



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE LEY DE AMNISTÍA A LAS
PERSONAS DEFENSORAS DEL AMBIENTE Y
AGRICULTURA DEL VALLE DE TAMBO**

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67°, 74, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

**LEY DE AMNISTÍA A LAS PERSONAS DEFENSORAS DEL AMBIENTE Y LA
AGRICULTURA DEL VALLE DE TAMBO**

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es conceder amnistía general a las personas que se encuentren denunciadas, investigadas, procesadas o condenadas por ilícitos penales a consecuencia de imputárseles participación directa o indirecta en protestas sociales u otras acciones de defensa del ambiente y la agricultura del Valle de Tambo, en oposición al proyecto minero Tía María, ubicado en la Provincia de Islay, Región Arequipa; ocurridas desde el 7 de julio de 2009 hasta la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 2. Amnistía general a defensores ambientales

Concédase amnistía general a las personas que se encuentren denunciadas, investigadas, procesadas o condenadas por ilícitos penales a consecuencia de imputárseles participación directa o indirecta en protestas sociales u otras acciones de defensa del ambiente y la agricultura del Valle de Tambo, en oposición al proyecto minero Tía María, ubicado en la Provincia de Islay, Región Arequipa; ocurridas desde el 7 de julio de 2009 hasta la fecha de promulgación de la presente ley.

Artículo 3. Efectos judiciales

El Poder Judicial y el Ministerio Público, según corresponda, dejan sin efecto las denuncias, investigaciones, procesos judiciales, sentencias condenatorias, medidas restrictivas de libertad personal y medidas de reparación civil que recaigan sobre las personas beneficiarias de la amnistía, disponiendo su archivo definitivo. Igualmente, se anulan los antecedentes policiales, judiciales y penales que correspondan.



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, febrero de 2021.



BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

KELLY ROXANA PORTATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
Director Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Peru Libre
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GUIDO BEVILACQUA USARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Alex A. Paredes Longue

PASTÓN DÁVILA ATANACIO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

VÍCTOR RAÚL CUTIPA CCAMA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

MARÍA ELIZABETH TAÍPE CORONADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Manalongo
MANA
GUTIERREZ



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conflictos sociales en el Valle de Tambo en relación con el proyecto Tía María

El Proyecto minero Tía María de la empresa Southern Perú Cooper Corporation – SPCC del Grupo México¹, incluye a dos yacimientos mineros Tía María y La Tapada, de los cuales se pretende extraer, principalmente, el óxido de cobre. La ubicación del proyecto minero Tía María es al Norte del distrito de Cocachacra en la provincia de Islay, departamento de Arequipa².

Este proyecto minero ha transcurrido por diferentes fases, inicialmente los trabajos de exploración del yacimiento minero Tía María se dieron en 1994 por la empresa Teck Cominco, posteriormente en el año 1995 por Phelps Dodge y la empresa RTZ en 1999. En el 2003, la empresa Southern Perú Cooper Corporation inicia su programa de exploración, realizando una exploración detallada del yacimiento Tía María y en el 2006 la SPCC descubre el yacimiento La Tapada³.

Por ello, formalmente el 7 de julio del 2009, la empresa presenta al Ministerio de Energía y Minas el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sobre el proyecto Tía María⁴, cuyo objetivo es producir 120,000 toneladas de cátodos de cobre por año, desarrollando actividades de difusión en los distritos de la Provincia de Islay⁵.

Sin embargo, la oposición al proyecto minero por parte de agricultores, pobladores y autoridades del Valle de Tambo tuvieron como principales argumentos la existencia de la agricultura como una actividad económica principal en los distritos de influencia directa del proyecto minero y por los impactos negativos que genera un proyecto minero extractivo al medio ambiente y los recursos hídricos.

