Proyecto de Ley N°...6539/2023-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
28 NOV. 2023
RECIBIDO
Fecha: Hora: 14:20

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL TERRITORIO NACIONAL

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 1.- Modificación del artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-93-JUS

Se modifica el artículo 46 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-93-JUS, en los siguientes términos:

"**Artículo 46.-** Son juzgados especializados los siguientes:

1. Juzgados Civiles;

2. Juzgados Penales;

3. Juzgados de Trabajo;

4. Juzgados Agrarios;

5. Juzgados de Familia; y,

6. Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial.

7. Juzgados Ambientales

La Corte Suprema, atendiendo a las necesidades del servicio judicial y a la carga procesal, puede crear otros juzgados de distinta especialidad a los antes señalados, definiendo su competencia.

En los lugares donde no hay juzgados especializados, el despacho es atendido por un Juzgado Mixto, con la competencia que señale el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Todos los juzgados antes señalados tienen la misma jerarquía.

Artículo 2.- Incorporación del artículo 52-B al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.° 017-93-JUS

Se incorpora el artículo 52-B al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.° 017-93-JUS, en los siguientes términos.

"**Artículo 52-B.- Competencia de los Juzgados Ambientales**

De la Investigación preparatoria y el juzgamiento de los procesos penales vinculados a conductas peligrosas o lesivas al ambiente regulados en el Título XIII, del Libro Segundo del Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635.

Artículo 3.- Fortalecimiento de competencias de los peritos judiciales en materia ambiental

El Poder Judicial, desarrolla programas de capacitación periódicos para los peritos judiciales especializados en materia ambiental, a fin de fortalecer la formación de los profesionales especialistas en peritaje ambiental.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera Disposición complementaria final

El Poder Judicial, en el marco de sus competencias, dispondrá la creación de Juzgados Ambientales con prioridad en los distritos jurisdiccionales en los que los delitos ambientales tienen mayor incidencia y se encuentran territorios de comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas u originarios o Áreas Naturales Protegidas.

Segunda Disposición complementaria final

El Poder Judicial remite a la comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología un informe estadístico anual del sobre las sentencias emitidas en materia ambiental.

Lima, noviembre del 2023

Ruth Luque Ibarra

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA
VOCERA

Isabel Cortez Aguirre

Susel Paredes Piqué
SUSEL PAREDES PIQUÉ

Roberto Sagasti P.

Hamlet Echeverría R.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO DEL PROYECTO LEY

a. LOS DELITOS AMBIENTALES Y RECRUDECIMIENTO EN EL PAÍS

Actualmente la política criminal en el país enfrenta un gran desafío para hacer frente al incremento de los delitos ambientales. Si bien actualmente los delitos ambientales que atentan contra los recursos naturales, el ecosistema y el medio ambiente se encuentran tipificados en los artículos 304 al 314-D del Código Pena – Decreto Legislativo 635, en los que se sanciona los actos como la contaminación del ambiente, tráfico ilegal de residuos peligrosos, delitos de minería ilegal, delitos de financiamiento de la minería ilegal, tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinadas a la minería ilegal, tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre, tráfico ilegal de especies acuáticas, tráfico ilegal de recursos genéticos, delitos contra los bosques o formaciones boscosas, tráfico ilegal de productos forestales maderables, de alteración del ambiente o paisaje y delitos de utilización indebida de tierras agrícolas; con penas privativas de libertad que pueden ir desde los tres años hasta los doce años cuando el agente comete el delito como parte de una organización criminal, cause lesiones o la muerte de una persona.

Sin embargo, pese a contar con estos dispositivos penales que buscan disuadir a las personas de cometer estos actos ilícitos, en los últimos años estas actividades ilícitas se fueron incrementado con mayor severidad, sobre todo en la zona de la amazonia peruana. Según algunos reportes de investigación periodística, "coinciden en sostener que existe un incremento de los delitos ambientales que afectan a los bosques. En el año 2020 se incrementaron los casos de la minería, el narcotráfico y la tala ilegal. A mayo de 2021, se registró la deforestación causada por la minería ilegal en zonas como Pariamanu, en Madre de Dios. En la región Loreto se reportó la pérdida de 374 hectáreas en Cotuhe, un área de conservación cercana al Parque Nacional Yaguas, así como la invasión de un bosque de protección permanente en la cuenca del Napo"[1].

