamente con el Mecanismo Intersectorial. A la fecha, a pesar de los cambios que ha atravesado el referido Registro durante este año, ambos instrumentos han sido implementados. El Registro, en efecto, ha permitido identificar mediante el procedimiento de alerta temprana, regulado por el Protocolo, los casos y sus niveles de riesgo. Asimismo, el Mecanismo Intersectorial, que sustituyó al Protocolo, permitió identificar las medidas pertinentes según los niveles de riesgo.

También, los Lineamientos de la Defensoría concretan acciones específicas de parte de esta institución. Se espera que la creación del Registro pueda ser de utilidad para contar con una línea base para las próximas políticas que se diseñen. Para ello, también será de utilidad contar con la sinergia de otras instituciones como la Fiscalía, la PNP o el Poder Judicial e incluso instituciones como la Coordinadora de DDHH. También, será necesario reconocer las falencias que presentan las políticas actuales y mejorarlas con miras a garantizar el cumplimiento de la obligación de prevención que tiene el Estado. En este sentido, el Protocolo MINAM fue aprobado por el órgano rector del sector ambiental nacional y estableció la publicación semestral de un informe nacional sobre la situación de los defensores ambientales en el Perú por parte de UNIDA, que analizará, en el marco de un

⁶² Diario La República (11 de marzo de 2021). “Urge proteger a los defensores ambientales y acabar con la sociedad del crimen”. Recuperado de: <https://larepublica.pe/sociedad/2021/03/11/urge-protger-a-los-defensores-ambientales-y-acabar-con-la-sociedad-del-crimen-medio-ambiente-defensores-ambientales/>

proceso participativo, los principales desafíos y riesgos que enfrentan los Defensores Ambientales. A partir de este documento, se formularán recomendaciones para fortalecer las políticas públicas y el marco institucional y legal relacionado con su protección.

Adicionalmente a lo expuesto, se cuentan con recomendaciones emitidas por la Organización de las Naciones Unidas mediante el Comité de Derechos Humanos; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité contra la Tortura; la Relatoría Especial; las recomendaciones de varios Estados en las sesiones del Examen Periódico Universal del Perú durante desde el 2012; e, incluso las ONG's. En este punto es importante resaltar que las principales instituciones que manejan las actuaciones de prevención, investigación y sanción involucran a la PNP, Fiscalía de la Nación, Defensoría del Pueblo y Poder Judicial.

A pesar de estar involucradas con el Mecanismo Intersectorial, sólo la Defensoría del Pueblo cuenta con un Protocolo de actuación de casos de amenazas y ataques a defensores de DDHH. Por lo que, no se manifiesta una real voluntad política de atender esta situación como urgente. La existencia de lineamientos, protocolos, directrices se hace necesario para que las autoridades que están en contacto directo con estos casos puedan actuar. Esta situación también debería comprometer a los gobiernos locales y regionales, que aún se han visto ajenos al tema.

Por otra parte, mientras no exista una solución concreta a los pedidos de los grupos de Defensores de DDHH, siempre se verán expuestos a estos riesgos. Los asuntos por los que los Defensores de DDHH abogan obedecen a problemas estructurales como narcotráfico, titulación de tierras, tráfico de tierras, delitos ambientales, o deforestación. Mientras, no existan una actuación concreta del Estado para atender estos pedidos, siempre se verán expuestos a enfrentarlos directamente, muchas veces contra mafias que cuentan con mayores recursos, se encuentran mejor organizados y dispuestos a cometer actos criminales.

Por último, las medidas de protección señaladas en el Mecanismo Intersectorial tampoco han representado una solución en específico. Es así que, frente a casos de amenaza u hostigamiento, la medida pertinente es el otorgamiento de garantías personales, que se manifiesta en un acto administrativo emitido por el Subprefecto de la localidad. Sin embargo, en la práctica, la garantía que brinda se limita a un documento y no a una protección efectiva.

Implementar las medidas de seguridad implica una inversión de tiempo, recursos humanos y económicos que muchas instituciones no son capaces de ejecutar o no cuentan con los recursos suficientes. Por dicho motivo, se ha planteado que estas medidas tengan un pliego presupuestal propio, es decir un presupuesto asignado directamente desde el Ministerio de Economía y Finanzas. En la actualidad, ello no es así, ya que el presupuesto para la implementación de las medidas de protección se financia con el presupuesto institucional general asignado.