En octubre del 2009, en los distritos del Valle de Tambo se realizó una consulta ciudadana, promovida por autoridades locales y organizaciones sociales de los distritos de Cocachacra, Punta de Bombón y Deán Valdivia con el objetivo de conocer la postura de la población del Valle de Tambo, obteniendo aproximadamente un 95% de población que rechazaba las actividades de la gran minería en la zona⁶. Posteriormente, la empresa Southern Perú Cooper Corporation implementa sus mecanismos empresariales de participación ciudadana para la aprobación del EIA del proyecto, mientras que la población del Valle de Tambo

¹ En 2004, Grupo México compró también la parte mayoritaria de Southern Perú Copper Corporation. Grupo México adquirió el 54,2% de los títulos sobre Southern Peru Copper que tenía Corporation de ASARCO LLC, una empresa minera que operaba en Estados Unidos.

² Southern Peru Copper Corporation. Descripción del Proyecto Tía María. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/estudios/tia_maria/TIA_MARIA_DESCRIPCION_PROYECTO.pdf

³ Southern Peru Copper Corporation. *Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto minero Tía María*. 2009. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/estudios/tia_maria/TIA_MARIA_INTRODUCCION.pdf

⁴ Ministerio de Energía y Minas. Proyecto Tía María. Despejando dudas y eliminando temores. Recuperado de https://iimp.org.pe/pptjm/jm20150423_tia-maria.pdf

⁵ Proyecto minero Tía María. Recuperado de <https://www.southernperu.com/ESP/opinte/TiaMaria/index.html>

⁶ Garate, Luis. *En Arequipa, otra vez con Tía María*. Recuperado de <https://cooperaccion.org.pe/en-arequipa-otra-vez-con-tia-maria/>



organiza acciones públicas para dar a conocer los motivos de su rechazo al proyecto minero.

Durante el mes de abril de 2010 la población realiza el primer paro indefinido como medida de protesta, cuya exigencia principal es que el gobierno central y regional reconozcan la consulta ciudadana realizada el año anterior y, en consecuencia, se cancele el proyecto minero Tía María. Asimismo, se señalaba que el EIA no garantiza el cuidado del medio ambiente en el Valle de Tambo; el Frente de Defensa del Valle de Tambo realizó numerosas observaciones al EIA. No obstante, las razones y reclamos de la población no fueron atendidos y sobrevinieron enfrentamientos. Posteriormente, en noviembre del mismo año se inicia un segundo paro indefinido en la provincia de Islay, sin embargo, ante la represión hacia los agricultores y pobladores de la zona es suspendido al tercer día y el Gobierno decidió solicitar la revisión del EIA del proyecto por parte de un organismo internacional: la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)⁷.

En Asamblea Popular, la población del Valle de Tambo acuerda realizar el tercer paro indefinido contra el proyecto minero, al ver que no son escuchadas sus exigencias, en el mes de marzo del 2011, aún durante el gobierno del ex presidente Alan García, acontecimiento en el cual fallecen tres pobladores de la zona por acción de las fuerzas del orden: Néstor Cerezo (31 años), Aurelio Huarcapuma (50 años) y Andrés Taype (22 años); siendo el principal reclamo el retiro del proyecto Tía María ante la existencia de 138 observaciones de la UNOPS al EIA⁸.

Las exigencias legítimas de la población y la evidencia técnica sobre la viabilidad del proyecto Tía María, dieron paso a la declaración de inadmisibilidad EIA, ocasionando descontento en la población porque el documento firmado por representantes del Poder Ejecutivo no retiraba definitivamente el proyecto minero, sino que permitía a la empresa presentar un nuevo EIA y, así, reimpulsar su proyecto.

Durante el año 2013⁹, la Empresa Southern realiza talleres informativos en la provincia de Islay, sin embargo, los pobladores denunciaron irregularidades en dichos eventos. A pesar de las denuncias ciudadanas, el Ministerio de Energía y Minas continuó con las convocatorias a posteriores talleres informativos generando enfrentamiento entre la población y la Policía Nacional de Perú. El año 2014, el Ministerio de Energía y Minas, durante el Gobierno del ex presidente Ollanta Humala, aprueba un nuevo EIA¹⁰; ocasionando mayor preocupación por parte de la población y, por ende, insatisfacción ante el rol que asumía el Estado Peruano, a pesar de la conflictividad existente.