El impacto e incremento de la minería ilegal ha sido recogido por el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), según su investigación, en el sector denominado como "La Pampa", ubicado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, entre los kilómetros 98 y 110 de la carretera Interoceánica, se identificaron hasta agosto de 2023 a 598 dragas, lo que representa un aumento de más del 400% de maquinarias ubicadas en esta zona con respecto a años anteriores[2]. El incremento de estas maquinarias en la zona evidencia el retorno de la minería ilegal a La Pampa, pese a las labores de interdicción que realiza la Policía Nacional (PNP) y el Ministerio Público (FN).

---

[1] Mongabay. Las deudas ambientales de Perú en 2021: narcotráfico y comunidades invadidas, aumento de la deforestación y violencia contra líderes indígenas. Puede ser visto en: https://es.mongabay.com/2022/01/deudas-ambientales-de-peru-en-2021/

[2] Proyecto Monitoreo de la Amazonia Andina (MAAP). Proyecto Monitoreo de la Amazonia Andina (MAAP). Puede ser visto en: https://www.maaproject.org/2023/retorno-mineria-la-pampa-peru/

De otro lado, también es importante tener presente que, otra de las formas más frecuentes para cometer el delito de tala ilegal de bosques, es la promovida por el narcotráfico, que cada año demanda zonas más amplias para esta actividad ilícita. Una de las regiones más afectadas con esta problemática es Ucayali. La Gerencia Regional Forestal de Fauna Silvestre de Ucayali (GERFFS) identifico que se produjo "una deforestación de 12 345 hectáreas entre el 1 de enero y el 13 de agosto del 2021. Solo entre julio y agosto hubo 7835 hectáreas de bosques devastados. Las cifras revelan que la tala ilegal con fines de narcotráfico ha recrudecido ya que, de acuerdo con la GERFFS, durante el mismo periodo del 2020 la depredación forestal en Ucayali llegó, aproximadamente, a 9000 hectáreas"[3].

Estos casos nos muestran datos objetivos de como en los últimos años las actividades ilícitas han fomentado la deforestación de grandes extensiones de la Amazonía, la contaminación de los suelos, aire, agua y medio ambiente. Sin duda a estos problemas se suman otros delitos que atentan contra la flora y fauna silvestre en el país.

Para garantizar una adecuada lucha contra estas actividades ilícitas es importante que desde el Poder Judicial disponga la creación de juzgados especializados en materia ambiental, con la finalidad de que se puedan resolver con celeridad los procesos de investigación y sanción a quienes hayan cometido un delito ambiental, en especial en las regiones con mayores incidencias.

b. AFECTACIÓN A DEFENSORES AMBIENTALES, PUEBLOS INDÍGENAS Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Es importante evidenciar que las zonas en las cuales tienen mayor frecuencia la comisión de estos delitos ambientales, son aquellas que se ubican en territorios de comunidades nativas, comunidades campesinas o pueblos indígenas u originarios.

Como lo han advirtiendo diversas organizaciones indígenas en el país, "los impactos de la minería ilegal van más allá del daño ambiental y afectan principalmente a las poblaciones indígenas, muchas de estas ubicadas en zonas fronterizas o lejanas, con poca presencia del Estado y en donde el crimen organizado ejerce mayor control. En nuestro país, la minería ilegal ha avanza incluso sobre territorios destinados a la conservación. Solo entre el 2015 y 2017, 18 áreas naturales protegidas fueron afectadas por esta actividad"[4].

CEPLAN también ha recogido datos sobre la evolución de la deforestación en la Amazonía de forma anual, que nos permite conocer el crecimiento sostenido de las hectáreas deforestadas, pese las políticas que se viene implementando para la conservación:

> "Se observa una clara tendencia en el aumento de áreas deforestadas anuales. Los años que mayor deforestación presentan son el 2014, 2016 y 2020, con 177 566 ha

[3] Mongabay. Perú: más de 12 mil hectáreas de deforestación y 9 pistas de aterrizaje para narcotráfico en Ucayali. Puede ser visto en: https://es.mongabay.com/2021/09/peru-deforestacion-pistas-de-aterrizaje-narcotrafico-ucayali/

