



COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

«Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres»
"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Período Anual de Sesiones 2024-2025

Señor presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, las siguientes iniciativas legislativas:

NÚMERO	PROPONENTE	SUMILLA
<u>2069/2021-PE</u>	Poder Ejecutivo	Ley para la protección y asistencia a dirigentes comunales y/o indígenas u originarios en riesgo.
<u>4686/2022-CR</u>	María Elizabeth Taipe Coronado Grupo Parlamentario Perú Libre	Ley que reconoce y protege a los Defensores de Derechos Ambientales.

Después del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en su Quinta Sesión Extraordinaria, conjunta con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, celebrada el viernes 9 de mayo de 2025, **ACORDÓ por MAYORÍA RECHAZAR EL DICTAMEN CONJUNTO** puesto a consideración y, por consiguiente, pasar al archivo los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR.

Con los votos en contra de los congresistas: María Acuña Peralta, Alegría García, Alva Prieto, Amuruz Dulanto, Echaíz de Núñez Ízaga, Jáuregui Martínez de Aguayo, Jiménez Heredia, Morante Figari, Muñante Barrios, Ramírez García y Ventura Ángel. Los votos a favor de los congresistas: Mita Alanoca, Paredes Castro, Arriola Tueros, Cerrón Rojas, Cutipa Ccama, Dávila Atanacio, Palacios Huamán, Paredes Piqué, Tacuri Valdivia y Valer Pinto. No hubo abstenciones.

Asimismo, en dicha sesión se aprobó la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar el presente acuerdo.

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes Procedimentales

PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE INGRESO A LA COMISIÓN	COMISIONES
<u>2069/2021-PE</u>	15/05/2022	25/05/2022	• Pueblos Andinos • Justicia y Derechos Humanos
<u>4686/2022-CR</u>	10/04/2023	11/04/2023	• Justicia y Derechos Humanos • Pueblos Andinos

Los proyectos de ley cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, por lo que se realizó el estudio correspondiente.

1.2 Antecedentes Parlamentarios

a. Periodo Parlamentario 2016-2021

Durante el Periodo 2016-2021 se presentaron los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de Ley 7538/2020-CR, Ley que regula los derechos de las personas defensoras de derechos ambientales. Sin dictamen.
- Proyecto de Ley 6762/2020-CR, Ley que promueve, recoge y protege a los defensores de derechos humanos. Sin dictamen.
- Proyecto de Ley 6625/2020-CR, Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Sin dictamen.

b. Periodo Parlamentario 2011-2016

Durante el Periodo 2011-2016 no se presentaron proyectos de ley de esta materia.

1.3. Elaboración y aprobación de dictamen previo

Luego del estudio realizado al interior de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos durante el Periodo Anual de Sesiones 2023 – 2024, el dictamen

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

recaído en los proyectos de ley bajo estudio, fue sustentado, puesto a debate, votado y aprobado por mayoría, discusión y acuerdo que se llevó a cabo durante el desarrollo de la Décima Sesión Ordinaria Semipresencial, celebrada el 6 de diciembre de 2023. En dicha oportunidad se contó con los votos a favor de los congresistas: Rivas Chacara, Muñante Barrios, Limachi Quispe, Acuña Peralta María, Balcázar Zelada, Cruz Mamani, Dávila Atanacio, Juárez Calle, Paredes Gonzales, Torres Salinas, Vergara Mendoza, Luque Ibarra (con reserva) y Agüero Gutierrez. Votó en contra el señor congresista Morante Figari. Y se recibió los votos en abstención de los congresistas: Medina Minaya y Yarrow Lumbreras.

El mencionado dictamen fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 12 de diciembre del mismo año

Posteriormente, mediante Oficio 377-2023-2024-ADP-CD/CR recibido el 1 de marzo de 2024, el señor Giovanni Forno Flórez, Oficial Mayor del Congreso, comunicó a la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el acuerdo adoptado por el Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión realizada el 27 de febrero de 2024, por el cual se dispuso devolver a nuestra Comisión el dictamen recaído en los proyectos de ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR, devolución que también se realizó a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, con el fin de que se realice una adecuación en el trámite de éstos, debido a que ambas Comisiones habían aplicado criterios procedimentales disímiles al momento de elaborar los respectivos dictámenes, pues mientras que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos elaboró un dictamen acumulando ambas iniciativas, la Comisión de Pueblos Andinos dictaminó los proyectos de ley por separado, lo que a decir del Consejo Directivo, imposibilitaba el debate ordenado de las iniciativas en el Pleno.

Con dicha decisión, el Consejo Directivo cambió el estado procesal de los mencionados proyectos de ley, pasando nuevamente a encontrarse al interior de ambas comisiones, pendientes de dictamen.