En esas circunstancias, las organizaciones sociales del Valle de Tambo, convocan a un nuevo paro indefinido, el 23 de marzo del 2015¹¹ existiendo una continua represión policial

⁷ José De Echave. *Tía María: Intentando hacer un recuento del conflicto*. CooperAcción 2015. Recuperado de: <https://cooperaccion.org.pe/tia-maria-intentando-hacer-un-recuento-del-conflicto/>

⁸ CooperAcción. *Los argumentos técnicos de los agricultores del Valle de Tambo frente al caso Tía María*. Recuperado de <https://cooperaccion.org.pe/los-argumentos-tecnicos-de-los-agricultores-del-valle-del-tambo-frente-al-caso-tia-maria/>

⁹ Diario Andina. *Proyecto minero desarrolla taller*. 2013. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-proyecto-minero-tia-maria-desarrolla-taller-participativo-con-poblacion-479643.aspx>

¹⁰ Ministerio de Energía y Minas. MINEM aprueba EIA del proyecto cuprífero Tía María. Recuperado de http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=9&idTitular=6203

¹¹ Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. *Perú: Comunidad de Arequipa anuncia paro indefinido por apertura del proyecto Tía María, de Southern Copper por impactos sociales y ambientales*.



hacia agricultores y pobladores de la zona; como resultado de enfrentamientos y represión policial fallecen Victoriano Huayna (61 años), Henry Checcla (35 años) y el efectivo policial Alberto Vásquez, realizan detenciones a pobladores representativos, agricultores y pobladores de la zona. En esta ocasión, los medios de comunicación evidenciaron el conocido caso de la "siembra" de pruebas falsas a pobladores por parte de efectivos policiales, que buscaban incriminar a los manifestantes en hechos ilícitos¹²

Ante la situación crítica del conflicto, el 22 de mayo de 2015, el gobierno declara en Estado de Emergencia en la Provincia de Islay. Posteriormente, las acciones de represión hacia los pobladores son más evidentes, efectivos policiales ingresan a viviendas para detener jóvenes de la zona, las mujeres organizadas comienzan a organizar vigiliando solicitando el cese de la violencia policial y la cancelación del proyecto minero, asimismo, se realiza un paro macro regional en solidaridad con el Valle de Tambo. Asimismo, en el transcurso del conflicto, decenas de pobladores y dirigentes sociales son detenidos y procesados. En este contexto de continuos abusos, enfrentamientos y violación a los derechos humanos de los manifestantes, se levanta el paro indefinido, durante el mes de junio del mismo año.

El año 2019, la asamblea general de la población de Cocachacra elaboran memorial denominado el "Memorial del Pueblo" dirigido al entonces presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, solicitando una vez la cancelación y retiro del proyecto minero Tía María. En junio del mismo año, realizan un paro provincial de 48 horas contra el proyecto donde existen detenciones a pobladores de la zona, a consecuencia realizan reuniones en el Valle de Tambo conjuntamente con autoridades locales y la máxima autoridad regional de Arequipa. En agosto del mismo año, se inicia un paro regional contra el proyecto minero Tía María, organizaciones sociales de diferentes regiones del país se solidarizan con la defensa del ambiente y la agricultura en el Valle de Tambo. Simultáneamente, continúan las detenciones y denuncias contra pobladores del Valle de Tambo, incluso se abren juicios de las manifestaciones de los años anteriores.

Los acontecimientos del conflicto contra el proyecto minero Tía María han evidenciado, una vez más, el manejo inadecuado de la conflictividad en el Perú, generando el escalamiento violento del conflicto e incrementando las acciones de represión de la legítima protesta, que expresa el cuestionamiento mayoritario a los impactos negativos al medio ambiente que traería consigo la actividad extractiva.

Asimismo, el proceso de conflictividad y la violencia generada en la zona ha provocado pérdidas humanas, heridos y detenidos, dando lugar a la desconfianza de los pobladores hacia el Estado Peruano y sus instituciones, así como una percepción negativa hacia la empresa. El conflicto contra el proyecto Tía María, se ha basado en la defensa del medio ambiente y la agricultura, es decir, la defensa de un modo de vida por parte de la mayoría de pobladores de la zona, sin embargo, ante la ausencia de entendimiento y las impertinentes decisiones por parte del Estado y la empresa, a través de continuas acciones de imposición del proyecto minero, la población recurrió a ejercer el derecho a la protesta en defensa de su interés común.