[4] SPDA Actualidad Ambiental. Líderes indígenas presentarán estudio sobre impactos de minería ilegal en la CIDH. Puede ser visto en: https://www.actualidadambiental.pe/lideres-indigenas-presentaran-estudio-sobre-impactos-de-mineria-ilegal-en-la-cidh/

deforestadas, 164 662 hectáreas deforestadas y 203 272 hectáreas deforestadas respectivamente. El año en el que se produjo una menor deforestación fue el año 2003 con 72 872 ha. Se puede determinar que desde el año 2007 las hectáreas deforestadas anuales superan las 100 000 hectáreas en promedio siendo el 2020 el año de mayor deforestación"[5].

Es importante también resaltar que, del total de las hectáreas deforestadas al año 2020, un 16,50% correspondían a los bosques pertenecientes a comunidades nativas, un 12,30% a los bosques de producción permanente y el 3,50% a los bosques que pertenecen a las Áreas Naturales Protegidas (ANP)[6]. El impacto que genera estas actividades ilícitas no solo se evidencia en la reducción de los bosques y con ellos los ecosistemas existentes; sino también tienen un impacto directo en el bienestar de los miembros y familias de pueblos indígenas u originarios, al alterar las condiciones de subsistencia, seguridad alimentaria, recreación cultural entre otros.

Pese a las acciones dispuestas en la "Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021 – 2025", como la supervisión y vigilancia, sistemas de vigilancia forestal, operativos de control, sistemas de denuncias, operativos, denuncias penales contra funcionarios, entre otras que están a cargo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA), Dirección de Medio Ambiente PNP, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú (DICAPI) y el Ministerio de Cultura; no se ha podido alcanzar sustantivamente la reducción de los delitos ambientales. Es por ello que, frente al incremento de la deforestación de bosques como consecuencia directa del incremento de actividades ilícitas muchos integrantes de comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas u originarios desarrollan labores directas de control y vigilancia de sus territorios.

La consecuencia directa de que los pueblos indígenas enfrenten estos actos ilícitos se ha materializados en los atentados contra la integridad y la vida. Por el desempeño de esta labor se les reconoce como defensores ambientales en el marco del Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos – D.S. N° 004-2021-JUS. Pese a que en muchos casos se han dispuesto medidas para proteger la integridad de los defensores, esos han sufrido atentados por parte de actores ligados a actividades ilícitas.

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos "ha identificado que en los últimos 10 años (2013-2023) han sido asesinadas 26 personas defensoras ambientales. En una escala por región, se tiene que la mayor cantidad de casos se encuentran en Ucayali (7), seguido por Junín (6), Loreto (4), Madre de Dios (3), Pasco (2), San Martín (1), Huánuco (1), Amazonas (1), Lambayeque (1). El principal móvil está relacionado con narcotráfico (10), seguido por tala ilegal (5), tráfico de tierras (4), minería ilegal (3), y violencia policial (3)"[7]. Otro dato

[5] CEPLAN. Análisis de la deforestación y pérdida de vegetación a nivel nacional y el impacto a nivel regionales. Pág. 9. Puede ser visto en: https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/Analisis_deforestacion.pdf
[6] Ídem. Pág. 8.
[7] Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169

que nos pone en alerta es también que, "el 2021 el Perú ha sido catalogado como uno de los 10 países con mayor riesgo para los y las defensoras a nivel global; y en los últimos dos años se han registrado 12 asesinatos de indígenas defensores del ambiente y territorio por el sicariato vinculado a actividades ilegales (minería ilegal, tráfico de tierras, narcotráfico, entre otros)"[8].