Respecto a las medidas de investigación, al no existir normas concretas que desarrollen las pautas que deben de seguir las autoridades en el proceso de estos casos, el tratamiento sigue el curso de un proceso regular y no se toman medidas con un enfoque basado en la problemática de los Defensores de DDHH en asuntos ambientales. Las normas actuales, son de aplicación general, lo que intenta suplir la carencia de medidas dirigidas a este grupo en específico por parte de la PNP y el Ministerio Público desde la fase primaria de las etapas de investigación de los hechos que denuncian. Sin embargo, el hecho de que no tengan un enfoque dirigido a ellos por su condición específica plantea limitaciones en la investigación. Algunos factores, como la situación de riesgo y amenazas a las personas del entorno de la

víctima, pueden condicionar recopilación de pruebas útiles para el proceso de investigación de un delito que afecte los derechos de los Defensores de DDHH en asuntos ambientales como los testimonios de testigos.

Otro factor importante que tampoco contribuye a la investigación, son los problemas de estigmatización de las autoridades policiales y fiscales que intervienen en casos que involucran a estos grupos. Su estigmatización deslegitima sus actividades, invisibiliza sus pedidos y las denuncias que hacen de personas que amenazan o vulneran sus derechos. Estos calificativos pueden incluso impactar en las actividades de investigación que realizan la PNP o la Fiscalía parcializando su rol. Según ha reportado el Observatorio para la protección de los Defensores de Derechos Humanos en el Informe de febrero de este año,⁶³ esta parcialización en las funciones también se presenta como resultado de convenios de protección por servicios extraordinarios entre empresas y la PNP y, legislación nacional que favorece la impunidad.

Así, una de las normas más relevantes es la Ley N° 30151, que permite la inimputabilidad de los integrantes de las Fuerzas Armadas y la PNP cuando hacen uso de sus armas y causan lesiones o muertes en cumplimiento de su deber. Todos estos factores condicionan la fase de la investigación. La etapa de la investigación penal es usualmente, la fase en la que suelen detenerse los casos de amenaza o ataque a defensores de DDHH. Lo que explica que no todos los casos obtengan una sanción. Esta situación se encuentra bajo el objetivo de ser cambiada. Sin embargo, según reconoció Edgardo Rodríguez, director general de Derechos Humanos del MINJUSDH, al portal de Actualidad Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, no se ha podido gestionar adecuadamente los casos de crímenes cometidos previos al Protocolo, aprobado en 2019.⁶⁴ Lo que tiene como resultado que la tendencia sea que los casos en los que los crímenes se han materializado no hayan tenido como consecuencia una sanción. Entonces, existe una sensación de impunidad como resultado de las investigaciones infructuosas de los crímenes cometidos contra Defensores de DDHH en asuntos ambientales, lo que en lugar de prevenir genera que muchos de ellos abandonen sus actividades y acaben huyendo con sus familias.

Entre los casos más emblemáticos y de mayor seguimiento, no se ha logrado un resultado positivo a pesar de contar con el apoyo de entidades internacionales y ONG's para impulsar el proceso en la búsqueda de justicia. Este es el caso de Gonzalo Pío Flores, dirigente de la Comunidad Nativa Nuevo Amanecer Hawaii y asesinado el 17 de mayo de 2020. En mayo de 2013, se informó del asesinato de su padre el Sr. Mauro Pío Peña, y líder de la comunidad. Los dirigentes y miembros de la comunidad reportaron sufrir amenazas y ataques constantes desde hace años por parte de traficantes madereros que operan en el territorio de su comunidad. A la fecha, ambos crímenes, tanto el asesinato del padre como del hijo, continúan impunes.