Siendo que la devolución del mencionado dictamen se debió a razones de forma, específicamente respecto del criterio procedimental seguido al momento de realizar la acumulación de los proyectos de ley a dictaminar, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos consideró que dicha decisión no constituyó una crítica o invalidez al análisis y desarrollo incluidos en el dictamen presentado en diciembre de 2023, y que sustentaron las

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

conclusiones de fondo que fueron materia de un acuerdo previo; por la que se consideró oportuno utilizar el mencionado dictamen como insumo para el sustento y antecedentes de un nuevo dictamen, cuya intención inicial era la aprobación de las propuestas legislativas.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

2.1 Proyecto de Ley 2069/2021-PE

La iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo tiene 9 artículos y una única disposición complementaria final, de acuerdo con el siguiente detalle:

- a) Definir quienes son los dirigentes comunales y/o indígenas u originarios, para efectos de la iniciativa legislativa.
- b) Establecer los actos contra dirigentes comunales y/o indígenas u originarios, así como las medidas de protección y asistencia.
- c) Establecer un registro de dirigentes comunales y/o dirigentes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios en situación de riesgo, y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como responsable de su implementación.

2.2 Proyecto de Ley 4686/2022-CR

El texto normativo del proyecto de ley consta de tres títulos generales, cuatro capítulos, trece artículos y dos disposiciones transitorias. Los títulos son: Título I, Disposiciones Generales que cuenta con Capítulo I Objeto, Finalidad y Principios Rectores; en el primer artículo se establece el objeto de la ley el que versa sobre establecer un marco normativo para el reconocimiento y protección de los defensores de derechos ambientales; el segundo artículo trata sobre la finalidad de la ley, la que establece obligaciones y deberes para las autoridades, así como mecanismos de protección de los derechos de las personas defensoras de derechos ambientales; en el tercer artículo versa sobre los principios rectores, como son: pro persona, favorabilidad, no restricción de derechos, proporcionalidad, idoneidad, eficacia, exclusividad, igualdad. Capítulo II Personas Defensoras de Derechos Ambientales; en el artículo 4 se aborda el tema sobre a quién se considera personas defensoras de derechos ambientales. Capítulo III Atribuciones de los Defensores Ambientales; en el artículo 5 versa sobre las atribuciones de los defensores ambientales. Capítulo IV Acciones y Omisiones que Limitan los Derechos de

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

los Defensores Ambientales. En el artículo 6 se señala las acciones u omisiones que limitan los derechos de las personas defensoras ambientales. El Título II, Medidas para la protección de las personas defensoras de Derechos Ambientales, señala en el artículo 7 al responsable de implementar mecanismos de presentación de solicitud de medidas de protección; en el artículo 8 de mencionan las medidas de protección. En el artículo 9 se señala el cese de las medidas de protección. El artículo 10 versa sobre la promoción de los derechos de las personas defensoras de derechos ambientales; en el artículo 11 se plantea sobre la incidencia en políticas públicas; el artículo 12 versa sobre la incidencia en la normativa; el artículo 13 trata sobre los procesos de sensibilización y difusión.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29158 — Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 24656 — Ley General de Comunidades Campesinas.
- Decreto Ley 22175 — Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.
- Ley 28611 — Ley General del Ambiente.
- Ley 26834 — Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento.
- Ley 26839 — Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
- Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

3.2 Legislación Comparada:

- Constitución Política de la Republica de Argentina.
- Constitución Política de la Republica de Bolivia.
- Constitución Política de la República de Colombia.
- Ley 19300 Ley sobre las Bases Generales del Medio Ambiente, de la República de Chile.
- Resolución 077-DPE-CGAJ-2019, Normativa para la promoción y
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

3.3 Normas Convencionales

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- 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.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Análisis Técnico Legal

Como se expresó en el dictamen aprobado en diciembre de 2023, el espíritu de la norma tiene por objeto establecer un marco normativo para la efectividad de la protección de las personas defensoras de derechos ambientales, con la finalidad de asegurar que sus derechos se encuentren plenamente resguardados por parte del Estado.

El Poder Judicial mediante el Oficio 4442-2023-SG-CS-PJ que contiene el informe 091-2023-GA-P-PJ, concuerda en que, partiendo de un análisis constitucional amplio, el artículo 1 de la Constitución Política del Perú señala que, "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"; para ello, "la garantía de la protección de los derechos fundamentales de la persona se erige sobre la base de su dignidad entendida como principio y valor fundamental del Estado constitucional de derecho".

Del artículo 1 de la Constitución peruana de 1993, se colige que, la persona humana es el centro de la sociedad entendida a la vez como individuo y como sujeto de relaciones sociales. Por ello, la sociedad le otorga defensa y respeto a su dignidad, la que consiste en la esencia (cada uno es igual al otro por su condición de ser humano y más allá de cualquiera de las múltiples diferencias que hay entre una y otra persona). Este artículo no es una simple declaración general de principios; sino que, es una guía en la aplicación de toda la Constitución y, por consiguiente, del orden jurídico en su conjunto, es útil para la interpretación del resto de los dispositivos normativos que subyacen a la Constitución. La defensa de la persona y el respeto de su dignidad representan el fin supremo del Estado porque viene a ser el aseguramiento concreto del resto de [os derechos humanos que garantiza la propia Constitución.