¹² Diario Correo. Tía María: difunden video donde policía "siembra" fierros a detenido. Recuperado de <https://diariocorreo.pe/politica/tia-maria-difunden-video-donde-policia-siembra-fierros-a-detenido-582575/>



El derecho a defender derechos humanos y la protección de defensores

El Sistema Universal de Derechos Humanos, 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 (Declaración sobre los defensores de derechos humanos), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 8 de marzo de 1999, reconoce que toda persona "tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional" (artículo 1).

Asimismo, en su artículo 5, establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente a:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

El derecho a defender los derechos humanos y libertades fundamentales supone, a contraparte, el deber del Estado de proteger los derechos de las personas defensoras y tiene fundamento jurídico internacional en el deber general del Estado de proteger todos los derechos humanos, que se desprende en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, del artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 1 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³.

De acuerdo con el Alto Comisionado de la ONU, entre las limitaciones y violaciones comunes a las personas defensoras de derechos humanos tenemos: intimidaciones, amenazas, asesinatos, desapariciones, torturas y malos tratos, detenciones arbitrarias, vigilancia, acoso administrativo y judicial y, en general, estigmatizaciones por parte de las autoridades estatales y de actores no estatales¹⁴.

De acuerdo con la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de la ONU, el enjuiciamiento de las personas defensoras de derechos humanos y la penalización de sus actividades es una de las situaciones específicas que obstaculiza su labor y provoca un entorno de gran inseguridad. Al respecto, el Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2009), señala enfáticamente como preocupación:

Las comunicaciones transmitidas por la Relatora Especial indican que no ha disminuido la penalización de las actividades de los defensores de los derechos humanos por las autoridades

¹³ ONU. Oficina del Alto Comisionado. Comentario a la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos. 2 edición, 2016, p. 16. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf

¹⁴ ONU. Oficina del Alto Comisionado. Ob. cit., p. 24.



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

de los Estados. Algunos Estados tienden sistemáticamente a invocar la seguridad nacional y la seguridad pública para limitar el alcance de las actividades de los defensores. En muchos países, los sindicalistas y los miembros de ONG y de movimientos sociales se ven reiteradamente sometidos a detenciones y procesos penales por cargos de "asociación ilícita", "obstrucción de la vía pública", "incitación al delito", "desobediencia civil" o "amenaza a la seguridad del Estado, la seguridad pública o la protección de la salud o la moral públicas". Además, los defensores de los derechos humanos, incluidos los abogados defensores que prestan asistencia jurídica a otros defensores o a víctimas de violaciones de los derechos humanos, son objeto de amenazas, denegación del acceso a los tribunales y a sus clientes, y detenciones y acusaciones en virtud de diversas disposiciones penales. La multitud de arrestos y detenciones de defensores contribuye también a la estigmatización, ya que la población los percibe y califica de perturbadores.¹⁵

Respecto a Perú, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (2020), Michel Forst, ha destacado la existencia de una persecución penal indebida contra los defensores de derechos humanos, en contextos de protestas sociales. En su Declaración de Fin de Misión en Perú, señala:

He observado con preocupación un patrón recurrente de uso indebido del derecho penal contra las personas defensoras, por parte de instituciones estatales (de oficio) o a solicitud de terceros (agentes no estatales) y la criminalización de la protesta social.

Las personas defensoras de derechos humanos ambientales se ven particularmente afectadas por esta práctica, en particular las que organizan y participan en protestas sociales. Según el Código Penal y la Ley contra el Crimen Organizado, los delitos más comúnmente utilizados para penalizar a las personas defensoras incluyen los delitos de: "Disturbios", "Obstrucción del funcionamiento de los servicios públicos", "Daños agravados", "Violencia y Resistencia a la autoridad", "extorsión", "secuestro", "usurpación" y "asociación ilícita para delinquir."

La criminalización de los defensores y defensoras también se da en otros contextos. A los pueblos indígenas y las comunidades campesinas se les criminaliza por ejercer su propia jurisdicción, de conformidad con la Constitución (rondas campesinas) o por defender sus derechos humanos y el medio ambiente. También se criminaliza a los y las que defienden el derecho a la tierra (...).