Otra situación más ampliamente difundida es el caso de los dirigentes Edwin Chota, Jorge Ríos Pérez, Leoncio Quintisima Meléndez y Francisco Pinedo Ramírez, todos ellos de la comunidad nativa de Saweto, asesinados en 2014. De acuerdo con una investigación realizada por el portal periodístico Ojo Público,⁶⁵ los dirigentes indígenas venían denunciando desde 2008, el delito de tala ilegal a una mafia de traficantes de madera en la

⁶³ Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (Febrero de 2021). "Informe Socavando Derechos: La defensa de los derechos humanos obstaculizada por los intereses económicos." pp. 8-9. Recuperado de: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs-peru-socavandoderechos-esp-250221-vf.pdf>

⁶⁴ En Actualidad Ambiental (21 de setiembre de 2020). "¿Qué acciones se están realizando para proteger a los defensores ambientales en el Perú?" Recuperado de: <https://www.actualidadambiental.pe/que-acciones-se-están-realizando-para-proteger-a-los-defensores-ambientales-en-el-peru/>

⁶⁵ Reportaje de Ojo Público (3 de febrero de 2020). "Saweto: La violencia de la impunidad en la Amazonía". Recuperado de: <https://ojo-publico.com/1525/saweto-la-violencia-de-la-impunidad-en-la-amazonia>

frontera Perú-Brasil. Edwin Chota y los demás dirigentes, reportaron diversas denuncias e incluso registraron el lugar donde realizaban sus actividades ilegales con fotografías y coordenadas exactas. Sin embargo, por motivos como la lejanía de la ubicación de la comunidad y falta de recursos para llegar, las autoridades se negaron a realizar una inspección en la zona y archivaron el caso en el 2010. Las amenazas de los traficantes no cesaron, por lo que en 2013 solicitaron garantías para su vida ante la Prefectura de la región Ucayali, identificando con nombre y apellido a quienes amenazaron con asesinarlos. El pedido de garantías fue rechazado y se recomendó solicitar las garantías en el distrito donde ocurren los hechos. Finalmente, en abril de 2014, sólo la Defensoría del Pueblo gestionó una reunión con la Presidencia del Consejo de Ministros, después de la que se logró concretar una fecha para la realización de una inspección en la zona. No obstante, ese mismo año en agosto, fueron asesinados.

Sólo después de la muerte de los dirigentes, se retomó la investigación por la denuncia de tala ilegal y se aceleró la titulación de su territorio. Sin embargo, tras seis años de investigación, no se ha logrado sancionar a los responsables. Dos de los cuatro asesinados aún se reportan como desaparecidos y la PNP abandonó su búsqueda. Actualmente, según lo referido por el mismo portal, el proceso “*se encuentra en etapa acusatoria contra Segundo Atachi Félix, Josimar Atachi Félix y Hugo Soria Flores*”, para quienes se ha pedido cinco (5) años de prisión por el delito de tráfico ilegal de madera y treinta y cinco (35) años por asesinato.

Lo expuesto ha sido confirmado por el Relator Especial que reitera que no se tratan de casos aislados, sino de una situación generalizada que también se reportó en otros lugares del país como Piura y Madre de Dios.⁶⁶ Esto denota que no ha habido éxito en impedir la impunidad en los casos más emblemáticos, lo que repercute negativamente también en otros casos menos difundidos. La deficiencia en el presupuesto, la distancia geográfica, la estigmatización y criminalización, la poca articulación entre instituciones y la corrupción han limitado y obstaculizado la sanción de quienes han cometido estos crímenes.

	Cumplimiento e implementación del Acuerdo de Escazú
01	<p>Comprometerse a proporcionar recursos para las actividades nacionales necesarias para cumplir con las obligaciones definidas por el Acuerdo.</p> <p>El Estado peruano no ha ratificado el Acuerdo. La comisión legislativa a cargo de su evaluación archivó el expediente en octubre de 2020, por lo que nunca se llegó a discutir en el Pleno del Congreso. El Acuerdo, al tratarse de un instrumento internacional en materia de derechos humanos, debe cumplir con un mecanismo de aprobación previa, establecida en el artículo 56⁶⁷ de la CPP.</p> <p>En ese sentido, el Acuerdo debió ser aprobado por el pleno del Congreso de la República</p>

⁶⁶ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (22 de diciembre de 2020). *Informe A/HRC/46/35/Add.2*. Visita a Perú (21 de enero – 3 de febrero de 2020). Presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos 46º período de sesiones, pp. 25. Recuperado de: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/46/35/ADD.2>. English versión: <https://undocs.org/en/A/HRC/46/35/ADD.2>

⁶⁷ “**Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.”

antes de su ratificación por el Presidente de la República. Sin embargo, incluso antes de discutirse en el Congreso, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, que se encontró a cargo de su evaluación, aprobó su archivo.