Frente a estos graves casos de violaciones de derechos e inseguridad que enfrentan los defensores ambientales y comunidades, es de suma importancia que los órganos de la administración de justicia puedan disponer un conjunto de acciones orientadas a sancionar con celeridad y efectividad estos delitos.

c. JUZGADOS AMBIENTALES Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Sin duda la problemática de los delitos ambientales ha sido identificado desde hace varios años por el por Poder Judicial. Como bien lo registra esta entidad, en el año 2013 a través de la Resolución Administrativa N°155-2013-CE-PJ se dispuso por primera vez la creación de juzgados y salas especializados en los delitos ambientales en los distritos judiciales de Piura y Cusco. Posteriormente se crean 2 Juzgados Penales Supraprovincial con Subespecialidad en Delitos Aduaneros, Tributarios, de Propiedad Intelectual y Ambientales en la Corte Superior de Lima. Para el año 2018 se crea el Juzgado de Especializado en materia ambiental en los distritos judiciales de Puerto Maldonado-Madre de Dios; y en el año 2022 se reubicó el 4° Juzgado Penal Unipersonal transitorio de Tambopata especializado en Juzgado de Investigación de Preparatoria Transito Especializado en Delitos Aduaneros, Tributarios, de Mercado y Ambientales en el Distrito Judicial de Ucayali[9].

En suma, actualmente se cuenta con Juzgados de Investigación Preparatoria en los distritos judiciales de Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Piura, Lambayeque, Tacna, Arequipa, Puno, Huánuco y Cusco. En Lima se encuentra el Juzgado de Investigación Preparatoria Supranacional Ambiental y el Juzgado Penal Liquidador Supraprovincial en Delitos Aduaneros, Tributarios, de Propiedad Intelectual y Ambientales.

La creación de estos juzgados especializados ha sido sin duda un avance importante en la lucha contra los delitos ambientales; pero al mismo tiempo también se reconoce la importancia de seguir fortaleciéndolo este subsistema. En el Plan de Gobierno del Poder Judicial del 2021-2022 se había propuesto que, con miras a dar cumplimiento a las políticas ambientales propuestas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se impulse en ese periodo las siguientes acciones:

"Fortalecimiento Jurisdiccional

---

de la OIT en el Perú – 2023. Pág. 35. Puede ser visto en: https://derechoshumanos.pe/informe_alternativo_sobre_cumplimiento_del_convenio_169_de_oit_2023/

[8] Ídem.

[9] Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial. Justicia Ambiental en el Perú. Puede ser visto en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ambiente/others/as_justicia/as_jus_ambiental

[...] Lograr una mejor cobertura de la tutela jurisdiccional efectiva y crear órganos especializados en materia penal ambiental."[10]

Dicha acción propuso poder "contar con suficiente personal y/o presupuesto para que las Cortes Superiores asuman funciones de competencias ambientales o se puedan crear Órganos jurisdiccionales ambientales. Se advierte también que una de la dificultad es la eventual falta de personal especializado en materia ambiental, el cual se requiere por la complejidad de los casos, así como por tratarse de un tema de reciente interés público"[11].

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

La iniciativa legislativa al proponer reformas al Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N.º 017-93-JUS, con la finalidad de reconocer a los juzgados ambientales como órganos especializados, mejorará el acceso a la justicia en los casos en los cuales se afecte el medio ambiente. La creación de nuevos juzgados ambientales corresponde al Poder Judicial, quien en el marco su competencia puede priorizar su creación, con especial procedencia en los distritos judiciales donde los delitos ambientales tienen mayor incidencia en los territorios de comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas u originarios.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En el siguiente cuadro de análisis se describe los beneficios que se espera lograr con la aprobación del presente proyecto de ley:

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Víctimas de delitos ambientales	La persecución y sanción efectiva a quienes cometan delitos ambientales, tendrá una incidencia directa en la lucha contra estos actos que atentan contra el medio ambiente y ecosistemas.	Se contribuirá en la conservación de los ecosistemas, la flora, fauna y el medio ambiente.
Sociedad en su conjunto	Al crearse más juzgados ambientales, se mejorará sustantivamente el acceso a la justicia y la celeridad en los procesos.	Se podrá coadyuvar a disminuir la carga procesal de los juzgados que ahora asumen competencias diversas.

[10] Poder Judicial. Plan de Gobierno del Poder Judicial del 2021-2022. Pág. 30 y 31. Puede ser visto en: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/8e9b5280420f22099d23bd5aa55ef1d3/Plan-de-Gobierno-Elbia-Barrios-1_compressed.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8e9b5280420f22099d23bd5aa55ef1d3

[11] Ídem.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las Políticas Nacionales del Estado, con el Tercer Objetivo: Competitividad del país, en lo que corresponde al Desarrollo sostenible y gestión ambiental: "Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país