Es preocupante la forma en que el sistema de justicia actúa ante las denuncias penales contra las defensoras y defensores de derechos humanos. Hemos visto varios casos en los que las investigaciones contra las personas defensoras ambientales se prolongan durante años. En vez de archivar los casos en los que las pruebas son insustanciales para condenar, la fiscalía formula denuncia y apela las sentencias que absuelven a los acusados, dando lugar a procedimientos judiciales innecesariamente largos. He comprobado el efecto escalofriante que esta práctica tiene en el trabajo de defensa de derechos humanos, así como el costo financiero y desgaste emocional para las personas defensoras y sus familias.¹⁶

Asimismo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (2016), al informar sobre los defensores de derechos humanos ambientales, en referencia a las personas y grupos que se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, particularmente, el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna, señala que "los defensores de los derechos humanos ambientales no pueden defender debidamente los derechos relacionados con el medio ambiente si no logran ejercer sus propios derechos de acceso a la información,

¹⁵ ONU. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/HRC/13/22 (párrafo 32)

¹⁶ Declaración de Fin de Misión, Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Visita a Perú, 21 de enero 3 de febrero de 2020. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=S>



libertad de expresión, reunión y asociación pacíficas, las garantías de no discriminación y la participación en la adopción de decisiones"¹⁷

A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos de las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señala que es deber de los Estados adoptar medidas que eviten juicios injustos o infundados a las personas que legítimamente reclaman el respeto y protección de sus derechos:

Además de la obligación de investigar y sancionar a quienes transgredan la ley dentro de su territorio, los Estados tienen el deber de tomar todas las medidas necesarias para evitar que se someta a juicios injustos o infundados a personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos. El inicio de investigaciones penales o querellas judiciales sin fundamento en contra de defensores de derechos humanos, no sólo tiene por efecto amedrentar su labor sino que además puede generar una paralización de su trabajo de defensa de derechos humanos en tanto su tiempo, recursos y energías deben dedicarse a su propia defensa¹⁵¹. En su Informe de 2006 la CIDH recomendó a los Estados "[a]segurar que sus autoridades o terceras personas no manipularán el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como es el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos [...]"¹⁸

De otro lado, la CIDH ha enfatizado su preocupación permanente por el incremento de los conflictos socioambientales y la falta de medidas efectivas de reconocimiento y protección para las personas que defienden y promueven los derechos al territorio, al medio ambiente y aquellos ligados al acceso a la tierra; hecho que facilita ataques, amenazas y procesos de criminalización por el contenido de las reivindicaciones de los defensores ambientales¹⁹. En el mismo sentido, la CIDH ha recomendado a los Estados prevenir la criminalización de los defensores de derechos humanos, estableciendo el deber estatal de archivar los procesos judiciales iniciados para reprimir, sancionar y castigar el derecho a defender los derechos humanos; entendiendo que el ejercicio de la libertad de expresión, reunión y manifestación pública tienen una protección ineludible en una sociedad democrática. Así, para prevenir la criminalización de defensores, la CIDH señala que los Estados deben:

39. Archivar los procesos judiciales en contra de las defensoras y defensores que hayan sido iniciados para reprimir, sancionar y castigar el derecho a defender los derechos humanos, y que no tengan sustento. A su vez, levantar toda medida precautoria decretada en contra de defensoras y defensores que no tenga bases jurídicas reales.

40. Promover las acciones legales pertinentes – con miras a lograr la anulación y la revocación de dichas sentencias - en casos en donde existan sentencias condenatorias a defensoras y defensores y se haya verificado que son resoluciones que castigan a las personas implicadas por actividades legítimas de defensa de los derechos.