Considerando que el Acuerdo no fue ratificado, el Estado Peruano no se encuentra obligado a adoptar las disposiciones establecidas en este. Sin embargo, en virtud del marco internacional del que el Perú sí forma parte, se han ido presentando iniciativas que aseguran la implementación de disposiciones similares de modo que no se desprotejan esos derechos.

Ello se manifiesta en las normas que actualmente garantizan los derechos de acceso a la información, participación ciudadana, acceso a la justicia en asuntos ambientales y protección de los Defensores Ambientales. Respecto de estas obligaciones, el Estado peruano ha venido enfocándose en la última década en fortalecer las principales instituciones que lideran la acción para asegurar estos derechos. A excepción del rol incipiente que aún tiene respecto de la protección de los Defensores Ambientales, se han invertido esfuerzos para cumplir con el derecho del acceso a la información. Como expusimos previamente, este derecho está reconocido en la CPP y puede ser protegido mediante el proceso de Hábeas Data en la vía constitucional y, además de ser un principio en la LGA y en las normas administrativas de la materia. Además, se crearon importancias instituciones como la ANTAIP y el TTAIP, con competencias de supervisión y fiscalización en el ejercicio del derecho del acceso a la información.

Respecto de la participación ciudadana en asuntos ambientales, también se trata de un derecho constitucional reconocido en la CPP y en la regulación ambiental. Este derecho se exige como obligación para la ejecución de proyectos de inversión en el país y sus respectivas modificaciones, así como, de planes y programas del gobierno que causen impactos ambientales. A pesar de las deficiencias, por ejemplo, cuando muchas veces los talleres, audiencias y otros métodos mediante los que se ejecuta la participación ciudadana se limitan a una formalidad, los avances legislativos y las actuaciones estatales apuntan a que debe existir un involucramiento constante de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos ambientales.

De hecho, un derecho que se encuentra muy vinculado a este aspecto es el derecho a la consulta previa, que como se desarrolló previamente involucra a los pueblos indígenas afectados por una medida legislativa o administrativa en el proceso de toma de decisiones. También, el acceso a la justicia mediante la instalación de novedades como la creación de las FEMA, la implementación de Juzgados ambientales en algunas regiones como Madre de Dios, el fortalecimiento de las EFA y recientemente la UNIDA ha venido presentando avances.

Por último, respecto a la protección de los derechos de los Defensores de DDHH en asuntos ambientales, se vienen planteando propuestas que brinden mayores garantías. No se han tenido avances notables, pero se espera que aún con el marco legal deficiente, se vayan consolidando los esfuerzos y se logren los objetivos. Aún con sus limitaciones, se han identificado medidas importantes que resultaban completamente compatibles con lo propuesto por el Acuerdo; sin embargo, por decisiones políticas, se decidió no evaluar su ratificación.

02

Cooperar con otras partes del acuerdo con el objetivo de fortalecer las capacidades nacionales para implementar el Acuerdo.

Además de las negociaciones y alianzas que se formaron para la elaboración y tras haber