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

En este orden de ideas, el derecho a la protección al ambiente se halla inmerso en el catálogo de derechos que la Constitución reconoce a toda persona, a fin de garantizar lo estrictamente necesario para el goce efectivo de sus derechos con la calidad de vida que concede un ambiente sustentable. El medio ambiente provee el entorno necesario para la vida humana, y para garantizar el bienestar de las generaciones futuras. Se trata, en suma, de que, estamos tomando prestado hoy [o que pertenece a las generaciones que nacerán en el Perú, y deberán tener lo necesario para su bienestar.

La Constitución de 1993 por primera vez incorpora "el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida" dentro del catálogo de derechos fundamentales, inciso 22 del artículo 2 de la Constitución. Asimismo, la protección del medio ambiente y los recursos naturales están regulados en los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución, de la siguiente manera:

"Art. 66°. - Los recursos naturales renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal. Art. 67°. - El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Art. 68°. - El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Art. 69°. - El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonia con una legislación adecuada".

Igualmente, debe señalarse que, la Constitución, en el artículo 3, hace referencia a los derechos implícitos o innominados, de la siguiente forma:

"La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno".

Por estas razones, los denominados derechos medioambientales, si bien han sido precisados de forma breve en la Constitución, pueden abordarse a través de leyes de desarrollo constitucional que garanticen y promuevan la protección de los defensores de los derechos medioambientales. El Mecanismo Intersectorial resulta insuficiente.

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

V. SUSTENTACIÓN, DEBATE Y VOTACIÓN DURANTE LA QUINTA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, CONJUNTA CON LA COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS, AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.

Conforme se indicó en el desarrollo del presente documento, debido a la devolución del dictamen presentado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 12 de diciembre de 2023, por parte del Consejo Directivo, los proyectos de ley materia de estudio cambiaron su estado procesal y quedaron pendientes de trámite en ambas comisiones.

Sin embargo, de la revisión de la situación procesal se concluyó que, aunque los proyectos de ley guardan la relación necesaria para elaborar un dictamen que los acumule, existe una diferencia en el criterio con el cual han sido decretado a ambas comisiones, pues mientras el Proyecto de Ley 2069/2021-PE fue decretado a la Comisión de Pueblos Andinos como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como segunda, el Proyecto de Ley 4686/2022-CR fue enviado con prioridad a la Comisión de Justicia mientras que Pueblos Andinos está como segunda comisión.

Esta discrepancia en el criterio fue el fundamento principal que impulsó la decisión de ambas comisiones de realizar un dictamen conjunto, el cual fue puesto a consideración de los integrantes de ambas comisiones en la Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, conjunta con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, realizada el 9 de mayo del presente año.

Luego de la sustentación y debate en el que participaron integrantes de ambas comisiones, el señor congresista Mita Alanoca, Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dispuso se consulte el sentido del voto de los congresistas integrantes de la Comisión respecto del dictamen conjunto puesto a su consideración, concluyendo en una votación desfavorable con 11 congresistas que votaron en contra y 10 congresistas que votaron en a favor del dictamen conjunto.

Seguidamente, los integrantes de la comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología acordaron votar el dictamen de forma independiente, logrando aprobar la propuesta por mayoría.

Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de protección integral a las personas defensoras de derechos humanos y ambientales

Por tal razón, la comisión de Justicia y Derechos Humanos, con el fin de viabilizar el trámite de las iniciativas legislativas en estudio y atendiendo a la decisión tomada por la mayoría de sus integrantes en la Quinta Sesión Extraordinaria, conjunta con la comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, realizada el 9 de mayo de 2025, procede a adaptar el sentido del dictamen, el cual, conforme a lo dispuesto por el Reglamento del Congreso de la República, corresponde a un dictamen de **NO APROBACIÓN**.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR y su envío al archivo.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 9 de mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2025 11:58:38-0500

ISAAC MITA ALANOCA

Presidente

Comisión de Justicia y Derechos Humanos



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2025 16:20:27-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 10:08:20-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2025 15:01:22-0500



Firmado digitalmente por:
RAMIREZ GARCIA Tania
Estefany FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2025 09:40:58-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/05/2025 11:38:02-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2025 15:38:03-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 11:32:14-0500



Firmado digitalmente por:
JIMENEZ HEREDIA David
Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2025 09:31:24-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2025 18:26:12-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2025 19:20:58-0500

**Dictamen de No Aprobación recaído en los Proyectos de Ley
2069/2021-PE y 4686/2022-CR; que propone la Ley de
protección integral a las personas defensoras de derechos
humanos y ambientales**



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/05/2025 15:19:17-0500