¹⁷ ONU. Situación de los defensores de los derechos humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos. 2016. Doc. A/71/281. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/71/281>

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos de las Américas*, párr. 76. 31 diciembre 2011. OEA/Ser.LN/VII. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente*. 5 de junio de 2017. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/072.asp>



41. Implementar campañas nacionales de reconocimiento público de la importancia del papel que las defensoras y los defensores ejercen para la garantía de la democracia y del Estado de Derecho en la sociedad.
42. De ser el caso, iniciar procesos disciplinarios, administrativos o penales en contra de los operadores de justicia que hayan violado la ley al investigar, decretar medidas cautelares o condenar infundadamente a defensoras y defensores de derechos humanos.
43. Fortalecer los mecanismos de administración de justicia y garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, condiciones necesarias para la aplicación e interpretación legítima y no discriminatoria de las leyes.²⁰

Asimismo, la Corte IDH ha reconocido que los defensores de derechos humanos son portavoces de grupos vulnerables y marginados o de personas que no están en condiciones de defenderse y que "pueden ser agentes de cambio que efectúan una contribución directa e indirecta al desarrollo sostenible y la gobernabilidad de sus países. Por ello, particularmente los defensores de derechos relacionados con tierras, suelen ser el blanco de diversos tipos de vigilancia, ataques, agresiones o campañas de desacreditación como oponentes al progreso y el desarrollo, tanto por parte de agentes estatales como no estatales"²¹

En congruencia con lo expuesto, la Corte IDH precisó que "existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos y que el reconocimiento del trabajo realizado por la defensa del medio ambiente y su relación con los derechos humanos cobra mayor vigencia en los países de la región, en los que se observa un número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor"²². Asimismo, el Estado debe abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en contra de dichas personas defensoras²³.

En nuestro país, el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 159-2019-JUS del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, define a las personas defensoras de derechos humanos como personas naturales que actúan de forma individual o como integrantes de un grupo, organización, institución pública o movimiento social, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos dentro del marco del Derecho nacional e internacional²⁴.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe: *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. 31 de diciembre de 2015. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Sección: Recomendaciones. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

²¹ Corte IDH. *Caso Acosta y Otros vs. Nicaragua*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017, Fundamento N° 221. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_334_esp.pdf

²² Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013, Fundamento N° 123. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf

²³ Corte IDH. Ob. cit. Fundamento N° 219

²⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos, párr. 5.1.8



El derecho fundamental a la protesta social

El Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho a la protesta como un derecho fundamental que asiste a toda persona con una posición crítica al poder público o privado. En relación con el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la protesta, ha señalado:

(...) este derecho comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del *status quo* a nivel local, regional, nacional, internacional o global, siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la Constitución.²⁵

Asimismo, el Tribunal Constitucional advierte la conexión existente el ejercicio del derecho a la protesta y el ejercicio de otras libertades fundamentales como las de opinión, expresión y difusión del pensamiento, el derecho a huelga, la libertad de tránsito y el derecho a reunión²⁶.

El derecho a la protesta constituye un derecho fundamental autónomo, reconocido a su vez por los tratadores internacionales de Derechos Humanos de forma implícita en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de opinión y de expresión y en la libertad de reunión y de asociación pacífica reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos:

"Estos dispositivos imponen a todos los estados el deber de respetar el derecho a disentar y a reclamar públicamente por sus derechos y, por supuesto, no sólo a reservarlos en el fuero interno, sino a expresar públicamente sus disensos y reclamos. Nadie puede sostener juiciosamente que la libertad de reunión sólo se reconoce para manifestar complacencia."²⁷

El derecho a la protesta social tiene un lugar preferente en las sociedades democráticas, debido a su contenido expresivo. A la vez que se trata de un derecho fundamental, es un medio para la realización de los derechos humanos y libertades reconocidas por la Constitución y las normas internacionales.

Sin el reconocimiento y protección de derecho a la protesta, los grupos desaventajados de la sociedad —aquellos que carecen de recursos económicos o de influencia en las esferas de las decisiones gubernamentales que les afectan— carecerían del medio fundamental para hacer escuchar sus reclamos y peticiones, para advertir a la institucionalidad pública que están siendo excluidos y afectados.

²⁵ Tribunal Constitucional. *Caso de la modificación del delito de extorsión por el Decreto Legislativo 1237*. Sentencia de 2 de junio de 2020. Expediente 0009-2018-PI/TC. Fundamento N° 82.

²⁶ Tribunal Constitucional. Ob. cit. Fundamento N° 89.