	<p>firmado el Acuerdo, no han existido otras colaboraciones que tengan que ver con una cooperación específica entre el Perú y los Estados parte del Acuerdo sobre la implementación de sus disposiciones. Debido a que el Estado peruano no ha ratificado el Acuerdo, sólo se encuentra sujeto a las obligaciones internacionales que derivan de los Tratados de los que forma parte y las Declaraciones Universales.</p> <p>En ese sentido, el marco normativo regional que sí es exigible para el Perú, y que comparte con otros Estados parte del Acuerdo, lo conforman la CADH, el Protocolo de San Salvador, así como, las recomendaciones e Informes de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH.</p> <p>Asimismo, también les son aplicables la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Convenio 169 de la OIT, el Acuerdo de París, entre otros Tratados y Declaraciones que promueven una uniformización de compromisos de los Estados en materia ambiental. No obstante, en tanto Perú no es parte del Acuerdo, no se han establecidos alianzas con los Estados parte que hagan posible una cooperación sobre sus disposiciones.</p>
03	<p>Fomentar las alianzas con no partes del acuerdo (estados de otras regiones, organizaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil, etc.).</p> <p>El Perú ha firmado distintos acuerdos internacionales que también establecen medidas en materia ambiental. Una de estas iniciativas que busca poner el enfoque en la justicia ambiental es la realización de los Congresos Internacionales de Justicia Ambiental liderados por el Poder Judicial del Perú. Se trata de un evento académico que reúne a especialistas nacionales e internacionales y cuenta con la asistencia de más de ciento cincuenta (150) jueces peruanos y jueces de otros países sudamericanos y otros representantes de instituciones interesadas en la temática ambiental.</p> <p>Asimismo, existen otros bloques de alianzas en temas ambientales en los que Perú es parte. La Comunidad Andina de Naciones ("<u>CAN</u>") que integran Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como países miembros y Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay como países asociados; ha implementado algunas propuestas como la Carta Ambiental Andina, donde se establecerán lineamientos, ejes temáticos y metas para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.</p> <p>La CAN, al estar conformada por países que comparten una importante diversidad de ecosistemas, como la Cordillera de los Andes o el Amazonas; también se han comprometido a promover la gestión integrada de recursos hídricos, afrontar los efectos del cambio climático, entre otros.</p> <p>Asimismo, la Alianza del Pacífico, que promueve la integración económica y comercial de sus países miembros, conformados por Perú, Chile, Colombia y México, posee un área especializada denominada "Grupo Técnico de Medio Ambiente y Crecimiento Verde". En esta área se desarrollan e implementan acciones para el desarrollo sostenible, basándose en las normativas de cada país.</p> <p>El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico ("<u>APEC</u>"), también ha hecho énfasis en el enfoque sostenible como un asunto importante en las transacciones comerciales. El APEC respalda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese sentido, según el Informe "A 20 años del Perú en APEC", elaborado por COMEXPERÚ Sociedad de Comercio Exterior del Perú en el año 2017, las políticas del APEC han revelado mantener una preferencia por las inversiones en crecimiento verde, así como, impulsa una transición hacia economías de bajo impacto en carbono y resistentes al cambio, climático. En esa línea, se acota que este</p>

	<p>objetivo también se concreta en los esfuerzos por ampliar el alcance a más de diecinueve mil (19,000) empresas, de los códigos éticos dirigidos a la sostenibilidad. También, se destacan los asuntos de seguridad alimentaria, donde el APEC ha planteado modelos de agricultura sostenible, manejo forestal y acuicultura.</p>
<p>04</p>	<p>Reconocer que se promoverá la cooperación regional y el intercambio de información en relación con todos los aspectos de las actividades ilícitas contra el medio ambiente.</p> <p>A partir de las acciones llevadas a cabo por el Estado peruano, se concluye un reconocimiento implícito de la importancia de fortalecer la cooperación con otros países de la región respecto de las infracciones al ambiente que se conozcan. Esto se demuestra cuando, a pesar de no haber ratificado el Acuerdo, el Perú fue un miembro activo en las fases previas de negociación y firma, demostrando la voluntad de colaboración internacional en este aspecto. Asimismo, el marco legal nacional demuestra la relevancia que tiene el derecho de acceso a la información mediante el desarrollo de un fortalecido sistema de Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental, Participación y Consulta, así como, la importancia creciente de la investigación de infracciones y delitos ambientales. Lo que resulta en una herramienta útil en caso se requiera esta información para la colaboración entre países con miras al esclarecimiento de infracciones ambientales. Por lo que, las condiciones para una eventual cooperación en este aspecto están dadas. Sin embargo, debido a que el Acuerdo no ha sido ratificado, no existe un pronunciamiento uniforme y firme del Estado peruano que manifieste expresamente una intención de colaboración internacional respecto de las actividades ilícitas contra el medio ambiente.</p>
	<p>Otras preguntas sobre asuntos no definidos como obligaciones de las partes:</p>

<p>01</p>	<p>¿Ha tomado el país medidas para comprometerse con el Observatorio de la cámara de compensación virtual y universalmente disponible sobre el Principio 10?</p>
	<p>Sí, el Perú ha dispuesto un marco legal que garantiza los derechos de acceso establecidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Según información recogida sobre el Perú en el Observatorio del principio 10 en América Latina y el Caribe a cargo de CEPAL respecto de cada uno de los derechos:</p> <p>(i) El derecho de acceso a la información cuenta con diez (10) instrumentos de política, un pronunciamiento en sede judicial y, diecisiete (17) tratados Internacionales,</p> <p>(ii) El derecho a la participación pública cuenta con trece (13) Instrumentos de política y ha suscrito diez (10) tratados Internacionales y, finalmente,</p> <p>(iii) El derecho de acceso a la justicia cuenta con nueve (9) instrumentos de política, un (1) pronunciamiento en sede Judicial y tres (3) tratados internacionales.</p> <p>Todos estos avances mantienen desafíos en la práctica, los cuales hemos repasado en cada una de las secciones anteriores; sin embargo, persiste la voluntad de las instituciones del Estado por destinar medidas que aseguren su protección y garanticen su ejercicio.</p>

<p>02</p>	<p>¿El país ha tomado medidas para realizar aportes al Fondo de Contribuciones Voluntarias creado por el artículo 14 del Acuerdo de Escazú?</p>
	<p>Perú no ratificado el Acuerdo, por ende, no ha realizado acciones para contribuir al Fondo de Contribuciones Voluntarias creado por el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, en su</p>

03

oportunidad el MINAM había opinado que el financiamiento del pago de las cuotas voluntarias se podía considerar en la formulación del presupuesto institucional, una vez culminado el proceso de ratificación de dicho instrumento internacional.

¿Ha tomado el país medidas para participar en la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú?

No. Actualmente, el expediente del Acuerdo permanece archivado en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso.

Adicionalmente, debemos de indicar que el 28 de julio de 2021, Pedro Castillo asumió la presidencia del Perú para el período 2021-2026. El Presidente Pedro Castillo cuyo partido "Perú Libre" representa a la izquierda conservadora, ganó las elecciones con un Plan de Gobierno que si bien contiene algunas iniciativas en materia ambiental, también presentó propuestas que atentan contra el cumplimiento de los Tratados y las decisiones de los Tribunales Internacionales y Organismos Multilaterales, bajo la lógica de que el Estado no debe abdicar de sus competencias y que los países extranjeros no deben interferir en las actividades del Estado.

No obstante lo expuesto, el Ministro de Relaciones Exteriores que fue nombrado recientemente por Castillo, declaró que promovería la ratificación del Acuerdo de Escazú. Hasta la fecha, es incierto si el actual gobierno ratificará el Acuerdo y si el congreso, que contiene un gran sector conservador, apoyará dicha decisión.

Anexo I

I. Base legal

Para la elaboración del presente documento se han utilizado principalmente las siguientes fuentes normativas:

- a) Constitución Política del Perú de 1993 (“CPP”).
- b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”).
- c) Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (“LGA”).
- d) Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional (“CPC”).
- e) Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“Ley TAIP”).
- f) Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (“Ley SINEFA”).
- g) Ley N° 28245, Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (“Ley SNGA”).
- h) Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (“Ley SEIA”).
- i) Decreto Supremo N° 43-2003-PCM, Texto Único Ordenado de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- j) Decreto Supremo N° 2-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (“RTAIPA”).
- k) Decreto Supremo N° 21-2019-JUS, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- l) Resolución Ministerial N° 134-2021-MINAM, Protocolo Sectorial para la protección de las personas Defensoras Ambientales

II. Listado de Abreviaciones

“**Acuerdo**”: Acuerdo de Escazú

“**Amparo**”: Proceso de Amparo

“**ANTAIP**”: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública

“**APEC**”: Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico

“**APL**”: Acuerdos de Producción Más Limpia

“**CADH**”: Convención Americana sobre Derechos Humanos

“**CAN**”: Comunidad Andina de Naciones

“**CEPAL**”: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

“**CIDH**”: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

“**CNDDHH**”: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

“**Comisión AJPV**”: Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad

“**Convenio 169 de la OIT**”: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

“**Corte IDH**”: Corte Interamericana de Derechos Humanos

“**CPC**”: Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional

“**CPP**”: Constitución Política del Perú de 1993

“**DAP**”: Diagnóstico Ambiental del Perú

“**DEA**”: Declaración de Emergencia Ambiental

“**Defensores de DDHH**”: Defensores de Derechos Humanos

“**Directiva OEFA**”: Directiva N° 1-2012-OEFA/CD, Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA

“**DIREPMA**”: Dirección de Protección del Medio Ambiente

“**DL 757**”: Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada

“**EFA**”: Entidades de Fiscalización Ambiental

“**EFOMA**”: Equipo Forense en Materia Ambiental

“**EO-RS**”: Empresas Operadoras de Residuos Sólidos

“**FEMA**”: Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental

“**INEA**”: Informe sobre el Estado del Ambiente

“**Informe SAIP 2020**”: Informe Anual de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública Tramitadas por las Entidades de la Administración Pública 2020

“**Informe Técnico – Legal de la Fiscalía**”: Informe Técnico - Legal para la Suscripción y Ratificación del Acuerdo de Escazú

“**Ley de Consulta Previa**”: Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios

“**Ley MATPEL**”: Ley N° 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos

“**Ley SEIA**”: Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

“**Ley SINEFA**”: Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

“**Ley SNGA**”: Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

“**Ley TAIP**”: Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

“**Lineamientos de la Defensoría**”: Lineamientos de Intervención Defensorial Frente a casos de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos

“**LGA**”: Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

“**LMP**”: Límites Máximos Permisibles

“**LPAG**”: Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

“**Mecanismo Intersectorial**”: Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2021-JUS

“**MIDAGRI**”: Ministerio de Agricultura

“**MINAM**”: Ministerio del Ambiente

“**MINEDU**”: Ministerio de Educación

“**MINJUSDH**”: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

“**MTC**”: Ministerio de Transportes y Comunicaciones

“**MVCS**”: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

“**OEFA**”: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

“**Observatorio Ambiental**”: Observatorio Ambiental del Poder Judicial Ambiental

“**OIT**”: Organización Internacional del Trabajo

“**ONG**”: Organizaciones No Gubernamentales

“**ONIA**”: Observatorio Nacional de Investigación Ambiental

“**ORAU**”: Organización Regional Aidesep Ucayali

“**Pacto de Madre de Dios**”: Pacto de Madre de Dios por la Justicia Ambiental

“**Plan de DDHH 2018-2021**”: Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021

“**PLANAA**”: Plan Nacional de Acción Ambiental

“**PNP**”: Policía Nacional del Perú

“**PRODUCE**”: Ministerio de la Producción

“**Protocolo**”: Protocolo para Garantizar la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos

“**Protocolo MINAM**”: Protocolo Sectorial para la protección de las personas Defensoras Ambientales, aprobado mediante Resolución Ministerial No. 134-2021-MINAM

“**PTE**”: Portal de Transparencia Estándar

“**Relator Especial**”: Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas

“**Registro de Defensores de DDHH**”: Registro sobre Situaciones de Riesgo de Personas Defensoras de Derechos Humanos

“**RETC**”: Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes

“**RTAIPA**”: Decreto Supremo N° 2-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales

“**SEIA**”: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

“**SENACE**”: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

“**SIGERSOL**”: Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos

“**SIGRID**”: Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres

“**SINEFA**”: Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

“**SINIA**”: Sistema Nacional de Información Ambiental

“**SNGA**”: Sistema Nacional de Gestión Ambiental

“**TC**”: Tribunal Constitucional Peruano

“**TLC**”: Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América

“**TTAIP**”: Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

“**TUO TAIP**”: Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

“**TUPA**”: Texto Único de Procedimientos Administrativos

“**UMGSDA**”: Unidades de Monitoreo Georreferencial Satelital de Delitos Ambientales

“**UNIDA**”: Unidad Funcional de Delitos Ambientales del Ministerio del Ambiente