²⁷ Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Derecho penal y protesta social*. Recuperado de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2013/10/doctrina37436.pdf>



En consecuencia, es común advertir en los procesos de criminalización de la protesta social que no se presta atención a estas dimensiones del derecho a la protesta y se le objeta una limitación abstracta, comúnmente fundamentada para perseguir penalmente la protesta social en nombre del principio de autoridad, el orden público, el funcionamiento del transporte público o la seguridad ciudadana. En ese sentido, seguimos la posición del jurista Roberto Gargarella:

En definitiva, afirmamos aquí que, en situaciones como la que se presente en los "cortes de ruta", las autoridades públicas no tienen habilitado cualquier tipo de argumentos, ni cualquier tipo de respuesta. En tales situaciones, los derechos involucrados son múltiples, y muchos de ellos (p. ej. los vinculados con la práctica de presentar quejas frente a las autoridades), seguramente, resultan prioritarios frente a los (también valiosos) propósitos de preservar el tránsito o el libre comercio interprovincial. Cuando los jueces asignan valor sólo (o casi exclusivamente) a estos últimos propósitos, comprometen a sus sentencias con un balance de argumentos jurídicamente sesgado y, por lo tanto, difícilmente aceptable. Del mismo modo, sostuvimos que la respuesta penal contra los manifestantes no debería ser, necesariamente, la primera ni la principal respuesta a la que el Estado debería apelar. Cuando los jueces, despreocupada o apresuradamente, recurren a este tipo de soluciones represivas, comprometen al Estado con el tipo de injusticia política que el Estado, justamente, debería encargarse de erradicar²⁸.

Esta perspectiva, constituye un estándar internacional respecto al ejercicio del derecho a la protesta como parte del derecho de las personas y grupos sociales a defender los derechos humanos, pues la CIDH ha instado a los Estados a "dejar de aplicar tipos penales que convierten en actos criminales conductas comúnmente observadas en protestas, como los cortes de ruta o los actos de desorden que, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas, pues en el contexto de protestas ellas constituyen formas propias del ejercicio de los derechos de libertad de expresión, de reunión y de libre asociación"²⁹

Asimismo, señala la CIDH, la aplicación del derecho penal frente a la protesta social solo puede utilizarse de modo muy excepcional, sujetándose a un mayor nivel de escrutinio, y que debe valorarse si la imposición de sanciones penales es el medio menos lesivo para restringir el derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o espacios públicos³⁰

La amnistía

La amnistía tiene su fundamento jurídico-constitucional en el artículo 102, numeral 6, de la Constitución Política del Perú que establece que su ejercicio es atribución del Congreso de la República; y en el artículo 139, numeral 13, del texto constitucional, que establece como principio de la función jurisdiccional que la amnistía produce los efectos de cosa juzgada.

²⁸ Gargarella, Roberto. *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Ad Hoc, Buenos Aires, 2005, p.45

²⁹ CIDH. *Protesta social y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.LN/II Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/ProtestayDerechosHumanos.pdf>

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ob. cit., párr.185 y 187



Constitución Política del Perú

Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso:

(...)

6. Ejercer el derecho de amnistía.

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada.

Asimismo, el artículo 85 del Código Penal prescribe que la amnistía es una causal de ejecución de la pena

Código Penal

Artículo 85°.- La ejecución de la pena se extingue:

(...)

1. Por muerte del condenado, amnistía, indulto y prescripción.

La amnistía es considerada como una manifestación del derecho de gracia con características especiales: por un lado, la amnistía ha sido entendida siempre como ejercicio del derecho de gracia en forma masiva; por otro lado, se ha vinculado tradicionalmente a fines políticos³¹. Conforme a lo definido por el Tribunal Constitucional, mediante las leyes de amnistía el legislador establece que ciertos hechos considerados originariamente ilícitos, dejaron de serlo, en consecuencia, el Estado renuncia al ejercicio de la acción penal y a la ejecución de la pena³²

Asimismo, ha señalado que una ley de amnistía tiene límites formales y materiales; en el primer aspecto, ésta solo puede formalizarse en virtud de una ley ordinaria. Asimismo, debe respetar los principios constitucionales que informan el procedimiento legislativo, debe observar los criterios de generalidad y abstracción; deben respetar el principio-derecho de igualdad jurídica, lo que impide que, previsto el ámbito de aplicación de la ley de amnistía, el legislador pueda brindar un trata diferenciado que no satisfaga las exigencias que impone el principio de proporcionalidad³³.

La presente propuesta de ley respeta los límites formales de la amnistía en la medida que se orienta a la aprobación de una ley ordinaria a partir del procedimiento legislativo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República. De igual manera, tiene un criterio general, pues no busca individualizar situaciones basadas en diferencias personales o de otra índole, más bien, el ámbito subjetivo de aplicación comprende a todos quienes hayan sido denunciados, investigados, procesados y sentenciados en el marco de conflicto socioambiental ocasionado por la decisión estatal arbitraria de autorizar las actividades del proyecto Tía María, así como los abusos de la empresa concesionaria.

³¹ Perez del Valle, Carlos. Amnistía, Constitución y Justicia Material. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25552redc061193.pdf>

³² Tribunal Constitucional. Sentencia 679-2005-PA/TC. (FJ 20)

³³ Tribunal Constitucional. Sentencia 679-2005-PA/TC. (FJ 24)



Como referencia podemos señalar que una estimación inicial parcial llega a más de cincuenta ciudadanos denunciados en el marco de las protestas sociales entre 2009 y 2011 en la defensa del Valle de Tambo³⁴, mientras que los abogados defensores reportan la existencia de al menos 13 procesos penales vigentes por protestas realizadas entre 2015 y 2019.

Se establece como límite temporal inicial la fecha del 7 de julio de 2009, pues es la fecha de presentación del EIA del proyecto minero Tía María por parte de la empresa Southern Perú Cooper Corporation ante el Ministerio de Energía y Minas, marcando el inicio de los cuestionamientos por parte de los pobladores y organizaciones sociales del Valle de Tambo. Se trata de una propuesta proporcional pues aborda un caso de conmoción social y política en la Región Arequipa, a causa de una criminalización de la protesta social a todas luces injusta y contraria a los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos aplicables a las personas que defienden derechos humanos, entre ellos, los derechos ambientales y los derechos relacionados con la tierra y el desarrollo agrario.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no contraviene normas ni principios constitucionales, por el contrario, supone el ejercicio de una atribución constitucional del Congreso de la República, contenida en el artículo 102, numeral 6, de la Constitución Política del Perú. No requiere de ninguna modificación legal ni reglamentaria; pues los efectos de la amnistía conllevan directamente a los efectos de cosa juzgada, según lo dispuesto por el artículo 139, numeral 13, de la Constitución Política del Perú y, en el caso de existir condena, la ejecución de la pena se extingue, conforme al artículo 85 del Código Penal. Asimismo, la aprobación de la presente ley supone el cumplimiento del Estado peruano con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos de los defensores de derechos.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aplicación de la ley propuesta no genera gasto adicional al Tesoro Público ni a las entidades a cargo de su cumplimiento. Al tener efectos directos en el ámbito jurisdiccional, no se incrementará ningún gasto, por el contrario, supondrá la disminución de la sobrecarga procesal existente en la administración de justicia.

Por otro lado, beneficiará a todas las personas que se encuentran haciendo frente a denuncias, acusaciones, juicios o condenas, por el hecho de ejercer legítimamente el derecho fundamental a la protesta en función a la defensa del medio ambiente y la agricultura en el Valle de Tambo; produciendo un clima de paz y legimitidad estatal en esta zona del país. Igualmente, aportará seguridad personal y la del entorno familiar a los beneficiarios, quienes tampoco seguirán afrontando procesos ilegítimos que afectan, a su vez, a la economía familiar.

³⁴ Cfr. Portal: <https://defensores.pe/>



JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa tiene relación con las Políticas N°s 1 y 2 del Acuerdo Nacional, en los siguientes términos:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

(...)

(b) garantizará el respeto de las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado

(...)"

2. Democratización de la vida política (...)

(...)

(e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales (...)³⁵.

Asimismo, la presente propuesta tiene relación con el Tema N° 1 de la Agenda Legislativa del Congreso de la República: Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad³⁶

³⁵ ACUERDO NACIONAL. Recuperado de <https://www.acuerdonacional.pe/>

³⁶ Congreso de la República. Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR