

IDLADS EN LOS TRIBUNALES POR LOS REGLAMENTOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL



IDLADS

Instituto de Defensa Legal del Ambiente
y el Desarrollo Sostenible

IDLADS en los Tribunales por los Reglamentos de Protección Ambiental

Henry Oleff Carhuatocto Sandoval

Henry Oleff Carhuatocto Sandoval

Doctor en Derecho y CC.PP.

IDLADS en los Tribunales por los Reglamentos de Protección Ambiental



IDLADS

Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible

© **IDLADS en los Tribunales por los Reglamentos de Protección Ambiental**

© **Henry Oleff Carhuatocto Sandoval**

Participaron en la elaboración de demandas

Lilyan Magaly Delgadillo Hinostroza

Marcela Fernanda Gómez Carhuatocto

Participaron en la absolución de las contestaciones de las demandas

Amparo Mercedes Córdova Berrocal

Imagen de Portada y Contraportada:

Murales Indígenas del Colegio Nacional de Yarinacocha-Ucayali

El libro está ilustrado parcialmente con imágenes de los murales del edificio del Poder Judicial “Alzamora Valdez”

Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible - IDLADS PERÚ

Dirección: Av. Tingo María N° 495, Breña, Lima - Perú

Correo electrónico: instituto.idlads@gmail.com

Web: www.idladsperu.org.pe

RUC: 20451598091

Teléfono: 987182023

Primera edición: enero de 2025

© Derechos de Autor Reservados conforme a Ley
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú: 2024-05764

ISBN:

Impreso por:

IDLADS PERÚ

Av. Tingo María 495 Breña-Lima

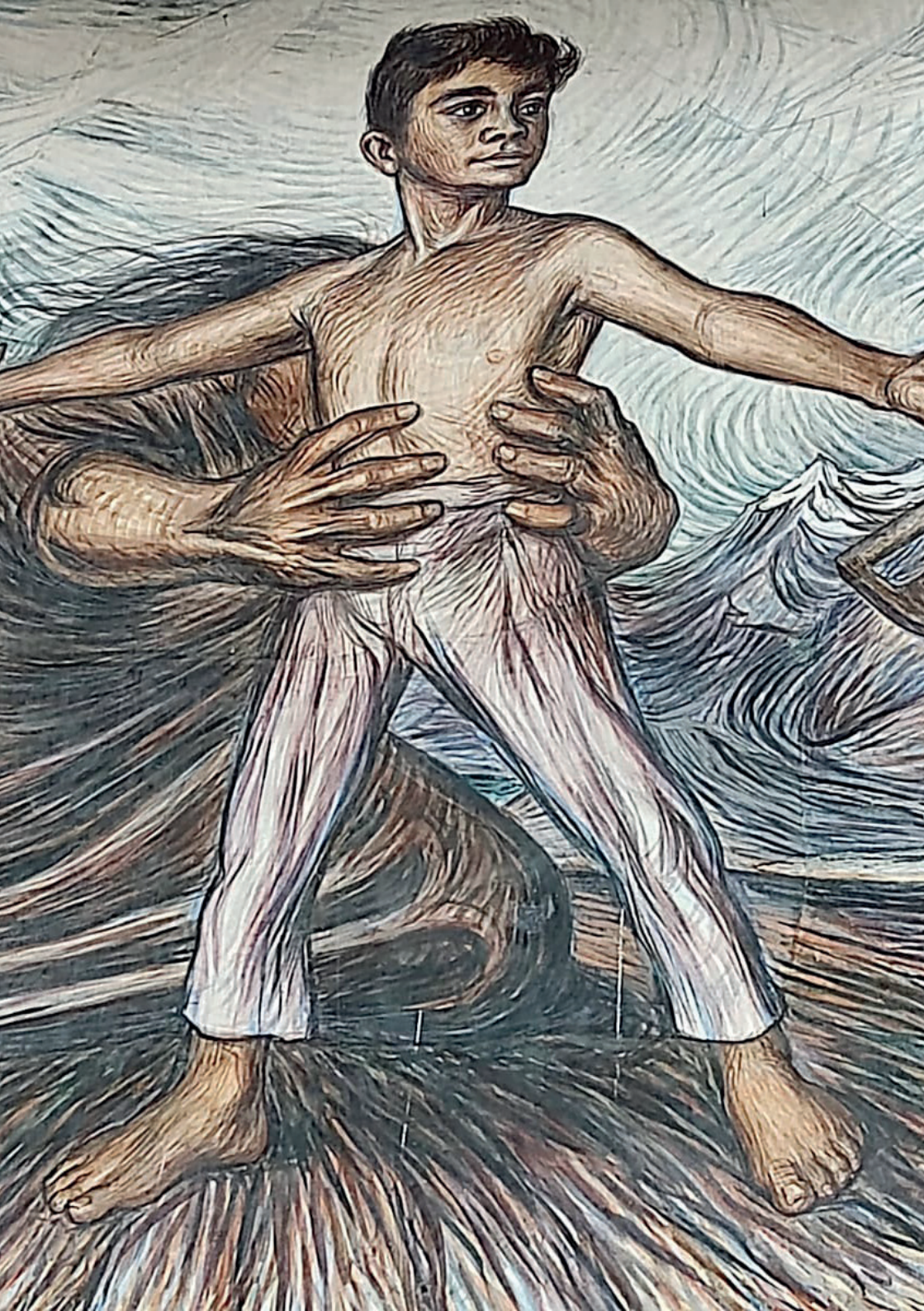
Enero 2025

“El hombre no ha tenido tiempo para adaptarse a las bruscas y potentes transformaciones que su técnica y su sociedad han producido a su alrededor (...).

El hombre es el primer animal que ha creado su propio medio. Pero -irónicamente- es el primer animal que de esa manera se está destruyendo a sí mismo.

Vista así, la mecanización de Occidente es la más vasta, espectacular y siniestra tentativa de exterminio de la raza humana. Con el agregado de que esa tentativa es obra de los mismos seres humanos.”

Ernesto Sábato. Hombres y engranajes. Emece. Buenos Aires-Argentina. 1951.p. 42-43.



Índice

Introducción.....	11
Capítulo I	
Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Agricultura	25
1.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Agricultura y Riego.....	26
Capítulo II	
Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Vivienda	33
2.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento	34
Capítulo III	
Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Energía y Minas	41
3.1. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Energía y Minas.....	43
Capítulo IV	
Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Transporte y Comunicaciones.....	51
4.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Transporte y Comunicaciones	55
Capítulo V	
Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Producción.....	61
5.1. Sentencia del Tribunal Constitucional que declara fundada la demanda de cumplimiento para que se apruebe el reglamento de protección ambiental del Ministerio de Producción.....	63

Capítulo VI

Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Turismo y Comercio Exterior	73
6.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Comercio Exterior y Turismo.....	75
6.2. Sentencia de 2da instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Comercio Exterior y Turismo	81

Capítulo VII

Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud	91
7.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud	94
7.2. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud	101

Capítulo VIII

Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Defensa	109
8.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Defensa.....	111
8.2. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Defensa.....	118

Capítulo IX

Acción de Cumplimiento del Reglamento de Protección Ambiental del sector Educación.....	131
9.1. Auto admisorio de acción de cumplimiento	136
9.2. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Educación	139
9.3. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Educación	145

Capítulo X

Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Justicia.....	151
10.1. Resolución 1 de Admisión de demanda de cumplimiento.....	154

Capítulo XI

Acción de Cumplimiento por el Reglamento de Protección Ambiental del sector Cultura	157
11.1. Sentencia de Segunda Instancia que ordena que el MINCU apruebe el Reglamento de Protección Ambiental del sector Cultura	160
Conclusiones	167

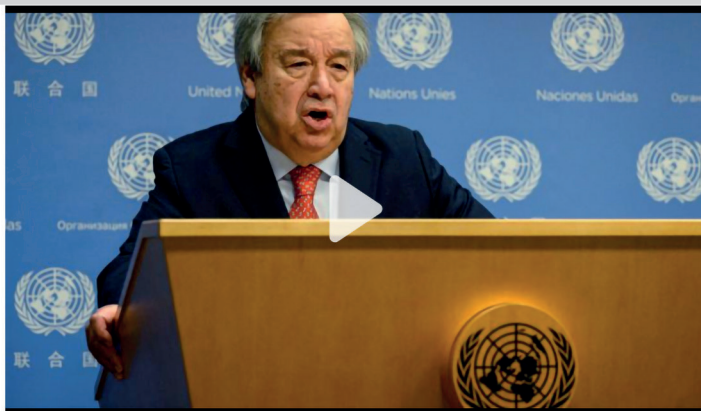
Introducción

“¿Cuándo tomaremos conciencia de que no hay una ni muchas crisis sino una mutación, no la de una sociedad sino la mutación brutal de toda una civilización? Vivimos una nueva era, pero no logramos visualizarla. No reconocemos, ni siquiera advertimos, que la era anterior terminó. Por consiguiente, no podemos elaborar el duelo por ella, pero dedicamos nuestros días a momificarla. A demostrar que está presente y activa, a la vez respetamos los ritos de una dinámica ausente.”¹

Viviane Forrester. El Horror Económico

Nos encontramos en la era de la “**ebullición global**”, en palabras del Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, a la luz del verano más caluroso registrado en toda la historia en Europa en el 2022 y según la NASA el verano del 2023 ha sido el más caluroso de nuestra historia como humanidad y nada hace pensar que el futuro sea mejor si los principales países emisores de gases de efecto invernadero no se comprometan a cumplir sus obligaciones climáticas porque sus intereses económicos se lo impiden.

1 Forrester, Viviane. El horror económico. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 1998. p. 10



La ONU advierte que comenzó la era de la "ebullición global"

Y en el Perú, el cambio climático ya causa estragos basta con decir que casi el 60% de sus glaciares sean perdido en los últimos 56 años, existe una mayor vulnerabilidad de las poblaciones por las inundaciones en la costa, por los huaycos en la sierra y el incremento de enfermedades tropicales en la selva así como el “golpe de calor” que estamos recibiendo y va tener que redefinir las condiciones de trabajo para evitar síntomas de deshidratación como fiebre, dolor de cabeza, sensación de vértigo, náuseas, confusión, diarrea, sequedad en la boca, respiración rápida, pulso débil, piel enrojecida y hasta perdida de conciencia.

El derecho a un ambiente adecuado y equilibrado. en un contexto de cambio climático, implicará no solo garantizar las condiciones necesarias para desarrollar el proyecto de vida de las personas, la cultura de poblaciones originarias y la supervivencia de la diversidad biológica sino además garantizar la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, hacer frente al calentamiento global, que esta ocasionando el deshielo de nevados, la elevación del nivel del mar, las inundaciones costeras, sequías, crisis hídricas, veranos más calientes, inviernos más fríos, la aparición de nuevas enfermedades y así como desplazamiento de población, es un asunto

que depende fundamentalmente de los países responsables de las mayores emisiones de gases efecto invernadero como EE. UU, China, Japón, Rusia y Europa, sin cuyo compromiso, los esfuerzos de países como el Perú son inútiles.



Perú registra una pérdida histórica del casi 60% de sus glaciares en los últimos 56 años

Foto: Andina

3861 Me gusta

La República juega un papel destacado en el contexto global relacionado con el agua, al albergar el 68% de los glaciares tropicales del mundo. Sin embargo, en el transcurso de los últimos 60 años, se ha observado una pérdida histórica de hielo que ha resultado en la disminución del 56% de la masa glaciar.

La alarmante situación generó preocupación entre los investigadores. Basándose en el primer Inventario Nacional de Glaciares, se ha calculado una reducción de 1.348.75 km² en la superficie glaciar a lo largo de 58 años. Lo cual representa un porcentaje total de pérdida del 56.22%, precisan.



Vecinos protestan por la muerte de aves y caída de nidos tras la tala de árboles en un parque de Piura

Foto: Talismán de Piura/Neto S. Márquez

4676 Me gusta

La Municipalidad de Piura inició con la construcción del proyecto del 'Parque de las Aguas' en el parque Néstor Martín para a los reclamos y cuestionamientos de los vecinos, quienes iniciaron protestas en rechazo al proyecto y por la muerte y caída de nidos de aves a consecuencia de la tala de árboles.

Desde que empezó la obra vemos el día a día de los animales por salir del parque de una manera desesperada por todo lo que está pasando. Es lamentable ver como tumban sus nidos. Se ha producido un desorden total, destruyendo el hábitat de las ardillas, pacaños, aves y otros animales, denuncian los ciudadanos.



INS recomienda evitar el "golpe de calor" ante el incremento de la temperatura en verano

Altas temperaturas afectan a niños, mujeres embarazadas y adultos mayores.

06/02/2023 Ante las altas temperaturas que se registran en las diferentes regiones del país, el Instituto Nacional de Salud (INS), perteneciente al Ministerio de Salud (Minsa), brinda las principales recomendaciones para evitar un "golpe de calor", cuyos síntomas y signos son fiebre, dolor de cabeza, sensación de vértigo, náuseas, confusión, diarrea, sequedad en la boca, respiración rápida, pulso débil, piel enrojecida y hasta pérdida de la conciencia.

"Hay que tener en cuenta que el golpe de calor puede afectar a personas de cualquier edad, pero los grupos de mayor riesgo son los niños, mujeres embarazadas y los adultos mayores de 65 años", informó el médico infectólogo del INS Máximo Espinoza Silva.

El golpe de calor ocurre generalmente como consecuencia de la exposición prolongada o esfuerzo físico en altas temperaturas. Además, es la forma más grave de lesión por calor y puede ocurrir si la temperatura del cuerpo alcanza 40 °C o más, sin tener ninguna enfermedad o infección.

<https://elcomercio.pe/noticia/20230606-ins-recomienda-evitar-el-golpe-de-calor-ante-el-incremento-de-la-temperatura-en-verano>

La comprensión de la realidad ambiental puede verse a través del prisma de al menos seis paradigmas del derecho ambiental que surgen desde sus orígenes hasta la actualidad. El primero, es el paradigma de las ciudades sostenibles donde lo más importante es el ordenamiento territorial, las certificaciones ambientales y la ecoeficiencia cuyos más lejanos antecedentes los tenemos en las primeras ciudades del mundo donde podemos apreciar orden y limpieza con el fin de evitar la contaminación y las enfermedades. Posteriormente, el estudio de las especies y naturaleza produjo el deseo de conservar espacios con diversidad biológica, primero para deporte como eran los cotos de caza y luego para estudio como fueron las primeras áreas naturales protegidas dentro de las que encontramos al Parque Nacional de Yellowstone en 1872 y el primer parque nacional en Europa en 1909.

El siglo XX y el arribó de los tratados de derechos humanos permitió surgir a la corriente de los movimientos por los derechos civiles y políticos en EE. UU y Europa mientras que en Sudamérica movimientos que buscaban la justicia social frente a la explotación indiscriminada de recursos naturales que impactaba en las poblaciones del área de influencia directa. Así nace el paradigma de la ecología de los pobres o la justicia ambiental que llevaría a consagrar al derecho a un ambiente adecuado y equilibrado a las Constituciones de la mayoría de países del mundo.

La mitad del siglo XX también significó la descolonización del mundo y el reconocimiento de derechos indígenas mediante el Convenio 103 y posteriormente Convenio 169 ambos de la OIT que hacen surgir el paradigma del derecho ambiental indígena que permite impregnar a la gestión ambiental un enfoque intercultural.

En paralelo, los movimientos de protección de animales impulsarían leyes para la protección de animales domésticos y luego de diversa clase convirtiéndose en uno de las corrientes de derecho ambiental que más se asociaron a la ética ambiental para enarbolar la idea de que el ser humano no debe traer sufrimiento a los animales y se debe orientar a una dieta vegetariana.

En los años 70 del siglo pasado también nace el paradigma de los derechos de la naturaleza en Norteamérica donde se postulaba que la mejor forma de proteger a los ríos y bosques era dándoles subjetividad y de esta forma diferenciar de los intereses de los afectados por el aprovechamiento de la naturaleza o interesados en su explotación. En Sudamérica, el paradigma de los derechos de la naturaleza partió de la cosmovisión de las poblaciones originarias que veían a la naturaleza y sus elementos como un “otro” por lo que culturalmente hablando era un sujeto. De allí, que la Constitución de Ecuador (2007) y la Constitución de Bolivia (2008) recogiera esta visión y consagraría a la Pachamama, la naturaleza, el agua y otros elementos de la naturaleza como sujetos de derecho, sin que todavía, en términos prácticos esto haya generado cambios en la gestión ambiental de la región, más allá de lo simbólico del reconocimiento.

Recientemente, apareció un último paradigma ambiental surgido en el contexto del cambio climático, llamado “Justicia Climática”, que persigue que los países y corporaciones cumplan con sus obligaciones climáticas para efectos de evitar que los efectos del calentamiento global se hagan irreversibles. Este movimiento parte del derecho internacional ambiental que se busca hacer cumplir en el derecho interno para resguardar los derechos de las víctimas del cambio climático que se ubican especialmente en países en desarrollo como el Perú.

El Derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida humana y otras formas de vida ha cobrado protagonismo y valoración justamente porque su ruina y depredación representa un riesgo y peligro inminente de la subsistencia de la sociedad que ya está pagando el costo de la sobre explotación y depredación del medio ambiente a través de fenómenos naturales como el incremento de inundaciones, lluvias torrenciales, huaycos, incendios forestales, deshielo de nevados, epidemias, fenómenos del niño, temperaturas más calientes cada año, entre otros síntomas inequívocos del cambio climático promovido por nuestras actividades industriales.

La época en que parecía que sin que hagamos nada el ambiente nos brindaría las condiciones para poder desarrollar la sociedad humana ha quedado atrás y se hace imperativo regular las actividades productivas que vienen degradándolo y cambiar nuestras prácticas ambientales, y empezar a dar contenido al derecho que nos permite respirar sin enfermarnos, beber agua sin envenenarnos, aprovechar los productos de la caza, pesca y recolección sin temer intoxicarnos, disfrutar de un espacio sin ruidos molestos e intolerables, y en síntesis contar con un ambiente que nos permita contar con las características socio ambientales ideales para poder desarrollar a plenitud la personalidad de los seres humanos y su sociedad en armonía con la naturaleza.

¿Cómo se puede proteger el ambiente y establecer salvaguardas socio ambientales a las actividades productivas?

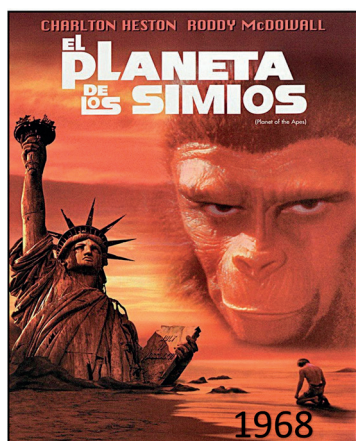
La respuesta inspirada en las enseñanzas de Robert Alexy sería que se implementen las siguientes condiciones:

- a) **Creación de órganos técnicos especializados en la protección del ambiente**, en el ámbito de la evaluación de estudios ambientales y la fiscalización de las obligaciones derivadas de los mismos como sería en nuestro caso el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para Inversiones Sostenibles, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
- b) **Implementación Procedimientos ambientales**, idóneos para proteger al ambiente como los destinados a la aprobación de estudios de impacto ambiental, Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles, Zonas Reservadas, así como para el desarrollo de procedimientos sancionadores que protejan el ambiente mediante acciones preventivas, compensatorias y de remediación.
- c) **Presupuesto óptimo para la protección del ambiente**, que sería el aporte por regulación que alimenta las labores de supervisión y fiscalización ambiental de OEFA, así como los montos de las multas que deberían ir a parar al PROFONANPE para remediación ambiental. También el SENACE debería tener un aporte por regulación para realizar de manera óptima sus labores de acompañamiento y evaluación en la elaboración y aprobación de estudios ambientales.

Recordemos en la historia del derecho ambiental, lo capital que fue la obra de Rachel Carson llamada la “Primavera Silenciosa” (1962), donde advirtió los peligros de pesticidas tales como el DDT, activismo que propicio que el Congreso de EE. UU tomará conciencia de la problemática ambiental y en 1970 creará la Agencia de Protección Ambiental. Posteriormente, llegaría la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano del 16 de junio de 1972 que haría internacional la preocupación por el cuidado de la naturaleza como lo proclama su considerando 3 cuando dice: “El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicando errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente. A nuestro alrededor

vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado. Especialmente en aquel en que vive y trabaja.”

Ese miedo por lo que le podríamos hacer a nuestro ambiente daría lugar a una de las películas más emblemáticas de mediados del siglo XX, “El Planeta de los Simios” (1968), que es una crítica furibunda a la forma como nuestra civilización puede degradar el ambiente e incluso destruirlo, la escena final es uno de los momentos más impresionantes del cine contemporáneo pues muestra que el protagonista se da cuenta que hemos usado las bombas nucleares y hemos destruido la humanidad tal como la conocíamos. Probablemente, más de 50 años después podamos decir que no fueron las bombas atómicas ni las guerras las que terminaron por degradar el ambiente sino la codicia y ambición de nuestra economía que han acelerados los efectos del cambio climático.



DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO

Adopción: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972

I PROCLAMA QUE

1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectualmente, moral y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.
2. La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.
3. El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día, la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, aliada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecir su existencia. Aplicado errónea o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio ambiente. A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra, niveles peligrosos de contaminación del agua, del aire, de la tierra y de los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio ambiente por él creado. Especialmente en aquel en que vive y trabaja.
4. En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuadas. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio ambiente. Con el mismo fin, los países industrializados deben esforzarse por reducir la distancia que los separa de los países en desarrollo. En los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.

Posteriormente veríamos llegar en 1976 en Francia, la Ley 76-629, relativa a la protección de la naturaleza, mientras que, en 1979, se aprueba en EE. UU, un reglamento que vuelve obligatorio los estudios de impacto ambiental en

todos los proyectos públicos. Por su parte, Brasil recién en 1979 considera estudios para los impactos ambientales de los grandes embalses.

En la historia de gestión ambiental en el país debemos recordar que el 27 de abril de 1962 se creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, teniendo entre sus funciones los de la centralización y evaluación de los recursos naturales del país y el establecimiento de una metodología de evaluación e integración que permita determinar valores de comparación, en escala nacional. El contexto de la administración pública de entonces era la planificación de las actividades extractivas y económicos las que eran desarrolladas prioritariamente por propio Estado que era propietario de la mayoría de empresas de actividades estratégicas para el país.

Un año más tarde, el 11 de julio de 1963 se creó el Servicio Forestal y de Caza que tenía entre sus objetivos el velar por el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como proteger los espacios protegidos tales como Parques Nacionales y Reservas Forestales. A él se suma más adelante el Instituto Nacional de Desarrollo –INADE cuyas funciones se empiezan a desarrollar el 30 de abril de 1990 que junto con los otros organismos existentes promovían el desarrollo planificado del aprovechamiento de recursos naturales del país.

Bellamente la Constitución de 1979 consagraría el derecho a un ambiente sano y equilibrado señalando 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. Esta última salvaguarda traería como consecuencia las exigencias de estudios de impacto ambiental en los años siguientes y la remediación de pasivos ambientales mineros e hidrocarbúricos.

En nuestro país tendríamos que esperar hasta 1990 en que se aprobó el Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante Decreto Legislativo 613, para que se exijan los estudios de impacto ambiental en su artículo 8 que a la letra decía: “Todo proyecto de obra o actividad, sea de carácter público o privado, que pueda provocar daños no tolerables al ambiente, requiere

de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) sujetos a la aprobación de la autoridad competente: En particular, deberá elaborar un EIA con respecto a las siguientes actividades: a) Irrigaciones, represamientos, hidroeléctricas y otras obras hidráulicas, b) Obras de infraestructura vial y de transporte, c) Urbanizaciones, d) Instalaciones de oleoductos, gaseoductos y similares, e) Proyectos de desarrollo energético, f) Actividades mineras, pesqueras y forestales, g) Obras y actividades permitidas en áreas protegidas, h) Industrias químicas, petroquímicas, metalúrgicas, siderúrgicas o cualquier actividad que pueda generar emanaciones, ruidos o algún tipo de daño intolerable, i) Construcciones y ampliaciones de zonas urbanas, j) Empresas agrarias. La autoridad competente queda facultada a exigir este requisito en proyectos que puedan generar daños no tolerables distintos a los señalados anteriormente.”

El Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales recogía la necesidad de implementar Instrumentos de Gestión Ambiental antes de iniciar actividades productivas para efectos de eliminar, prevenir, mitigar, compensar y eventualmente indemnizar a las personas que se podía afectar con el desarrollo de la misma, no debemos olvidar que si bien es cierto existía incipientes avances legislativos desde los años 70 relacionados al tratamiento de recursos hídricos forestales y espacios protegidos, estos no eran suficientes puesto que hacían énfasis solo en la potestad sancionadora, y no en la prevención del impacto negativo de las actividades productivas.

Luego del autogolpe del 05 de abril de 1992, el modelo de Estado empresario y planificador de la economía nacional llega a su fin y empieza a construirse un Estado promotor de las inversiones privadas y cuyo rol de empresario sea mínimo, principio de subsidiaridad, y en esas circunstancias se crea el Instituto Nacional de Recursos Naturales –INRENA, un 28 de Noviembre de 1992 mediante el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, Ley No 25902 cuyo diseño permitía promover las inversiones en el ámbito forestal y de fauna silvestre, y agilizar los permisos ambientales vinculados a espacios protegidos, recursos hídricos y recursos naturales en general.

La liberalización de la economía peruana inicialmente se dio a través de la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada aprobada por el Decreto Legislativo N° 757 publicada el 13 de noviembre de 1991 que en su artículo 50 decía “las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asun-

tos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas.” Así las cosas, se instauran en el Perú en un régimen jurídico que hace posible que las entidades estatales que promueven una actividad productiva puedan otorgar la concesión respectiva, establecer la servidumbre correspondiente, evaluar y aprobar el estudio de impacto ambiental, y finalmente supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones sociales y ambientales derivadas del instrumento de gestión ambiental.

Más adelante ello sería refrendado en el artículo 60° de la Constitución donde se establece que el Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. En consecuencia, se promueve la inversión privada en el aprovechamiento de recursos naturales y se restringe al máximo la labor de empresario del Estado.

20



1.1. LEY DE CREACION DEL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE - CONAM.- Ley N° 26410 (22.dic.1994)

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

POR CUANTO:

El Congreso Constituyente Democrático ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO

Ha dado la ley siguiente:

LEY DEL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE

CAPITULO I
CREACION, NATURALEZA JURIDICA, DENOMINACION,
OBJETIVOS Y FUNCIONES

Artículo 1°.- Creación y Naturaleza Jurídica del CONAM
Críase el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como organismo descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, que depende del Presidente del Consejo de Ministros. Su sede es la ciudad de Lima.

Artículo 2°.- Finalidad del CONAM
El CONAM es el organismo rector de la política nacional ambiental. Tiene por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.
La política nacional en materia ambiental que formula el CONAM, es de cumplimiento obligatorio.

Artículo 3°.- Objetivo del CONAM
Son objetivos del CONAM:

- a) Promover la conservación del ambiente a fin de coadyuvar al desarrollo integral de la persona humana sobre la base de garantizar una adecuada calidad de vida,
- b) Propiciar el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

- a) Formular, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental, así como velar por su estricto cumplimiento;
- b) Coordinar y concertar las acciones de los Sectores y de los organismos del Gobierno Central, así como las de los Gobiernos Regionales y Locales en asuntos ambientales, a fin de que éstas guarden armonía con las políticas establecidas;
- c) Establecer los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental, así como coordinar con los Sectores la fijación de los límites permisibles para la protección ambiental;
- d) Proponer mecanismos que faciliten la cooperación internacional para alcanzar los objetivos de la política nacional ambiental;
- e) Establecer criterios generales para la elaboración de estudios de impacto ambiental (EIA);
- f) Supervisar el cumplimiento de la política nacional ambiental y de sus directivas, sobre el ambiente por parte de las entidades del Gobierno Central, Gobiernos Regionales y Locales;
- g) Fomentar la investigación y la educación ambiental, así como la participación ciudadana, en todos los niveles;
- h) Resolver, en última instancia administrativa, los recursos impugnativos interpuestos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente, en los casos que señale el reglamento de la presente Ley.
- i) Proponer proyectos de normas legales, y emitir opinión en materia ambiental en los casos que sea pertinente;
- j) Demandar el inicio de las acciones administrativas, civiles y/o penales correspondientes, en los casos de incumplimiento de las políticas, normas y/o directivas que emanen del CONAM;
- k) Fomentar la investigación y documentación sobre los conocimientos y tecnología nativos relativos al ambiente;
- l) Promover y consolidar la información ambiental de los distintos organismos públicos;
- m) Establecer el Plan Nacional de Acción Ambiental;
- n) Proponer la creación y fortalecimiento de los medios, instrumentos y metodología necesarias para la elaboración de la valoración del patrimonio natural de la Nación;
- o) Las demás que le correspondan de acuerdo a ley.

Esta economía de libre mercado que promovió normas para facilitar la privatización de empresas públicas y la inversión privada generó fallos por conflicto de intereses debido a que la autoridad que promovía la actividad productiva no tenía incentivos para exigir altos estándares sociales y ambientales de la actividad productiva al ser vistos estos como trabas a la inversión privada es por esta razón que en el 16 de diciembre de 1994 se crea el Consejo Nacional del Ambiente -“CONAM” mediante Ley No 26410 que tenía por objeto planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la nación, y de esta manera surgir de una autoridad nacional del ambiente que evite exceso sectoriales, propósito en el que fracasa rotundamente puesto que se enfrentaba a ministerios con mayor peso político como en mis años en el sector de conservación pude apreciarla desde en la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA.

Más adelante como consecuencia de los conflictos sociales que se derivan de la ejecución del Proyecto Hidrocarburífero Camisea se ve la necesidad de evaluar la creación de un Ministerio del Ambiente (MINAM) que haga frente a los excesos de los sectores productivos en la gestión ambiental donde se privilegiaba, el desarrollo de la actividad económica y se descuidaba abiertamente resguardos ambientales.

21

ESTABLECEN CASOS EN QUE APROBACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y PROGRAMAS DE ADECUACIÓN DE MANEJO AMBIENTAL REQUERIRAN LA OPINIÓN TÉCNICA DEL INRENA

**DECRETO SUPREMO
N° 066-97-PCM**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el Artículo 67° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado determina la política nacional del ambiente;

Que, el código del Medio ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por Decreto Legislativo N° 613, establece que la política ambiental tiene como objetivo la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona humana a base de garantizar una adecuada calidad de vida;

Que, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, dada por Decreto Legislativo N° 757, establece que la autoridad sectorial competente determinará las actividades que por su riesgo ambiental pudieran exceder de los niveles o estándares tolerables de contaminación o deterioro del medio ambiente, de tal modo que requirieran necesariamente la elaboración de estudios de impacto ambiental previos al desarrollo de dichas actividades;

Que, muchas de las actividades productivas del país, a efecto de cumplir con su ciclo productivo desarrollan actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables, causando deterioro en su calidad ambiental;

Que la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, dada por Decreto Ley N° 25902, establece en su Artículo 19° que el Instituto Nacional de Recursos Naturales es el Organismo encargado de promover el uso racional y conservación de los recursos naturales renovables;

Que, en los procedimientos de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Programa de Adecuación y Manejo ambiental (PAMAs) de los diversos sectores no se considera la opinión del Ministerio de Agricultura, aun cuando dichos EIA y PAMAs evalúan actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables, por lo que es necesario obtener la opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA, por ser el ente encargado de promover el uso racional y la conservación de los recursos Naturales;

En uso de las atribuciones previstas en el inciso 8) del Artículo 118° de la Constitución Política del Perú; y

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1°.- Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs), de los diferentes sectores productivos que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado

natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente requerirán opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales.

Artículo 2°.- Las actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables, a que se refiere el Artículo 1° del presente Decreto supremo son:

- Alteración en el flujo y/o calidad de las aguas perfoliales y subterráneas.
- Representamientos y canalización de cursos de agua.
- Remoción del suelo y de la vegetación.
- Alteración de hábitats de fauna silvestre.
- Uso del suelo para el depósito de materiales no utilizables (relaves, desechos industriales, desechos peligrosos o tóxicos).
- Desestabilización de taludes.
- Alteración de fajas marginales (riberañas).
- Deposition de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas).

Artículo 3°.- Derégase o déjase en suspenso los dispositivos legales que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.

Artículo 4°.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Agricultura y entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial el Peruano.

Dado en la Casa de gobierno, en Lima, a los dieciocho días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República

ALBERTO PANDOLFI ARBULLU
Presidente del Consejo de Ministros

RODOLFO MUÑANTE SANGUINETI
Ministro de Agricultura



Sin embargo, este deseo de la sociedad civil no llegaría a concretarse hasta que por exigencia de Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio el gobierno peruano se ve forzado a crear el Ministerio del Ambiente un 14 de mayo del 2008 mediante el Decreto Legislativo No 1013 así como al Organismo de evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Se pensó que con ello fortalecería la gestión ambiental y fiscalización ambiental, a lo que se suman otros organismos recién creados sobre la base del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA de donde nacerían el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado- SERNANP, Servicio Forestal y de Fauna Silvestre- SERFOR y la Autoridad Nacional del Agua – ANA, que se sumaron al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales-OSINFOR.

No debemos olvidar que el 05 de junio del 2009 se produjo el denominado Baguazo en la región de Amazonas que marcó un hito en la consolidación en el derecho a la consulta previa en el Perú, ya que fue debido a ese hecho histórico, que se deroga la Ley Forestal y de Fauna Silvestre primigenia, Decreto Legislativo No 1090, por no haber sido objeto de consulta previa, y el 07 de setiembre del 2011 se promulga la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas, Ley No 29785, y posteriormente su Reglamento mediante Decreto Supremo No 001-2012-MC un 03 de abril del 2012.

Así tenemos un país donde es obligatorio que las medidas administrativas y legislativas que puedan afectar a un pueblo indígena sean objeto de consulta previa, y por otra parte que ninguna actividad productiva pueda desarrollarse sin contar un estudio de impacto ambiental aprobado en aplicación del principio de prevención, responsabilidad ambiental y de conformidad con el artículo 3º de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El incremento de conflictos socio ambientales se ha dado históricamente porque la participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental no solo ha carecido de un enfoque de interculturalidad con las poblaciones impactadas con el proyecto de inversión sino fundamentalmente porque esta solo permite alcanzar opiniones, aportes u observaciones, pero no arribar acuerdos que sean vinculantes para el titular del proyecto o el Estado. A

ello se suma que el financiamiento de la vigilancia ambiental ciudadana no es garantizado por aquel que genera el riesgo al ambiente y la salud de las personas ni que se suele compartir los beneficios económicos provenientes del proyecto de inversión con los principales afectados.



23

No queremos pasar por alto un hecho fundamental en la gestión ambiental del Perú como es el impacto de los conflictos sociales derivados del proyecto minero “Tía María”, proyecto “Majes Siguan II” y el Proyecto Minero “Conga” (2011-2012) que literalmente transformaron la institucionalidad en la evaluación de los estudios de impacto ambiental al cuestionar la calidad de la evaluación realizadas por los sectores competentes, y al conseguir vía acuerdo directo, administrativo, judicial o un estudio ambiental internacional a cargo de un tercero ajeno al otorgamiento a la concesión respectiva que evalué el estudio de impacto ambiental, y que finalmente obligaron al gobierno de turno a promover la creación de una entidad dedicada específicamente a aprobar estudios de impacto ambiental detallados, a la cual llamaron Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) mediante Ley No 29968 un 20 de diciembre del 2012, momento clave en la gestión ambiental.

403208 **NORMAS LEGALES** El Peruano
Lima, viernes 25 de setiembre de 2009

AMBIENTE

Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

**DECRETO SUPREMO
N° 019-2009-MINAM**

DECRETA:

Artículo 1°.- Aprobación del Reglamento
Apruébese el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual consta de seis (6) Títulos, cuatro (4) capítulos, ochenta y uno (81) artículos, tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, una (1) Disposición Complementaria Transitoria y siete (7) Anexos, los que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2°.- Publicación *
El Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por el artículo 1° precedente, será publicado en el Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe) y en el Portal Institucional del Ministerio del Ambiente (www.minam.gob.pe).

Artículo 3°.- Vigencia
El presente Decreto Supremo entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 4°.- Refrendo
El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro del Ambiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.

Segunda.- En concordancia con lo previsto en la Ley N° 27446, en el proceso de su cumplimiento, se aplicarán las normas sectoriales, regionales y locales que se encuentren vigentes, y de manera supletoria, las disposiciones del Reglamento que se aprueba por el presente dispositivo.

Respecto de aquellos proyectos de inversión cuya evaluación de impacto ambiental se encontrara en trámite al momento de entrar en vigencia el presente dispositivo, se resolverá conforme a las normas que hubieran estado vigentes al inicio del procedimiento administrativo.

Si en aplicación del Reglamento que se aprueba por este Decreto Supremo, se determinara una Autoridad Competente distinta a la que aprobó un Estudio Ambiental y otorgó la certificación ambiental de un proyecto de inversión, corresponderá aplicar las normas de supervisión, fiscalización, sanción e incentivos de la nueva Autoridad Competente, en concordancia con lo dispuesto en dicho Reglamento.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticuatro días del mes de setiembre del año dos mil nueve.

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

ANTONIO JOSÉ BRACK EGG
Ministro del Ambiente

402154-1

En ese contexto, IDLADS PERÚ hizo un estudio sobre el cumplimiento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 27446, y su reglamento, el Decreto Supremo No 019-2009-MINAM, llegando a detectarse que la mayoría de sectores no habían cumplido con adecuarse al mencionado reglamento por lo que nos vimos obligados a interponer acciones de cumplimiento contra diversos ministerios y el resultado de dicho esfuerzo lo podemos encontrar en los siguientes capítulos del presente texto.

Capítulo I

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR AGRICULTURA

Es importante recordar que la principal población indígena en el Perú vive en el Ande desarrollando agricultura de subsistencia, mientras que la agricultura a gran escala e industrializada se encuentra en la costa a cargo de empresas agroexportadoras que vienen generando un gran impacto en el ambiente, especialmente por el uso de agua en zonas con estrés hídrico como la región Ica, además de utilizar agrotóxicos y estar explorando la posibilidad de importar semillas transgénicas cuyo impacto sobre cultivos nativos podría ser irreversible

25

Quema de caña de azúcar contribuye a la contaminación ambiental



FUENTE: Agronoticias.pe. Recuperado de <https://agronoticias.pe/noticias/medio-ambiente/libertad-la-quema-de-cana-de-azucar-afecta-la-salud-humana/> (consultado 24/11/2020).

No olvidemos que aún las empresas azucareras siguen quemando la caña de azúcar en pleno siglo XXI, lo que causa un alto impacto en la calidad del ambiente, en la salud, e incluso en la vida de las personas, específicamente en la costa norte del Perú. En ese contexto, resultaba prioritario actualizar el Reglamento de Protección Ambiental del sector Agricultura, por lo que se demandó en el año 2012 al Ministerio de Agricultura y Riego, quien ya contaba con opinión previa favorable del Ministerio del Ambiente. Luego de largo batallar, el Noveno Juzgado Constitucional de Lima no solo admitió la demanda, sino que la declaró fundada, por lo que el sector Agricultura no tuvo otra salida que aprobar su Reglamento de Protección Ambiental mediante el Decreto Supremo N° 019-2012-AG. Ese fue otro caso de litigio estratégico en el Perú2.

1.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Agricultura y Riego

EXPEDIENTE N°	05630-2012-0-1801-JR-CI-07
ÓRGANO JURISDICCIONAL	07° Juzgado Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTE	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Agricultura y Riego

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° ONCE

Lima, veintinueve de diciembre
del año Dos Mil Dieciséis.

VISTOS.- Resulta de autos que por escrito de fs. 11 el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú IDLADS Perú, interpone demanda de proceso de cumplimiento a fin de que el Ministerio de Agricultura de cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; es decir que adecue su normatividad relativa a la evaluación de impacto ambiental al Decreto Supremo N° 019.2009-MINAM, al haberse vencido el plazo de adecuación
2 Expediente N° 5630-2012-0-1801-JR-CI-07. Séptimo Juzgado Constitucional de Lima.

hace dos años, y de esta forma apruebe el reglamento de protección ambiental sectorial correspondiente adecuado a la citada norma.

Expone que mediante Carta del Instituto IDLADS PERÚ dirigida al Ministerio de Agricultura recepcionada el 20 de febrero del 2012, se pone en conocimiento del citado sector *que la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM con el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental SEIA estableció que las autoridades competentes en un plazo no mayor a ciento ochenta días calendarios contados a partir del día siguiente de publicado el citado reglamento, bajo responsabilidad*, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándola a lo dispuesto en el citado reglamento. Este plazo venció el 25 de marzo del 2010 y en marzo del 2012 se cumple segundo año de incumplimiento. Asimismo, le informaron que el Ministerio de Ambiente (MINAM) les ha puesto en conocimiento que su propuesta de Reglamento de Protección Ambiental ya cuenta con opinión favorable desde el año pasado. En ese sentido en la citada carta le solicitan al Ministerio de Agricultura “dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019- 2009- MINAM, en beneficio de la ciudadanía en general, especialmente las poblaciones directamente afectadas con operaciones de su sector a su cargo”. Declarada inadmisibile la demanda mediante resolución número uno de fs. 17 se notifica al demandante quien mediante escrito de fs. 22 subsana la demanda.

Por Resolución número dos de fs. 24 se admite la demanda corriéndose traslado de la demanda a la demandada Ministerio de Agricultura, quien por escrito de fs. 38 se apersona al proceso su Procurador Público, contesta la demanda negándola y contradiciéndola y solicitando se declare infundada la demanda, señalando una serie de normas al respecto; y la propuesta de aprobación de tres Reglamentos de Gestión Ambiental del Sector Agrario; de Participación Ciudadana para la Evaluación, Aprobación y Seguimiento de Instrumentos de Gestión Ambiental del Sector Agrario, de infracciones y sanciones ambientales del Sector Agrario; disponiéndose a describir todo el trámite legal de los respectivos reglamentos; siendo que por Resolución número tres de fs. 46 se tiene por contestada la demanda, quedando los autos expeditos para sentenciar; por lo que esta Judicatura procedió a dictar sentencia mediante resolución N° SEIS de fecha trece de noviembre del 2014, declarando *fundada* la demanda; sin embargo, dicha sentencia fue apelada por la parte demandada, por lo que una vez elevados los autos a la Primera Sala Civil, mediante resolución Cuatro de fecha diecinueve de abril del 2016, declaró nula la sentencia apelada argumentando que la misma no se encontraría debidamente motivada al no haberse tomado en cuenta lo dispuesto mediante el D.S. N° 019-2012-AG, que aprobaba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, por lo que una vez devueltos los autos a esta instancia; mediante escrito de fecha cuatro de julio del 2016, la parte demandada informó que ya habría cumplido con el mandato contenido en la primera disposición

complementaria final del D.S. N° 019-2009-MINAM, por lo que se habría producido la sustracción de la materia; mediante resolución N° DIEZ de fecha cinco de agosto del 2016, se resolvió ponerse los autos a despacho para sentenciar, por lo que esta Judicatura procederá a emitirla.

CONSIDERANDO:

Primero: Que, el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil señala que, toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso.

Segundo: Que, los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones, conforme a lo dispuesto por el artículo ciento ochenta y ocho del Código Procesal Civil.

Tercero: Que, asimismo el numeral ciento noventa y seis del acotado cuerpo de leyes prevé que 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.

Cuarto: Que, el objeto de un Proceso Constitucional de Cumplimiento es el de ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

Quinto: Que la pretensión del demandante consiste en que el Ministerio de Agricultura de cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; es decir que adecue su normatividad relativa a la evaluación de impacto ambiental al Decreto Supremo N° 019.2009-MINAM, al haberse vencido el plazo de adecuación hace dos años, y de esta forma apruebe el reglamento de protección ambiental sectorial correspondiente adecuado a la citada norma.

Sexto: Que a fs. 6 aparece la Carta dirigida al Ministro de Agricultura de fecha 17 de febrero del 2012 y recibida por el Ministerio de Agricultura el 20 de febrero del 2012, en donde solicita el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Asimismo, a fs. 36 aparece el Oficio N° 686-12-AG-DVM-DGAAA-66430-12 de fecha 14 de Junio del 2012 dirigida al Secretario general del Ministerio de Agricultura, en donde le remiten la propuesta final del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario. Del mismo modo a fs. 37 aparece el Oficio N° 688-12-AG-DVM-DGAAA-66659-12 de fecha 14 de junio del 2012, dirigida al Secretario General del Ministerio de Agricultura en donde le remiten la Propuesta Final del Reglamento de Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario.

Sétimo: Que, el Tribunal Constitucional en la sentencia de fecha veintinueve de setiembre del dos mil cinco, expedida en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC establece en

su fundamento catorce que, para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) *Ser un mandato vigente*; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y, e) Ser incondicional.

Octavo: Que la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado el 25 de setiembre de 2009 establece lo siguiente:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primero: Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, *deben* elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento; asimismo, resulta pertinente mencionar lo indicado por la parte demandada con respecto a su escrito de apelación de sentencia, en el cual se hace mención a que con fecha 25 de febrero del 2011, se habría expedido la resolución Jefatural N° 106-2011-ANA, que establecía el procedimiento para la emisión de opinión técnica que debe emitir la Autoridad Nacional del Agua en los procedimientos de evaluación de los estudios de impacto ambiental relacionados con los recursos híbridos, la cual se dictó en armonía con la Ley N° 27446-Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y el D.S. N° 019-2009-MINAM, por otro lado mediante el D.S. N° 019-2012-AG de fecha 14 de noviembre del 2012, se aprobó el reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario cuyo objetivo es promover y regular la gestión ambiental en el desarrollo de actividades de competencia del Sector Agrario, así como la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, agua, suelo, flora y fauna que se encuentran bajo administración del Sector Agrario. Asimismo, regula los instrumentos de gestión ambiental, los procedimientos, medidas y otros aspectos específicos para las actividades de competencia del sector, con lo cual la parte demandada habría dado cumplimiento a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; con respecto a dicho argumento, si bien es cierto tanto la resolución Jefatural N° 106-2011-ANA como el D.S. N° 019-2012-AG, están referidos al cumplimiento del D.S. N° 019-2009-MINAM, dichas normas han sido emitidas fuera del plazo de los 180 días establecidos por el mencionado Decreto Supremo, razón por la que solo habrían cumplido parcialmente con el mandato contenido en la primera disposición transitoria final, debiendo sumarse a esto que los D.S. N° 013-2013-MI-

NAGRI, N° 004-2013-AG y N° 018-2012-AG, los cuales también están referidos al cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, han sido emitidos fuera del plazo de los 180 días.

Noveno: Que, en base a lo expuesto, se puede determinar que el mandato cuyo cumplimiento se pretende: es un mandato cierto, y claro, pues ordena (dice “deben”) elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente a todas las autoridades competentes, conforme la norma señalada, dando un plazo perentorio; es un mandato vigente puesto que dicha norma no ha sido modificada o derogada; es de ineludible y obligatorio cumplimiento, puesto que no establece excepciones al cumplimiento del mandato indicado; no está sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares puesto que ha sido demostrado que su contenido se encuentre cuestionado mediante algún proceso judicial; así como tampoco está sujeto a condición puesto que su cumplimiento no está supeditado a acto alguno, debiendo sumarse a esto que la propia demandada ha reconocido que debe dar cumplimiento al contenido de dicho mandato, con lo que queda establecido que el mandato cuyo cumplimiento se pretende cumple con todos los presupuestos establecidos por nuestro Tribunal Constitucional.

Décimo: Que, en el escrito de contestación de demanda, la parte demandada informó que estaría tramitando el cumplimiento de la primera disposición complementaria final del D.S. N° 019-2009-MINAM, asimismo mediante escrito de fecha cuatro de julio del 2016, presentó documentación que acreditaría que ya se habría cumplido con el contenido de dicho mandato, habiéndose aprobado el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (DS N° 019-2012-AG), el Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, así como el Reglamento de Participación Ciudadana del Sector Agrario (Decreto Supremo N° 018-2012-AG), razón por la que solicitó se declare la sustracción de la materia; al respecto, el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, establece lo siguiente: [...] *Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22° del presente Código [...]*, razón por la que en el presente caso no sería factible declarar la sustracción de la materia, al haberse producido esta con posterioridad a la presentación de la demanda.

Décimo primero: Que, en base a todo lo expuesto, se desprende que la entidad demandada habría cumplido con el mandato contenido el de la primera disposición complementaria final del D.S. N° 019-2009-MINAM; sin embargo, lo hizo superando en exceso el plazo establecido por el mencionado Decreto Supremo. Por estas consideraciones de conformidad con lo dispuesto en el 200 inc. 6) de la Constitución;

arts. 1, 2, 66 67, 68, 69, 72 y 74 del Código Procesal Constitucional, así como el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Impartiendo Justicia a Nombre de la Nación.

FALLO: Declarando **FUNDADA** la demanda de proceso de cumplimiento interpuesta por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú - ID-LADS Perú, contra el Ministerio de Agricultura; en consecuencia **SE ORDENA A LA DEMANDADA** no vuelva a incurrir en las omisiones que motivaron la presentación de la presente demanda, es decir, cumpla con los plazos otorgados por los diferentes dispositivos legales que le ordenen el cumplimiento o la gestión de determinados actos que deba efectuar, bajo apercibimiento de aplicar las medidas coercitivas establecidas en el artículo 22 del Código Procesal Constitucional. Notificándose.



Capítulo II

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR VIVIENDA

En la última década se produjo un crecimiento acelerado de proyectos inmobiliarios en el país como producto del crecimiento económico, lo que generó un problema en el manejo de residuos sólidos y líquidos, además del abastecimiento de agua y electricidad derivado del desarrollo de estos inmuebles, que normalmente eran edificios o condominios. En ese sentido, se hacía imperativo que el sector Vivienda, Saneamiento y Construcción contara con un Reglamento de Protección Ambiental que pudiera controlar los impactos negativos derivados de esta actividad económica. En consecuencia, se interpuso una demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción, la que fue admitida y posteriormente contestada de manera iracunda por su procurador público, quien alegó discrecionalidad del sector para aprobar el reglamento.

La demanda había cumplido su fin, pues sometió el sector a una fuerte presión, especialmente cuando en el proceso se detectó una grave y escandalosa irregularidad. Resulta que se habían estado dando prolongaciones injustificadas al proceso de aprobación de su Reglamento de Protección Ambiental, puesto que, luego de tenerlo listo para su aprobación con la opinión favorable del Ministerio del Ambiente desde el año 2010, volvió de manera absurda a iniciar el procedimiento de adecuación literalmente desde cero. Lo más inaudito es que, ya contando por segunda vez con la opinión favorable del Ministerio del Ambiente, no aprobó su reglamento sectorial hasta que llegó la demanda del IDLADS. Esta lo forzaría a hacerlo incluso antes de que se emitiera sentencia en el proceso judicial de cumplimiento, tal como se constata con la emisión de su Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de

Protección Ambiental para Proyectos Vinculados a las Actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento el día 13 de septiembre de 2012, esto es, con fecha posterior al admisorio de la demanda y su contestación. Con ello, el IDLADS cumplió el objetivo propuesto al iniciar esta acción judicial.

Posteriormente, en el mes de agosto de 2013, se emitió la sentencia en la que se declaraba fundada la demanda, ordenando que se diese cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que disponía que las autoridades competentes elaboren o actualicen sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental en coordinación con el Ministerio del Ambiente en el plazo límite dispuesto. Como ya vimos, el sector Vivienda, Saneamiento y Construcción finalmente ya había cumplido lo dispuesto.

En ese sentido, se promovió que se exigieran estudios de impacto ambiental detallados para el represamiento de agua para potabilización, proyectos integrales de agua y saneamiento para poblaciones mayores de 15 000 personas, proyectos integrales de agua y saneamiento de cualquiera de sus componentes que se ubiquen en áreas naturales protegidas o sus zonas de amortiguamiento, sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas y municipales para poblaciones mayores de 15 000 personas, entre otros.

2.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento

EXPEDIENTE N°	05632-2012-0-1801-JR-CI-09
ÓRGANO JURISDICCIONAL	09° Juzgado Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTE	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° SEIS

Lima, dieciséis de agosto
del año Dos Mil Trece.

I.- VISTOS

1.1 ASUNTO:

El INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PERÚ interpone demanda Constitucional de Cumplimiento contra el MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO y el PROCURADOR PÚBLICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO con la finalidad que la entidad emplazada cumpla con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, vale decir adecue su normativa relativa a la evaluación de impacto ambiental en relación a dicho dispositivo legal.

1.2 FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

1.2.1 Mediante escrito de fecha veintiséis de marzo del año dos mil doce la entidad actora interpone demanda sustentada en lo siguiente:

- Que, mediante Carta de Requerimiento dirigida al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de fecha 21 de febrero del 2012 se pone en conocimiento del citado sector lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009- MINAM, dispositivo legal que dispone la elaboración o actualización de sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándola a lo dispuesto en su reglamento, siendo que este plazo venció el 25 de marzo del 2010, y en marzo del año 2012 se cumple el segundo año de incumplimiento.
- Señala también que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no ha cumplido con adecuar conforme a la exigencia de la norma, no obstante contar con opinión previa favorable del Ministerio del Ambiente desde el 18 de marzo del 2011 conforme consta en el Oficio Nro. 120-2011-DGPNIGA/VMGA/MINAM.

1.2.2 El fundamento de derecho de la demanda es el siguiente:

- En el artículo 200 inc. 6, 26 inc. 2, y 44 de la Constitución Política del Estado,
- En el artículo VI del Título Preliminar, artículos 69, 66 del Código Procesal Constitucional,
- Las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en los Expedientes: N° 168-2005-PC/TC.

1.3 DEL TRÁMITE:

1.3.1 La demanda es admitida a trámite mediante resolución número uno de fecha once de junio del año dos mil doce, obrante de fojas diecinueve, se corrió traslado a la parte demandada para que conteste dentro del término de ley.

1.3.2 De fojas cuarenta y nueve obra el escrito de contestación a la demanda presentada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de fecha veinticinco de junio del 2012, señalando que se declare infundada la demanda en todos sus extremos, por cuanto dicha entidad dio cabal cumplimiento a lo ordenado por el indicado dispositivo legal en lo que compete a sus facultades y atribuciones, conforme se acredita con el Oficio N° 841-2010-VIVIENDA-SG de fecha 2 de noviembre del 2010, la Secretaría General del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento remitió el "Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el reglamento de protección Ambiental para actividades vinculadas a Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento" a la Secretaría del Consejo de Ministros con el refrendo del Ministro de aquel entonces. Habiendo tramitado el proceso con arreglo a ley, se dispuso que la causa se encuentra expedita para sentenciar, la misma que se dicta en los siguientes términos:

II.- CONSIDERANDO

2.1 Que, el artículo I del Título Preliminar del Código Procesal Civil señala que toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso.

2.2 Que, a tenor de lo establecido por el inciso sexto del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de Ley.

2.3 Que, la Primera Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Ley N° 28301, establece que los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

2.4 Que, además de conformidad con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional "Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo [...]".

2.5 Que, en sesión de Pleno Jurisdiccional, el Tribunal Constitucional ha expedido sentencia vinculante en la causa N° 168-2005-AC publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el día viernes 7 de octubre del año de curso, en el que el Intérprete Supremo de la Constitucional y las Leyes ha fijado los criterios de procedibilidad de las demandas de cumplimiento en los Fundamentos 14, 15 y 16, constituyendo precedente vinculante inmediato que toda demanda de cumplimiento que sea presentada o que

se encuentre en trámite y que no cumpla con tales condiciones, debe ser declarada improcedente.

2.6. Que, la citada STC N° 168-2005-AC establece lo siguiente:

- Fundamento 14): Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) Ser incondicional [...]
- Fundamento 15): Estos requisitos mínimos se justifican porque el proceso de cumplimiento, diseñado por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, dado su carácter sumario y breve, no es el adecuado para discutir los contenidos de normas generales cuyos mandatos no tienen las características mínimas a que hemos hecho referencia, o de normas legales superpuestas que remiten a otras, y estas a su vez a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo a través de las vías procedimentales específicas.
- Fundamento 16): Del mismo modo, en este tipo de procesos el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. Asimismo, en ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que, comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda.

2.7 Que, en el caso de autos se advierte que el petitorio planteado en la demanda tiene por finalidad que se ordene a la entidad emplazada cumplir con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, vale decir adecue su normativa relativa a la evaluación de impacto ambiental en relación a dicho dispositivo legal.

2.8 Que, conforme lo establece el artículo 36 del Código Procesal Constitucional, la demanda planteada en vía de proceso de cumplimiento debe anexar un *requisito especial de procedibilidad*, que constituye el requerimiento efectuado por documento de fecha cierta del cumplimiento de deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a su presentación; en el caso de autos se advierte que la parte actora ha cumplido con dicho requerimiento legal.

2.9. Que el Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM de fecha veinticuatro de setiembre del año dos mil nueve, señala en su Primera Disposición Complementaria lo siguiente:

[...] Primero: Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento [...]

De cuyo tenor se evidencia representar un *mandamus*; por lo que se cumple con los requisitos exigidos por el Tribunal Constitucional mediante el precedente vinculante antes referido.

2.10 Que, en líneas generales, el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. Siendo ello así dentro del proceso de cumplimiento se evidencia la conducta “omisiva o renuente”, atribuida al funcionario o autoridad pública, la cual evidencia desatención en lo que constituye las políticas relativas a la evaluación ambiental; de modo que, comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las pautas descritas, y de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda.

Agregado a ello, es conveniente hacer la precisión en relación a los argumentos vertidos por la entidad emplazada en su escrito de contestación, al respecto se tiene que en efecto el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM implica todo un procedimiento administrativo interno, al que ha hecho referencia la emplazada, sin embargo la falta de conclusión del mismo no puede ser alegado como argumento a su favor y que evidencie observancia o cumplimiento de la norma legal, lo cual pone en relieve, dado el tiempo transcurrido, únicamente la conducta renuente de la emplazada.

2.11 Que, los demás documentos admitidos en el proceso no modifican las consideraciones esenciales que se han desglosado y de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2 y 66 de la Ley Procesal Constitucional y los numerales 122, 196 y 200 del Código Procesal Civil de aplicación supletoria al caso de autos:

III.- DECISIÓN

Por los fundamentos expuestos, con criterio de conciencia e impartiendo Justicia a nombre de la Nación, la Señorita Jueza del Noveno Juzgado Constitucional de Lima:

FALLO:

Declarando FUNDADA la demanda Constitucional de Cumplimiento interpuesta por INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PERÚ contra el MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

y el PROCURADOR PÚBLICO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO; en consecuencia: SE ORDENA a la entidad demandada dar cumplimiento del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, vale decir adecue su normativa relativa a la evaluación de impacto ambiental en relación a dicho dispositivo legal. Hágase Saber y oportunamente efectúese las publicaciones en el diario oficial *El Peruano*. NOTIFICÁNDOSE. -



Capítulo III

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR ENERGÍA Y MINAS

En 2013, el Ministerio Energía y Minas no había remitido su proyecto de reglamento de protección ambiental para que fuese evaluado. Por eso el IDLADS interpuso una demanda de cumplimiento contra dicho sector para que envíe sus proyectos normativos de electricidad, hidrocarburos y minería, y una vez que cuente con la opinión favorable del Ministerio del Ambiente, apruebe la ley. Lamentablemente, la demanda fue rechazada en primera y segunda instancia³, razón por la cual debió interponerse un recurso de agravio constitucional que finalmente fue resuelto por el Tribunal Constitucional⁴ de manera favorable y se ordenó al juez de primera instancia que admitiera la demanda. Ello generó una enorme presión sobre el Ministerio de Energía y Minas, que en octubre de 2014 tuvo que actualizar la reglamentación de evaluación ambiental de los subsectores de minería e hidrocarburos mediante los decretos supremos N° 039-2014-EM y N° 040-2014-EM. En 2019 se declaró por esta razón infundada la demanda, porque se supuso una sustracción de la materia. Esto no era cierto, puesto que no se había aprobado el reglamento del sector Electricidad, por lo que se interpuso recurso de apelación. Esto presionó al sector a aprobar el mencionado reglamento mediante el Decreto Supremo N° 014-2019-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.

La Cuarta Sala Civil de Lima revocó la sentencia que declaró improcedente la demanda de cumplimiento y la reformó, declarándola fundada y disponiendo

3 Expediente N° 07806-2012-0-1801-JR-CI-10. Décimo Juzgado Constitucional de Lima.

4 Expediente N° 3353-2013-PC/TC. Tribunal Constitucional.

que el Ministerio de Energía y Minas no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda, con el pago de los costos procesales.

Conflicto social en Las Bambas, la mina que produce el 2% del cobre mundial



FUENTE: Diario Gestión Perú. Las Bambas: Cinco hechos para comprender el conflicto de las comunidades, 2019. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/bambas-5-hechos-entender-brevemente-conflicto-zona-nndc-262703-noticia/> (consultado: 10/12/2020).

Se destaca de la sentencia el párrafo del considerando N° 18: Se concluye que en dichos períodos de tiempo de demora, a criterio del Colegiado, se generó una desprotección en materia ambiental en los señalados subsectores (Minería, Hidrocarburos y Energía), por lo que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, corresponde estimar la presente demanda y, además, exhortar al Ministerio de Energía y Minas no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda, razón por la cual se le condena al pago de los costos procesales, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 del referido Código, que se liquidarán en ejecución de sentencia.

3.1. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Energía y Minas

EXPEDIENTE N°	07806-2012-0-1801-JR-CI-10
ÓRGANO JURISDICCIONAL	Cuarta Sala Civil de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTE	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Energía y Minas

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° QUINCE

Lima, veinte de agosto
del año Dos Mil Veinte.

I. VISTOS

Interviniendo como ponente el señor Juez Superior Solís Macedo.

II. Materia del Recurso

La Sentencia contenida en la Resolución 08, de fecha 29 de octubre de 2018 (fs. 129 a 137), que declaró improcedente la demanda de cumplimiento.

Fundamento del recurso interpuesto

El Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el desarrollo del sostenible Perú- IDLADS Perú, debidamente representado por su abogado (en adelante el recurrente y/o el demandante), en su recurso de apelación (fs. 153 a 159), señala, básicamente, los siguientes agravios:

- La apelada le causa agravio, puesto que no toma en cuenta que el Tribunal Constitucional en su calidad de Supremo Intérprete de la Constitución, ordenó que se admita la presente causa, esto es que ya se había determinado que el proceso era idóneo para exigir el cumplimiento de la norma.
- No resulta congruente que la sentencia reconozca el tardío y parcial cumplimiento del demandado en dos de los tres sectores a su cargo, aplicando el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, aplicando la sustracción de la materia, alegando luego que la presente vía no es la adecuada para dilucidar el presente proceso.

III. Antecedentes

1. El inciso 6 del artículo 200 de la Constitución Política, establece que la acción de cumplimiento, procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Asimismo, el inciso 1 del artículo 66 del Código Procesal Constitucional, señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.
2. Corresponde señalar que en la STC N° 00987-2014-PA/TC, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 29/08/14, el TC en su fundamento 49, estableció con carácter de precedente, que se expedirá sentencia denegatoria, dictada sin más trámite, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos:
 - a) Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque.
 - b) La cuestión de Derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional.
 - c) La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente del Tribunal Constitucional.
 - d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.
3. Por su parte, la STC N° 00168-2005-PC/TC, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 07 de octubre de 2005, el Tribunal Constitucional, en su fundamento 14, estableció como precedente, *los requisitos mínimos que debe cumplir una norma legal o un acto administrativo para ser exigible mediante el proceso de cumplimiento*. En efecto, en el referido precedente, se estableció, además, de la renuencia del funcionario o autoridad pública emplazada cuyo mandato se requiere, que este contenga los siguientes elementos:
 - a) Ser vigente.
 - b) Ser cierto y claro, es decir inferirse indubitavelmente de la norma legal o del acto administrativo en cuestión.
 - c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
 - d) Ser ineludible y de obligatorio cumplimiento.
 - e) Ser incondicional.

Por último, se estableció, en el caso exclusivo de los actos administrativos, que estos deben contener lo siguiente:

 - f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
 - g) Permitir individualizar al beneficiario.
4. Bajo estas premisas, el Tribunal constitucional ha considerado que para lograr la plena protección del derecho a defender la eficacia de normas legales y actos administrativos mediante el proceso de cumplimiento es necesario que previamente se verifiquen dos acciones concretas. La primera, contenida en la norma

procesal y derivada del inciso 6 del artículo 200 de la Constitución, referida a la comprobación de la actitud renuente por parte del obligado a cumplir (funcionario o autoridad pública); y, en segundo orden, la verificación de las características mínimas comunes del mandato de la norma legal, del acto administrativo o de la orden de emisión de una resolución o un reglamento.

5. En tal sentido, se ha precisado que solo de cumplirse dichos supuestos el proceso de cumplimiento prosperará, haciéndose hincapié en que “de no reunir tales características [mínimas comunes], además de los supuestos contemplados en el artículo 70 del Código Procesal Constitucional, la vía del referido proceso, no será la idónea”, vale decir, el cumplimiento de los requisitos mínimos del *mandamus* contenido en una norma legal, en un acto administrativo o en la orden de emisión de una resolución o un reglamento se convierte en una exigencia indispensable para determinar la procedencia del proceso de cumplimiento.
6. Lo antes referido, es concluyente para determinar la idoneidad o no del proceso de cumplimiento, en concordancia con lo establecido en la STC N° 0168-2005-PC, dependerá de los requisitos mínimos comunes del mandato, por lo que, de acuerdo al artículo 70 del Código Procesal Constitucional, que regula las causales de improcedencia del proceso de cumplimiento, la utilización de dicha vía, no será procedente cuando una vez evaluada la norma legal o acto administrativo, se determine que estas no contienen en el mandato que llevan inserto, las características básicas para pretender lograr la defensa constitucional de su eficacia.
7. El presente caso es uno de cumplimiento, en el cual la parte demandante Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú - IDLADS PERÚ, (debidamente representado por su abogado), pretende que se dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, esto es, que los ***Reglamentos de protección ambiental de los subsectores de minería, hidrocarburos y electricidad, se adecuen a lo dispuesto por el señalado Decreto Supremo, lo que implica enviar sus proyectos normativos respectivos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva.***
8. La demandada, contestó la demanda señalando que ha dado cumplimiento al mandato contenido en la norma cuyo cumplimiento se pretende, refiriendo haber aprobado reglamentos y disposiciones normativas contando con la opinión previa del Ministerio del Ambiente, como son:
 - **El Decreto Supremo N° 040-2014-EM**, que aprueba el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las actividades de explotación, beneficio, labor general de transporte y almacenamiento minero.
 - **La Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM-DM**, que aprueba los términos de referencia comunes para la elaboración de estudios de impacto

ambiental detallados y semidetallados de las actividades de explotación, beneficio, labor general de transporte y almacenamiento minero y otro.

- **El Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, que aprueba el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos.
9. Tramitado el proceso con regularidad, el Juzgado mediante Sentencia de fecha 29 de octubre del 2018, declaró improcedente la demanda. Esta decisión, es objeto de apelación y origina el presente grado.

IV. Base legal y jurisprudencial

Base legal en el Código Procesal Constitucional

Artículo 1. [...] Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo el agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del presente Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.

Base jurisprudencial

STC 03595-2014-PC/TC, de fecha 12/03/20, que en un caso parecido, señaló:

"[...] **1.** Mediante la presente demanda de cumplimiento, la parte demandante pretende que el Ministerio de la Producción dé cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y que, en consecuencia, adecúe las normas al referido reglamento elaborando o actualizándolas ya existentes en materia de evaluación de impacto ambiental.

[...] **5.** Al respecto, este Tribunal Constitucional, en el auto de fecha 5 de julio del 2018, en este mismo caso, consideró que el mandato contenido en la citada disposición constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución, por las siguientes razones:

[...]

6. En el mismo sentido, la parte demandada no ha cuestionado ningún extremo del referido auto en su contestación de demanda, esto es, coincide con que el mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM cumple con las exigencias establecidas por las normas legales y por el Tribunal Constitucional. En todo caso, *se ha señalado que ya ha dado cumplimiento a lo exigido en dicha disposición* respecto al subsector MYPE e Industria y con relación al subsector Pesquero y Acuícola señaló que se encuentra en trámite de tramitación del

proyecto de reglamento y a esperas de la opinión favorable del Ministerio de Ambiente (MINAM).

[...] **9.** Asimismo, tal y como fue señalado por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente N° 02002-2006-PC/TC, en el ámbito de la Administración Pública, los actos de los funcionarios y autoridades públicas deben desarrollarse dentro del marco normativo que establece la Constitución y la ley, por lo que resulta arbitrario que se omita el cumplimiento de un mandato contenido en una ley, que se omita expedir un reglamento o que el cumplimiento se dé, pero de manera defectuosa, parcial o aparente. En directa relación con lo expuesto se encuentra el imperativo de que *tales actos deban realizarse dentro de los plazos asignados, bajo responsabilidad de ley*, o incluso, de no mediar plazos, que aquellos se realicen dentro de plazos razonables, debiendo tenerse siempre en consideración el nivel de urgente atención que requieren los derechos fundamentales en los que se incida (fundamentos jurídicos 25 y 26).

[...] **12.** Con fecha 06 de junio del 2015, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. En dicha normativa se hace alusión a que se está emitiendo dicha reglamentación de conformidad, entre otras normas, con la Ley N° 27446, Ley Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. En tal sentido, no cabe duda de que la parte demandada ha dado cumplimiento al mandato dispuesto en el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM en relación con el subsector MYPE e Industria.

13. Es más, en el mismo sentido ha sido entendido por la *parte demandante*, pues este, mediante escrito de fecha 3 de mayo del 2019 (cuadernillo de este Tribunal) ha llegado a la misma conclusión, aunque *solicita que, debido a que dicho cumplimiento se produjo luego de tres años de interpuesta la demanda de autos, corresponde aplicar el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional*.

[...] **17.** Sin embargo, es necesario dejar sentado que, más allá del cumplimiento por parte de la entidad demandada, no puede soslayarse que *desde la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446 (el 25 de setiembre del 2009), transcurrieron cerca de diez años, y desde la interposición de la demanda (el 25 de octubre del 2012), cerca de siete años*; lo que generó, además, desprotección en materia ambiental en dicho subsector, con lo cual se vieron involucrados los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas del territorio nacional, yendo, incluso, contra algunos principios que garantizan de mejor manera la protección del medio ambiente (principio de prevención y principio precautorio). Es así que, *todo lo anterior constituye, en su conjunto, un hecho que amerita estimar la*

presente demanda, en aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional [...]”.

V. Consideraciones de la Sala

10. De autos se advierte que se cumplió con el requisito especial de la demanda, establecido en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, conforme se advierte de la solicitud de fecha de recepción 30 de marzo del 2012, obrante a fojas 07 de autos.

11. Respecto al cumplimiento de los requisitos mínimos, se advierte de la citada jurisprudencia constitucional, ha precisado que la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución, por lo que su cumplimiento es exigible mediante la presente vía de cumplimiento, por los fundamentos allí expuestos.

12. Asimismo, la parte demandada no ha cuestionado su obligación de cumplimiento frente a la citada Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, sino que incluso precisa en su escrito de contestación de demanda, que ha dado cumplimiento al mandato mencionado conforme a lo precisado en el considerando segundo de la presente Resolución.

13. Que, en el caso concreto, la obligación de la parte demandada se circunscribe a la obligación de pronunciamiento, más específicamente a la emisión del Reglamento, derivado del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, debiendo determinarse si efectivamente en el caso de auto se ha cumplido o no lo allí dispuesto.

14. El Ministerio de Energía y Minas, es el Ministerio del Poder Ejecutivo encargado del sector energético y minero del Perú, que a su vez coordina para la igual distribución de la energía en la Nación, busca promover el desarrollo sostenible de las actividades energéticas y mineras.

De esta manera el Ministerio de Energía y Minas, se divide en tres viceministerios:

- Viceministerio de Energía, que cuenta con las Direcciones Generales de Electricidad, Electrificación Rural, Hidrocarburos, Eficiencia Energética y Asuntos Ambientales Energéticos.
- Viceministerio de Hidrocarburos.
- Viceministerio de Minas, que cuenta con las Direcciones Generales de Minería y de Asuntos Ambientales Mineros.

15. Con relación al subsector Minas, previa opinión del Ministerio del Ambiente, se aprobó el Decreto Supremo N° 040-2014-EM, y la Resolución Ministerial N° 116-2015-MEM-DM, detallados en el considerando segundo de la presente resolución, asimismo respecto al subsector hidrocarburos, se aprobó previa opinión del Ministerio de Ambiente, el Decreto Supremo N° 039-2014-EM. En la misma línea respecto al subsector energía, el Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA,

dio a conocer la aprobación del Decreto Supremo N° 014-2019-EM – Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas⁵.

16. En ese sentido, teniendo en consideración lo señalado en los puntos 14) y 15) precedentes, es posible inferir que la entidad demandada habría dado cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

17. Sin perjuicio de lo antes señalado, resulta necesario precisar que a pesar de que la parte demandada ha cumplido lo ordenado en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, empero, dicho cumplimiento, ha sido tardío, pues se ha demorado aproximadamente, cinco y diez años, respectivamente, en la expedición de los Reglamentos respectivos, conforme se señala en el punto 15) precedente, si se tiene en cuenta que el referido Decreto Supremo entró en vigencia el 25/09/09. Igualmente, la expedición de los reglamentos respectivos, ocurrieron con posterioridad a la demanda, que se presentó en el 27/04/12 (fs. 14).

18. En este orden de ideas, se concluye que en dichos períodos de tiempo de demora, a criterio del Colegiado, se generó una desprotección en materia ambiental en los señalados subsectores (Minería, Hidrocarburos y Energía), por lo que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional, corresponde estimar la presente demanda y, además, exhortar al Ministerio de Energía y Minas no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda, razón por la cual se le condena al pago de los costos procesales, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 del referido Código, los mismos que se liquidarán en ejecución de sentencia.

Por estas razones,

REVOCARON la Sentencia contenida en la Resolución 08, de fecha 29 de octubre de 2018 (fs. 129 a 137), que declaró improcedente la demanda de cumplimiento; y **REFORMÁNDOLA**, se declara fundada la demanda de cumplimiento, disponiendo que el Ministerio de Energía y Minas no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda, con el pago de los costos procesales. En los seguidos por El Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú – IDLADS PERÚ, con El Ministerio de Energía y Minas y otro, sobre acción de cumplimiento.

JAEGER REQUEJO
SOLÍS MACEDO
GALLARDO NEYRA

5 <https://sinia.minam.gob.pe/normas/reglamento-proteccion-ambiental-las-actividades-electricas>.



Capítulo IV

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Expediente 20581-2012-0-1801-JR-CI-03

Tercer Juzgado Constitucional de Lima

Juez John Paredes Salas- Especialista Jhonny Cabrera Carlos

Las actividades de transportes y comunicaciones históricamente han tenido bajos estándares socioambientales, debido a que se entendieron como servicios públicos esenciales que debían ejecutarse rápidamente para garantizar el desarrollo del país. Esto generó que hubiera casos de graves impactos al ambiente y al patrimonio cultural, como por ejemplo la Carretera Panamericana, que afecta las Líneas de Nasca; la Carretera Interoceánica, que facilita el tráfico ilegal de flora y fauna; la implementación del Metropolitano, que desfigura la arquitectura del distrito de Barranco; la construcción del tercer carril de la Costa Verde, que afecta las playas locales; la construcción del Tren Eléctrico, sin considerar su impacto dentro de proyectos de agua potable y saneamiento en el distrito de San Juan de Lurigancho o la implementación de la ampliación del aeropuerto Jorge Chávez sin considerar el impacto que genera la contaminación sonora en el Callao.

Mucha gente protesta ante la falta de protección ambiental, en contra de las instalaciones de antenas de telefonía sin autorizaciones públicas y sin participación ciudadana.



FUENTE: Imagen Diario La República. ¿Es dañino el 5G para la salud humana?, 2020. Recuperado de <https://larepublica.pe/salud/2020/06/10/antenas-y-celulares-es-danino-la-tecnologia-5g-para-la-salud-humana-atmp/> (consultado: 11/12/2020).

Sin duda, estos casos se debían a una escasa normatividad ambiental en dicho sector, lo que justificó que IDLADS interpusiera una demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con la finalidad de que actualicen su reglamento de protección ambiental, demanda que fue admitida por el Tercer Juzgado Constitucional de Lima en 2012. Pese al rechazo del procurador, el juez ordenó que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumpliera la norma en cuestión; en consecuencia, se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental de Transporte, mediante el Decreto Supremo N° 004-2017-MTC, el que fue modificado dos años después mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MTC. Sin embargo, estaba pendiente la aprobación del Reglamento de Protección Ambiental del sector Comunicaciones, norma de vital importancia para regular las medidas de prevención y precautorias en las telecomunicaciones y la instalación de antenas 4G y 5G que vienen siendo objeto de cuestionamiento por la población en diferentes partes del país y el

mundo por los eventuales efectos adversos a la belleza paisajística y la salud de las personas por las radiaciones no ionizantes.

Por ende, el 02 de febrero del 2021 solicitamos al juzgado que desarchivase el expediente judicial y ordene el cumplimiento total de la sentencia generando que el 13 de enero del 2022 se requiera al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que “cumpla con lo ordenado en la sentencia en sus propios términos (...) bajo apercibimiento de imponérsele medidas coercitivas”⁶, lo cual realizó el juzgado el 11 de mayo del 2021 mediante resolución 9.

El 14 de mayo del 2023, IDLADS solicitó se de cumplimiento a la sentencia, bajo apercibimiento de multa o destitución, esto es que el MTC apruebe el Reglamento de Protección Ambiental del sector de telecomunicaciones. En su absolución del requerimiento señala que tiene listo el proyecto pero que aún no lo aprueba y esta es la razón, por la que el 03 de mayo del 2024, insistimos en que se cumpla la sentencia bajo apercibimiento de imponerse sanciones a los funcionarios responsables.

Finalmente, el 27 de diciembre de 2024, en ejecución de sentencia, se aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector comunicaciones, mediante Decreto Supremo N° 023-2024-MTC, considerando dice que es: *“necesario emitir un reglamento sectorial que adecúe la normatividad ambiental aplicable a los proyectos y actividades del sector comunicaciones, a fin de asegurar que los mismos se ejecuten salvaguardando el derecho fundamental de las personas a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, mediante una efectiva gestión y protección del ambiente, estableciendo procedimientos transparentes y ágiles para los titulares de proyectos de inversión.”* Doce (12) años después de iniciada la acción de cumplimiento podemos ver los resultados del litigio estratégico ambiental.

6 Resolución N° 9 del 03 de mayo del 2021 emitida por el Tercer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima en el expediente N° 20581-2012-0-1801-JR-CI-03.

4.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Transporte y Comunicaciones

EXPEDIENTE N°	20581-2012-0-1801-JR-CI-03
ÓRGANO JURISDICCIONAL	03° Juzgado Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTE	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Transportes y Comunicaciones

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° CINCO

Lima, dos de diciembre
del año Dos Mil Trece.

PETITORIO

Que, resulta de fojas nueve a dieciséis, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú - IDLADS PERÚ interpone demanda constitucional de cumplimiento en contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Procurador Público del sector; solicitando el cumplimiento a la Primera disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, esto es, que los reglamentos de protección ambiental de los sub sectores de transportes y Comunicaciones se adecuen a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM lo que implica enviar sus correspondientes proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva.

FUNDAMENTACIÓN DE LA DEMANDA

Que, mediante la carta del Instituto IDLADS Perú dirigida al Ministerio de Transportes y Comunicaciones recepcionada del 04 de setiembre del 2010 se puso a conocimiento del citado sector que la Primera Disposición complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM con el que se aprueban el reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental se estableció que las autoridades competentes en un plazo no mayor de ciento ochenta días calendarios contados a partir del día siguiente de publicado el citado reglamento bajo responsabilidad de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, plazo que

venció el 25 de marzo del 2010; y que en marzo del 2012 se cumplió el segundo año de incumplimiento, habiendo transcurrido más de dos años desde el vencimiento del referido plazo, resultando que a la fecha el sub Director de Comunicaciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones sigue omiso al cumplimiento y dado el tiempo transcurrido de dos años de retraso en su adecuación, hecho que se prueba de con la no contestación de la carta de requerimiento del 04 de setiembre del 2012.

FUNDAMENTACIÓN DE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

Primero: Que, admitida la demanda por resolución uno de fojas 17, conferido traslado de ella, el Procurador Público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones contesta la demanda.

Segundo: Que, la parte demandada la niega y contradice en todos sus extremos solicitando al juzgado se declare improcedente la demanda, alegando que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, esto es, que los reglamentos de protección ambiental de los subdirectores de Transportes y Comunicaciones se adecuen a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM lo que implica enviar sus correspondientes proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva y una vez con la misma aprobar la reglamentación antes mencionada, alegando que la norma cuyo cumplimiento se pretende no reúne los requisitos mínimos que debe reunir el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo, precisando que no es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones el encargado de cumplir con lo señalado en la demanda, teniendo en cuenta que el Ministerio transfirió a los gobiernos regionales ocho de las funciones en materia de transportes definidas en el artículo 56 de la ley Orgánica de Gobiernos Regionales entre ellas está la ejecución de acciones relativas a gestión ambiental relacionadas con el sector Transportes.

NORMAS APLICABLES AL CASO CONCRETO

Primero: Que, conforme lo establece el inciso 6 del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley, por tanto, es finalidad de este proceso el examen sobre el cumplimiento eficaz del mandato.

Segundo: Que, de otro lado, el artículo 66 del Código Procesal Constitucional dispone que es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente 1) De cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme, 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

RESOLVIENDO LA CONTROVERSIA

Primero: El punto controvertido en el presente caso será determinar si procede el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009, esto es, que los reglamentos de protección ambiental de los subdirectores de transportes y comunicaciones se adecuen a lo dispuesto por el D.S. N° 019-2009-MINAM.

Segundo: Que, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el organismo rector del Sector Transportes y Comunicaciones fue creado por ley 27779 que forma parte del poder Ejecutivo constituyendo un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica de acuerdo ley, siendo una de sus funciones la de formular los planes nacionales sectoriales de desarrollo otorgando y reconociendo derechos a través de autorizaciones, permisos licencias y concesiones.

Tercero: Que, el artículo 69 del Código Procesal Constitucional establece que “para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su cumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud, Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir” y, revisados los medios probatorios aportados a la demanda por el actor se aprecia que cumplió con dicho requisitos especial para postular al presente proceso constitucional, conforme se aprecia de la solicitud de fojas cinco, por lo que al haberse determinado el cumplimiento de un requisito previo, corresponde la revisión del fondo del asunto.

Cuarto: Que, este proceso constitucional se encuentra establecido el artículo 200.6 de la Constitución fundamento en el servicio público que lleva a cabo la Administración Pública y en la renuencia de ésta a cumplir los mandatos que a razón de la delegación del poder se dio a la emisora de un acto administrativo.

Quinto: Que, la pretensión expuesta se ubica en el cumplimiento de los supuestos establecidos en la sentencia vinculante N° 0168-2005PC/TC Maximiliano Villanueva Valverde (1), que señala que *para el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública el mandato contenido en aquello deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes, a) ser una mandato vigente, b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, e) ser incondicional, Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos*

comunes, en tales actos se deberá: f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante y g) Permitir individualizar al beneficiario, dado que la orden es vigente cierto y claro, no se encuentra sujeto a controversia, ya que la autoridad administrativa ha determinado en base a qué suma específica se realizará el cálculo respectivo a favor del demandante.

Sexto: Que, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009 MINAM contiene un mandato incondicional puesto que la propia norma establece un plazo máximo de 180 días para que dentro de los cuales se elabore y envíe el proyecto de reglamentación de protección ambiental cuente con opinión favorable del Ministerio de Ambiente y para que finalmente apruebe el correspondiente dispositivo legal, sin embargo, la demandada no demostró que la elaboración de un reglamento de protección ambiental dentro del plazo establecido menos. Mucho menos que lo hay enviado al Ministerio del Ambiente.

Que, por el principio de legalidad todas las entidades públicas consagrado en el artículo IV.1.1 de la Ley N° 27444 señala que las autoridades administrativas debe actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho dentro de las facultades que le estén atribuidas, de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas, por lo que si bien es cierto se transfirieron facultades a los Gobiernos Regionales en el ámbito de transportes, más no en el de comunicaciones, estas no contemplan la reglamentación de leyes como lo es un reglamento de protección ambiental que es facultad exclusiva del poder ejecutivo conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 6 de la ley Orgánica del Poder Ejecutivo siendo que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones quien tiene la obligación de elaboran y enviar al Ministerio del Ambiente el proyecto de reglamento de protección ambiental tanto del sector de transportes como el de comunicaciones.

Séptimo: Que, puede apreciarse de la resolución materia de autos no se encuentra sujeta a controversias complejas ni a interpretaciones dispares, ya que la Primera Disposición Complementaria Final es clara e indubitable, cumpliendo asimismo con los demás requisitos establecidos en el precedente vinculante antes citado, de lo que se puede concluir que es de ineludible y obligatorio cumplimiento el hecho acreditado en autos, por lo que la demanda deviene en procedente.

Por tales consideraciones, el Señor Juez Titular del Tercer Juzgado Constitucional administrando justicia a nombre de la nación, emite la siguiente:

DECISIÓN

Declarando FUNDADA la demanda de fojas nueve a fojas dieciséis, interpuesta por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Derecho del Sostenible Perú IDLADS PERÚ contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Procurador Público del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, debiendo disponer el cumplimiento

a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009 MINAM, esto es, que los reglamentos de protección ambiental de los subdirectores de transportes y comunicaciones se adecuen a lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, debiendo de enviar su correspondientes proyectos normativos al Ministerio de Ambiente.



Capítulo V

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR PRODUCCIÓN

En el Perú, los estándares socioambientales han sido relativamente débiles, pues toleran la existencia de empresas manufactureras con estudios ambientales deficientes o incluso sin certificación ambiental, como se pudo observar en los casos de empresas cementeras y ladrilleras importantes. También permiten una actividad pesquera que ha venido operando incluso al margen de la ley, depredando nuestros ríos y mares. Por eso resulta gravitante priorizar la reglamentación ambiental para contener los impactos negativos de estas actividades económicas. En ese sentido, en octubre de 2012, IDLADS interpuso demanda de cumplimiento contra el Ministerio de la Producción para efectos de que apruebe el Reglamento de Protección Ambiental del sector manufacturero, así como acuícola, que en primera y segunda instancia fue rechazada. Así, nos vimos en la obligación de interponer un recurso de agravio constitucional. Sin embargo, el solo inicio de proceso constitucional generó la presión suficiente para que se aprobara el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y su modificatorio mediante Decreto Supremo N° 006-2019-PRODUCE.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional se pronunciaría sobre el presente caso en su Pleno de Sentencia 198/2020⁷, en la cual se indica lo siguiente:

7 Tribunal Constitucional. Pleno de Sentencia 198/2020. Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/03595-2014-AC.pdf> (consultado 05/11/2020).

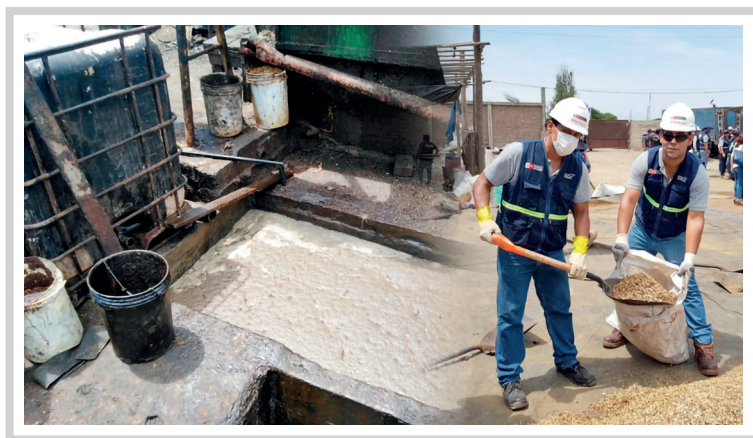
16. No obstante, de una revisión de la normativa ambiental emitida por el Ministerio demandado, se advierte que, con fecha 11 de agosto de 2019, fue publicado en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 012-2019-PRODUCE que aprueba Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura, con lo cual la entidad demandada habría dado cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446.

17. Sin embargo, es necesario dejar sentado que, más allá del cumplimiento por parte de la entidad demandada, no puede soslayarse que desde la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446 (el 25 de setiembre de 2009), transcurrieron cerca de diez años y desde la interposición de la demanda (el 25 de octubre de 2012), cerca de siete años; lo que generó, además, desprotección en materia ambiental en dicho subsector, con lo cual se vieron involucrados los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas del territorio nacional, yendo, incluso, contra algunos principios que garantizan de mejor manera la protección del medio ambiente (principio de prevención y principio precautorio). Es así que, todo lo anterior constituye, en su conjunto, un hecho que amerita estimar la presente demanda, en aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

En consecuencia, el mencionado colegiado declaró fundada la demanda y dispuso que el Ministerio de la Producción no volviera a incurrir en las acciones que motivaron su interposición, más la asunción de costos del proceso que se liquidarán en ejecución de sentencia. De esta manera se hizo posible que se exigieran estudios de impacto ambiental de inversión para plantas petroquímicas intermedias, plantas de fabricación de cemento, plantas siderúrgicas integradas y semiintegradas, plantas de fundición de acero, plantas de fundición de plomo, plantas químicas integradas de sustancias químicas de producción básicas, plantas industriales para la fabricación y síntesis de productos fitosanitarios, plantas para la producción de papel a partir de ma-

dera o materias fibrosas similares, plantas para la fabricación de productos cerámicos, entre otros.

Fábricas de harina de pescado en la zona de Chimbote producen contaminación del mar (desagües), agua dulce (basura y desagües) y del aire (vapores, humos, mal olor y ruido).



FUENTE: Exitosa Noticias. Produce intervino planta ilegal de procesamiento de harina de pescado en Chimbote, 2020. Recuperado de <https://exitosanoticias.pe/v1/produce-intervino-planta-ilegal-de-procesamiento-de-harina-de-pescado-en-chimbote/> (consultado: 11/12/2020).

5.1. Sentencia del Tribunal Constitucional que declara fundada la demanda de cumplimiento para que se apruebe el reglamento de protección ambiental del Ministerio de Producción

EXPEDIENTE N°	03595-2014-PC/TC
ÓRGANO JURISDICCIONAL	Tribunal Constitucional
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTE	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Producción

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de marzo de 2020, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Ledesma Narváez y Miranda Canales, y el voto singular del magistrado Sardón de Taboada, que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por el Instituto de Defensa Legal el Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS Perú) contra la resolución de fojas 7, de fecha 11 de marzo de 2014, expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 25 de octubre de 2012, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS Perú) interpone demanda de cumplimiento contra el Ministerio de la Producción (PRODUCE), a fin de que este dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que prescribe lo siguiente:

Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.

Manifiesta que, mediante carta dirigida al demandado y presentada el 4 de setiembre de 2012, le solicitó el cumplimiento de la precitada disposición; sin embargo, hasta la fecha de interpuesta la demanda no ha dado respuesta alguna. Agrega que lo dispuesto en dicha norma venció el 25 de marzo de 2010 sin que le haya dado cumplimiento, pese a que el Ministerio de la Producción es una entidad del Estado que tiene como finalidad diseñar, establecer, ejecutar y supervisar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, políticas nacionales y sectoriales aplicables a los sectores de pesquería y de MYPE e industria, asumiendo rectoría de ellas.

Agrega, además, que entre sus funciones se encuentra mejorar y consolidar el sistema sectorial de gestión ambiental, proponiendo las políticas y normas de protección ambiental y de conservación de los recursos naturales, y que la disposición cuyo

cumplimiento se requiere cuenta con los requisitos mínimos establecidos en la sentencia recaída en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC.

Resolución de primera instancia o grado

El Décimo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró improcedente la demanda en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, pues, a su juicio, la disposición cuyo cumplimiento se exige es una norma legal superpuesta que se remite a otras, y estas, a su vez, a otras, lo cual implica una actividad interpretativa compleja que, en rigor, debe llevarse a cabo de otras vías procedimentales específicas.

Resolución de segunda instancia o grado

La Sala revisora confirmó la recurrida tras considerar que el mandato cuyo cumplimiento se solicita no contiene un pronunciamiento expreso, pues se encuentra sujeto a controversia compleja e interpretaciones diversas, es decir, es de carácter abstracto e impreciso en razón de que no señala de modo concreto cuáles son las disposiciones y en qué sentido se elaboraría o actualizaría la normativa de evaluación de impacto ambiental.

Resolución de admisión a trámite excepcional ante el Tribunal Constitucional

Mediante auto de fecha 5 de julio de 2018, el Tribunal Constitucional, por mayoría, resuelve admitir a trámite la demanda de cumplimiento. Dispone, asimismo, conferir al Ministerio de la Producción el plazo de cinco días hábiles; ejercido el derecho de defensa por parte del demandado o vencido el plazo antes referido, y previa vista de causa, se resolvería la presente.

Contestación de la demanda

Con fecha 7 de mayo de 2019, el Ministerio de la Producción se apersona al proceso y contesta la demanda señalando que debe ser declarada improcedente por cuanto en la presente causa ha operado la sustracción de la materia controvertida. Manifiesta que el Ministerio de la Producción está conformado por dos viceministerios: Viceministerio de Pesca y Acuicultura, y Viceministerio de MYPE e Industria. La primera de ellas tiene como órgano de línea en materia ambiental a la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas (DGAAMPA) y la segunda, a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (DGAAMI).

Señala que, con relación a esta última, se dio un cabal cumplimiento a la disposición materia de autos, por cuanto el 6 de junio de 2015 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, y con relación al segundo subsector, en la actualidad se encuentra en evaluación de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente a fin de

que este emita opinión favorable a la propuesta de Reglamento de Gestión Ambiental Pesca y Acuicultura, además, para que se inicie el trámite de la pre publicación.

Finalmente, señala que reafirma su compromiso de llevar reuniones con el misterio del Ambiente a fin de dar celeridad a la aprobación de la referida propuesta de gestión ambiental.

FUNDAMENTOS

Objeto de la demanda y requisito especial

1. Mediante la presente demanda de cumplimiento, la parte demandante pretende que el Ministerio de la Producción dé cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y que, en consecuencia, adecue sus normas al referido reglamento elaborando o actualizando las ya existentes en materia de evaluación de impacto ambiental.
2. De acuerdo con el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, la procedencia de la demanda de cumplimiento se encuentra supeditada a que el demandante previamente haya reclamado, mediante documento de fecha cierta, el respeto de su derecho y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no lo haya contestado dentro del plazo establecido. Tal documento obra en autos a fojas 5, por lo que se tiene por satisfecho dicho requisito procesal.

Sobre el proceso de cumplimiento: configuración constitucional, legal y jurisprudencial

3. El proceso de cumplimiento es un mecanismo para ejercer el control de la regularidad del sistema jurídico, que coadyuva al cumplimiento de los fines de la Constitución Política. No obstante, su implementación está sujeta a que el mandato legal o administrativo cumpla con las exigencias establecidas por el Tribunal Constitucional en el precedente contenido en la sentencia recaída en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC, estos requisitos fueron desarrollados en el fundamento 14 de dicho precedente:

Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:

- a) Ser un mandato vigente.
- b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitavelmente de la norma legal o del acto administrativo.
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.

- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- e) Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria [...].

Delimitación del asunto litigioso

4. Según fluye de autos, lo que la parte recurrente solicita es que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y que, en consecuencia, el Ministerio de la Producción adecue sus normas al referido reglamento, elaborando o actualizando las ya existentes en materia de evaluación de impacto ambiental.
5. Al respecto, este Tribunal Constitucional, en el auto de fecha 5 de julio de 2018, en este mismo caso, consideró que el mandato contenido en la citada disposición constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución, por las siguientes razones:
 - En cuanto a la identificación precisa de la entidad llamada a dar cumplimiento, conforme a lo establecido por el artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, modificado por la Novena Disposición Complementaria de la Ley N° 26734, las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los ministerios (entre ellos, lógicamente, el demandado) o los organismos fiscalizadores, según sea el caso de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas, con lo cual la disposición cuyo cumplimiento se exige está dirigida también al demandando por ser la autoridad competente.
 - La pretensión en el caso de autos no solo incide en el derecho que tiene toda persona a efectos de que el funcionario o autoridad pública dé cumplimiento al mandato legal dispuesto en alguna disposición (eficacia de las normas legales) o, como en el presente caso, del citado Decreto Supremo, sino que además incide en el derecho fundamental difuso a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú).
6. En el mismo sentido, la parte demandada no ha cuestionado ningún extremo del referido auto en su contestación a la demanda, esto es, coincide con que el mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM cumple con las exigencias establecidas por las normas legales y por el Tribunal Constitucional. En todo caso, ha señalado que ya ha dado cumplimiento a lo exigido en dicha disposición respecto del subsector MYPE e Industria y con relación al subsector Pesquero y Acuícola, señaló

que se encuentra en trámite de pre publicación del proyecto de reglamento y a esperas de la opinión favorable del Ministerio del Ambiente (MINAM).

7. Ello es así en la medida en que, además, la obligación de regulación normativa cuyo cumplimiento se pretende a través del presente proceso no se encuadra dentro del supuesto genérico de la ejecución de un mandato contenido en una ley o un acto administrativo firme, sino en el supuesto más concreto recogido en el artículo 66, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, según el cual es materia del proceso de cumplimiento “el pronunciamiento expreso respecto a la obligación de emitir reglamentos cuya exigencia se encuentre establecida en una ley”; deber este último que no se circunscribe a la mera “obligación de pronunciamiento”, sino que comprende la obligación directa de emitir aquel reglamento cuya exigencia se deriva del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, norma que sirve de fuente obligacional. En tal sentido, corresponde determinar si efectivamente se ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la referida norma o no.

Análisis del caso concreto

8. Sin perjuicio de lo antes expuesto, resulta importante señalar que la pretensión del demandante en cuanto a la exigencia de cumplimiento en la emisión de un reglamento que recae sobre normas del sistema nacional de evaluación ambiental no solo se relaciona con el control de la inacción administrativa, sino, además, en última instancia, con el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. De ahí que lo analizado en el caso de autos cobre mayor relevancia.
9. Asimismo, tal y como fue señalado por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente N° 02002-2006-PC/TC, en el ámbito de la Administración Pública, los actos de los funcionarios y autoridades públicas deben desarrollarse dentro del marco normativo que establece la Constitución y la ley, por lo que resulta arbitrario que se omita el cumplimiento de un mandato contenido en una ley, que se omita expedir un reglamento o que el cumplimiento se dé, pero de manera defectuosa, parcial o aparente. En directa relación con lo expuesto se encuentra el imperativo de que tales actos deban realizarse dentro de los plazos asignados, bajo responsabilidad de ley, o incluso, de no mediar plazos, que aquellos se realicen dentro de plazos razonables, debiendo tenerse siempre en consideración el nivel de urgente atención que requieren los derechos fundamentales en los que se incida (fundamentos jurídicos 25 y 26).
10. Ahora bien, el Ministerio de la Producción fue creado con el objeto de formular, aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas, comenzando en los sectores industria y pesquería, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción, así como el

uso racional de los recursos y la protección del medio ambiente. A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento (conforme a la derogada Ley N° 27779, que modifica la organización y funciones de los ministerios, publicada el 11 de julio de 2002).

11. Así, el Ministerio de la Producción se divide en dos viceministerios:
 - Viceministerio de MYPE e Industria, que cuenta con la Dirección General de Asuntos Ambientales de MYPE e Industria (DGAAMI).
 - Viceministerio de Pesca y Acuicultura, que cuenta con la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícolas (DGAAMPA).

Con relación al subsector MYPE e Industria

12. Con fecha 6 de junio de 2015, se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. En dicha normativa se hace alusión a que se está emitiendo dicha reglamentación de conformidad, entre otras normas, con la Ley N° 27446, Ley Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. En tal sentido, no cabe duda de que la parte demandada ha dado cumplimiento al mandato dispuesto en el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM en relación con el subsector MYPE e Industria.
13. Es más, en el mismo sentido ha sido entendido por la parte demandante, pues este, mediante escrito de fecha 3 de mayo de 2019 (cuadernillo de este Tribunal) ha llegado a la misma conclusión, aunque solicita que, debido a que dicho cumplimiento se produjo luego de tres años de interpuesta la demanda de autos, corresponde aplicar el segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional.

Con relación al subsector Pesca y Acuicultura

14. La parte demandada ha adjuntado los siguientes documentos que obran en el cuadernillo de este Tribunal:
 - a) Oficio 657-2017-PRODUCE-DGAAMPA, expedido por la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícola y dirigido con fecha 24 de agosto de 2017 al Director General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINEM, en el cual se comunica que la DGAAMPA se encuentra en proceso de revisión de la propuesta de Reglamento de Gestión Ambiental del subsector Pesca y Acuicultura que fuera trabajado por la antes llamada Dirección General de Sostenibilidad Pesquera, en el cual se remite el índice del referido reglamento a efectos de que el MINEM lo evalúe y apruebe su contenido.
 - b) Orden de Servicio 0005036, de fecha 17 de noviembre de 2017, mediante la cual el Ministerio de la Producción contrata los servicios de un consultor

- para el servicio de elaboración de propuesta normativa por un valor de S/ 31 200.
- c) Correos diversos a través de los cuales el referido consultor habría entregado los documentos materia del servicio de elaboración de propuesta normativa.
 - d) Oficio 388-2018-PRODUCE-DGAAMPA-Digam, expedido por la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícola y dirigido con fecha 27 de marzo de 2018 a la directora general de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINEM, a través del cual remite la propuesta de Reglamento de Gestión Ambiental (RGA), sus anexos, el Informe Técnico de Sustento de Clasificación Anticipada y las matrices de identificación y evaluación de impactos. En él le solicita opinión favorable.
 - e) Oficio 508-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA, a través del cual se da respuesta al oficio precitado en el apartado “d”, adjuntando a este un informe que contiene los comentarios y aportes formulados por el MINEM.
 - f) Oficio 90-2019-PRODUCE/DGAAMPA-Digan, a través del cual la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícola le comunica a la directora general de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINEM que la propuesta de reglamento ha sido remitida a las direcciones generales de Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, al Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), a fin de que remitan sus aportes y comentarios y así se continúe con la publicación del proyecto conforme al trámite correspondiente.
 - g) Diversos oficios de respuestas de cada una de las entidades mencionadas previamente, adjuntando a ellos sendos informes.
 - h) Memorando 314-2019-PRODUCE/DGAAMPA-DIGAM, de fecha 29 de marzo de 2019, mediante el cual la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros y Acuícola remite a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura el proyecto de reglamento.
15. De otro lado, el demandante, mediante escrito de fecha 26 de junio de 2019 (cuadernillo de este Tribunal), adjuntó la Carta 00327-2019-MINAM/SG/OGDAC, de fecha 24 de junio de 2019, expedida por la responsable de transparencia y acceso a la información pública del Ministerio del Ambiente, a través de la cual da respuesta a la petición de información del demandante y le señala que la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental no cuenta con la opinión favorable al proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del sector pesca y acuicultura del Ministerio de la Producción o, dicho de otro modo, dicha información no existe.

16. No obstante, de una revisión de la normativa ambiental emitida por el Ministerio demandado, se advierte que, con fecha 11 de agosto de 2019, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Supremo N° 012-2019-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura, lo cual, la entidad demandada habría dado cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446.
17. Sin embargo, es necesario dejar sentado que, más allá del cumplimiento por parte de la entidad demandada, no puede soslayarse que desde la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446 (el 25 de setiembre de 2009), transcurrieron cerca de diez años y desde la interposición de la demanda (el 25 de octubre de 2012), cerca de siete años; lo que generó, además, desprotección en materia ambiental en dicho subsector, con lo cual se vieron involucrados los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas del territorio nacional, yendo, incluso, contra algunos principios que garantizan de mejor manera la protección del medio ambiente (principio de prevención y principio precautorio). Es así que, todo lo anterior constituye, en su conjunto, un hecho que amerita estimar la presente demanda, en aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional.
18. Finalmente, en atención a que se está estimando la demanda, corresponde ordenar que el emplazado asuma el pago de los costos procesales en atención a lo dispuesto por el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, que se liquidará en ejecución de sentencia.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda.
2. **DISPONER** que el Ministerio de la Producción (PRODUCE) no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la demanda, más la asunción de costos del proceso que se liquidarán en ejecución de sentencia.
3. **NOTIFICAR** la presente resolución también al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Publíquese y notifíquese.

SS.
LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



Capítulo VI

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR TURISMO Y COMERCIO EXTERIOR

Después de la actividad minera y la agroindustria, una de las actividades más gravitantes en el país es la actividad turística, como demuestra el número de visitantes a la ciudadela de Machu Picchu, así como a la Reserva Nacional de Paracas. Dicha actividad genera puestos de trabajo en transporte turístico, guiado, hospedaje, artesanía, y en general, la industria cultural, propia de los principales atractivos turísticos del país. En ese sentido, resulta sumamente preocupante que el sector turismo no cuente en toda su historia con un Reglamento de Protección Ambiental, lo que posibilita que majestuosos hoteles puedan operar sin certificación ambiental, es decir, sin considerar los impactos que generan en el ambiente y en la sociedad, por ejemplo, en el ámbito de la afectación al patrimonio cultural y en su impacto social en el turismo sexual infantil. Por otra parte, el sector Comercio Exterior tampoco cuenta con un Reglamento de Protección Ambiental, pese a que dicha actividad económica puede generar contaminación al ambiente en el proceso de traslado de la mercancía de los almacenes al puerto y viceversa.

En este caso, el 5 de abril de 2017, la Confederación Nacional Agraria, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú y el IDLADS interpusieron la acción de cumplimiento contra el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo⁸ para que apruebe los reglamentos de protección ambiental. Esta fue admitida en julio de 2017, lo que representó una presión al sector estatal para que prepublicara el “Proyecto del Decreto Supremo

8 Expediente N° 6981-2017-0-1801-JR-CI-05. Quinto Juzgado Constitucional de Lima.

que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo⁷⁹. Esto no impidió que se declarara fundada la demanda el 14 de octubre de 2019 en los siguientes términos:

Cumpla con elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente, aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo), en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento (D.S. N° 019-2009-MINAM), en el plazo máximo de diez días.

Posteriormente, el mencionado ministerio apeló la sentencia; no obstante, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución del 02 de junio del 2021, confirmó en parte la sentencia impugnada reiterando lo ordenado por primera instancia.

31/05/2023 El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) aprobó el reglamento de gestión ambiental del sector turístico para promover la sostenibilidad de esta actividad, con la participación de los tres niveles de gobierno.

Mediante **Decreto Supremo N° 003-2023-MINCETUR**, publicado hoy en el **Diario Oficial El Peruano**, se emitió este reglamento, que consta de 109 artículos, cuatro disposiciones complementarias finales, nueve disposiciones complementarias transitorias y cuatro anexos.

El presente reglamento tiene por objetivo promover y regular la protección y gestión ambiental de las actividades, servicios y proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que se proponen ejecutar o estén en curso en el sector Turismo.



También se busca fomentar que las políticas, planes y programas de turismo que se proponen aplicar en los niveles del Gobierno nacional, así como de los gobiernos regionales o locales, se adopten sustentablemente en el marco de este reglamento y de las normas del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Alcance

El mencionado reglamento es de alcance nacional y de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y los organismos públicos adscritos que proponen políticas, planes o programas que pudieran originar implicaciones ambientales significativas del sector Turismo.

También incluye a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público o privado, así como las unidades ejecutoras, proyectos o programas de las entidades públicas, que proponen ejecutar o que estén ejecutando actividades, servicios y proyectos de inversión, susceptibles de generar impactos ambientales negativos, en el ámbito de competencia del sector Turismo.



La norma faculta al Mincetur para que, previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente en los aspectos que corresponda, emita normas complementarias u otros instrumentos normativos que pudieran requerirse para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente disposición legal.

Fuente: El Peruano **Enlace:** <https://elperuano.pe/noticia/214146-normas-legales-aprueban-reglamento-de-gestion-ambiental-del-sector-turismo>

79 Resolución Ministerial N° 272-2017-MINCETUR del 26 de julio de 2017, que resuelve disponer disponer la pre publicación del Proyecto del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo. Recuperado de http://transparencia.mincetur.gob.pe/documentos/newweb/Portals/0/transparencia/proyectos%20resoluciones/RM_Nro_272_2017_gestionAmbiental.pdf (consultado 05/02/2018).

Después de contar con la resolución de segunda instancia y con la notificación válida del MINCETUR, el 17 de diciembre del 2021 enviamos una carta al ministro del sector turismo solicitando la aprobación del Reglamento de Protección Ambiental correspondiente, en cumplimiento de las sentencias, lo que ocurrió el 31 de mayo del 2023, cuando se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el Decreto Supremo No 003-2023-MINCETUR, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del sector Turismo.

6.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Comercio Exterior y Turismo

EXPEDIENTE N°	06535-2017-0-1801-JR-CI-04
ÓRGANO JURISDICCIONAL	04° Juzgado Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTES	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú Confederación Nacional Agraria – CNA Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP
DEMANDADO	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° CUATRO

Lima, catorce de octubre
del año Dos Mil Diecinueve.

I.- Fundamentos.

Resumen del trámite procesal.-

En la vía del proceso constitucional, *tres personas jurídicas* demandan a *una entidad estatal*, por violación al derecho constitucional: *medio ambiente*.
El procurador del demandado ha contestado y se opone a Lo solicitado.
Luego de revisar en este acto de sentenciar el expediente judicial: demanda, contestación, y sus respectivos anexos, pasamos a resolver.

Dejamos constancia que debido a la carga procesal excesiva el juzgado estuvo *en los hechos* impedido de atender *este caso* en los plazos legales y *con todas las exigencias de la función jurisdiccional*¹⁰.

Análisis del caso.

Los Demandantes solicitan que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo cumplan una *norma legal*: D.S. N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*, publicada el 25 setiembre 2009.

Los Demandantes refieren que el Ministerio Demandado ha incumplido injustificada-mente con la obligación legal de expedir las normas dispuestas en la Ley Especial, inacción que afecta los bienes jurídicos de protección del ambiente.

Señalan que la Primera Disposición Complementaria Final de dicha norma estableció que las autoridades competentes deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento, en un plazo de 180 días hábiles contados desde su publicación; sin embargo, a la fecha no ha sido cumplido.

Los Demandantes sostienen que promovieron procedimiento administrativo ante la Entidad para que cumpla con la norma legal mencionada, sin resultado alguno.

En cuanto al fondo del asunto, el juzgado revisará si el mandato de la norma legal presenta un *carácter líquido y capaz de ser protegido por el proceso constitucional*, esto es que como señala la jurisprudencia constitucional para las demandas de cumplimiento (STC 0168-2005-AC, caso Villanueva), *el acto administrativo o norma legal* que se pide acatar contengan un “mandato cierto y claro”, exento de “controversia compleja ni a interpretaciones dispares”.

En cuanto a la norma legal que se pide cumplir, esta establece lo siguiente: DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM (publicado el 25 setiembre 2009). Reglamento de la Ley N° 27446, *Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL. **Primera.** Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental,

10 Razones del retraso de esta resolución: la situación de alta y creciente carga que soportan los juzgados constitucionales desde su creación en 2009, agravada con la desactivación de juzgados constitucionales y civiles que remitieron su carga al nuestro; atención a casos de alta complejidad en ejecución de sentencia de naturaleza laboral (ESMLL caso Acevedo Jaramillo de la Corte IDH, Fetratel c/ Telefónica, etc.). 2019: enero, inventario de expedientes; febrero: vacaciones de todo el personal.

en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.

Ahora bien, el juzgado considera probado que con dicha norma legal se ha ordenado elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental de cada sector que incluye al MINCETUR y a pesar del pedido de los Demandantes el resultado fue infructuoso: Solicitud del 17 marzo 2017, dirigido al *Ministro de Comercio Exterior y Turismo*, solicitando el cumplimiento de lo antes referido.

En la Contestación el Procurador público del MINCETUR señala que mediante Resolución Ministerial N° 272-2017-MINCETUR, publicada el 1 agosto 2017, se dispuso la republicación del “Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo”, por un plazo de 10 días hábiles, para conocimiento y sugerencias por parte de las entidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, así como las personas naturales interesadas. Sostiene que actualmente, el MINCETUR y el MINAM vienen trabajando conjuntamente en la revisión de la nueva versión del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, a fin de contar con la opinión favorable del MINAM, de acuerdo a lo establecido en la Ley del SEIA y su Reglamento, para que el MINCETUR pueda gestionar su aprobación, con el objeto de cumplir lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

En cuanto a si el proceso de cumplimiento es la vía adecuada para tramitar la presente demanda, debemos tener en cuenta lo establecido en el Código Procesal Constitucional, artículo 66, inc. 2, el cual señala que “es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento”.

Por tanto, al amparo de la norma antes citada, podemos afirmar que el proceso de cumplimiento sí es la vía procesal adecuada para tramitar la pretensión demandada¹¹.

11 Ver caso similar al presente: STC 02844-2010-PC/TC, fundamentos 1 y 2, sentencia del 22 agosto de 2012, caso Guillermo Tenorio Pajuelo c/ Municipalidad distrital de Paramonga:

El artículo 200, inciso 6), de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 66, inciso 2, del Código Procesal Constitucional indica que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad pública renuente se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

Dentro de su labor como supremo intérprete de la Constitución, es deber de este Tribunal velar por la observancia de la finalidad del proceso de cumplimiento, esto es proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Es por ello que mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC (fundamentos 14, 15 y 16, que constituyen precedente vinculante), se ha establecido que para

En cuanto a la obligación del MINCETUR de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, hay que tener en cuenta que según la propia norma legal cuyo cumplimiento se solicita, claramente establece que la Autoridad Competente (en este caso MINCETUR), bajo responsabilidad, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, tiene que cumplir con lo establecido en la mencionada norma.

Por tanto, el juzgado considera que es el MINCETUR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, el que tiene la obligación de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental.

De hecho, en el caso concreto la norma señala un plazo de 180 días calendarios a partir del día siguiente de publicado el Decreto Supremo para la elaboración o actualización de las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental. Dicho plazo venció el 24 marzo 2010 y si bien se ha publicado, el 1 agosto 2017, la Resolución Ministerial N° 272-2017-MINCETUR que dispone la prepublicación del proyecto del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo¹², lo

que el cumplimiento de una norma legal, la ejecución de un acto administrativo y la *orden de emisión de una resolución o reglamento* sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá reunir los siguientes requisitos mínimos comunes: a) ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) ser incondicional. Excepcionalmente podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera actuación probatoria.

- 12 GESTION AMBIENTAL. La gestión ambiental es un proceso orientado a resolver, mitigar o prevenir los problemas de carácter ambiental, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible, entendido éste como aquel que le permite al hombre el desenvolvimiento de sus potencialidades y su patrimonio biofísico y cultural y, garantizando su permanencia en el tiempo y en el espacio.

Un Programa de Gestión Ambiental pretende encontrar respuestas adecuadas a los problemas suscitados en la relación de la sociedad y la naturaleza. Para ello, emprende acciones tendientes a generar y rescatar conocimientos; monitorear las incidencias de las políticas públicas sobre la población (especialmente, hombres y mujeres pobres del área rural) y los recursos del territorio; y sistematizar las experiencias para la construcción del modelo de desarrollo alternativo a que aspira la sociedad.

El desarrollo sostenible se define de la siguiente manera: "Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras o utilizarlo para satisfacer sus propias necesidades".

En la práctica, este concepto adquiere variados matices. Estos matices internalizan el significado del concepto y le dan aplicabilidad práctica. Considerando los aportes de la consulta se podría afirmar que el desarrollo sostenible más allá de ser un proyecto de desarrollo y eje

cierto es que a la fecha de dictarse esta sentencia ha vencido el plazo dispuesto en dicha prepublicación (10 días hábiles) y en total han pasado *más de nueve años* sin que se apruebe el referido reglamento.

En dicho contexto, consideramos que el núcleo del reclamo constitucional radica en que luego de publicada la norma legal (Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM) hasta la interposición de la demanda, la entidad no ha cumplido con elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente, con la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo), pese a que el plazo de 180 días calendarios a partir del día siguiente de su publicación ya ha vencido, situación que configura una afectación a los derechos relacionados con el medio ambiente.

Según la Constitución, artículo 200, inciso 6, el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Según el Código Procesal Constitucional, artículo 66, inciso 1, el proceso busca que el funcionario o autoridad renuente cumpla una norma legal o un acto administrativo firme.

En cuanto a los requisitos que el mandato sea vigente y cierto, no estar sujeto a controversia compleja, y sea de ineludible e incondicional cumplimiento, nuestro juzgado considera que en el caso específico *sí estamos* frente a un mandato con dichos caracteres.

Por su lado, el Demandado no ha demostrado alguna condición excepcional que impida el debido e inmediato cumplimiento de la norma legal, teniendo en cuenta que el plazo que establece la norma para aprobar el reglamento a la fecha ya ha vencido.

de políticas nacionales se percibe como en reconocimiento de la oferta ambiental del país asociado a la capacidad nacional para ordenar y reglamentar el uso y transformación de la misma. Ello se ha traducido en la necesaria introducción de la variable ambiental en los escenarios de toma de decisiones por instancias públicas, privadas y gubernamentales. A la vez, instancias públicas y privadas han sumado la prevención y mitigación de daños ambientales dentro de sus actividades y posibilidades.

Experiencias exitosas en base a este tema la tenemos por ejemplo a través del departamento de Gestión Ambiental de Cuba, quienes a través de la implementación del programa nacional para la lucha contra la desertificación y la sequía (PAN), que a su vez está en extremo vínculo con otros planes y programas de desarrollo a nivel nacional, promueve la aplicación de estrategias ambientales de los Convenios de Diversidad Biológica y Cambio Climático. De este modo tiene como misión promover la gestión ambiental orientada al uso racional de los recursos naturales, la protección y conservación de los ecosistemas y la disminución de la contaminación, en función de proteger el medio ambiente.

Recuperado de https://rds.org.co/apc-aa-files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/gestion_ambiental.pdf

Y es que aun cuando la obligación de elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente, aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo) requiera una participación activa del Ministerio del Ambiente, el MINCETUR tenía y tiene actualmente la obligación de coordinar con dicho ministerio con la finalidad de cumplir lo establecido en la referida norma.

22.) Por tanto, consideramos que la tutela jurisdiccional en este caso concreto se satisfará, 1º), Con la orden de inmediato cumplimiento de la norma legal (según el contenido textual que ésta tiene), 2º), Los funcionarios implicados deberán realizar todas las gestiones posibles y eficaces tendientes a dicho cumplimiento, y 3º), Los funcionarios involucrados quedan apercibidos por expresar su renuencia frente al mandato judicial.

23.) Consideramos que la entidad Demandada ha tenido motivo fundado para litigar, por lo que será exonerada del pago de costos.

II.- Decisión:

- 1.) Declaramos *fundada* la demanda de cumplimiento.
- 2.) Ordenamos a la Entidad Demandada: *Cumpla con elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente, aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo), en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento (D.S. N° 019-2009-MINAM), en el plazo máximo de Diez días.
- 3.) Exoneramos a la entidad Demandada del pago de costos.

6.2. Sentencia de 2da instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Comercio Exterior y Turismo



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA PRIMERA SALA CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE : 6535-2017-0-1801-JR-CI-04
MATERIA : PROCESO DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE : ASOCIACIÓN INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERÚ (IDLADS)
LITISCONSORTE FACULTATIVO: CONFEDERACIÓN NACIONAL AGRARIA Y ORGANIZACIÓN NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS ANDINAS Y AMAZÓNICAS DEL PERÚ
DEMANDADO : MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR)

Resolución N°03 Lima, dos de junio del dos mil veintiuno.-

Habiéndose debatido la presente causa y sometida a votación en la forma establecida por el artículo 133° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Colegiado integrado por los Jueces Superiores Paredes Flores, **Tapia Gonzales**¹³ (quien interviene como ponente) y Suárez Burgos, ha emitido la siguiente decisión:

VISTOS:

A.- RESOLUCION MATERIA DE APELACION:

Es materia de grado ante este Colegiado Superior, la apelación interpuesta por la parte demandada (Procuraduría Pública del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo) contra la **SENTENCIA** contenida en la Resolución N°04 de fojas 154 a 158, de fecha 14 de octubre de 2019, **que declaró FUNDADA la demanda de acción de cumplimiento**, ordenando a la entidad demandada cumpla con elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo), en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento (D.S.N°019-

2009-MINAM), en el plaz o máximo de diez días. **Exonera** a la entidad demandada del pago de costos.

B.- AGRAVIOS:

La parte demandada – MINCETUR- fundamenta su recurso de apelación mediante escrito de fojas 165 a 173, argumentando como agravios los siguientes:

- **Que, la sentencia impugnada contiene errores de hecho y de derecho (fundamento 20)**, pues el Ministerio del Ambiente (MINAM) en su calidad de Organismo Rector del SEIA, tiene como función de emitir OPINIÓN previa favorable y coordinar con las Autoridades competentes sobre los proyectos de Reglamentos relacionados a los procesos de evaluación de impacto ambiental y sus modificaciones, ello al amparo de lo establecido en el **literal d) del artículo 7° del propio Reglamento de la Ley del SEIA – aprobado por Decreto Supremo N°019-2009-MINAM**, lo cual fue señalado en su escrito de contestación a la demanda. Aunado a ello deberá tenerse presente que con la **Resolución Ministerial N°018-2012- MINAM**, se aprueba la "Directiva para fortalecer el desempeño de la Gestión Ambiental Sectorial", cuyo numeral 5.1 establece que las Autoridades Ambientales Sectoriales deberán aprobar o actualizar **PREVIA OPINIÓN FAVORABLE DEL MINAM**, su Reglamento de Protección Ambiental, que es el documento sectorial que define los principios, lineamientos, derechos, obligaciones y procedimientos, aplicables a las personas y a los titulares de las actividades sectoriales, así como los instrumentos de gestión ambiental respectivos y que contiene los principios y disposiciones establecidos en la **Ley N°28611 (Ley General del Ambiente)** en la Política Nacional del Ambiente aprobada por el Decreto Supremo N°012-2009-MINAM y en la Ley del SEIA, la cual constituye norma vigente aplicable al caso.
- Siendo ello así, de haberse efectuado un correcto análisis de los requisitos que debían acompañar al mandato contenido en el **Decreto Supremo N°019-2009-MINAM** , a la luz de lo establecido por el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante N°168- 2005-PC/TC se habría verificado que **la referida norma no cumple con el presupuesto de incondicional**; por lo que reitera que el marco normativo ambiental vigente establece que las Autoridades Ambientales Sectoriales deben aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental aplicable a su sector, **una vez emitida la opinión previa favorable del MINAM**, la cual es requisito para la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental Sectorial por parte de las Autoridades Ambientales Sectoriales.
- Por otro lado, **respecto a que el MINCETUR tenía la obligación de coordinar con el Ministerio del Ambiente para con lo establecido en la norma pertinente**, parece desconocer el Juzgador que desde el año 2012 el MINCETUR ha venido presentando diversos proyectos de Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo al MINAM, los cuales han contado con comentarios, sugerencias

y observaciones; lo que ha sido reconocido por la propia Defensoría del Pueblo en su Informe de Adjuntía N°006-2016-DP/AMASPPI.MA. Además, el Viceministerio de Turismo del MINCETUR mediante **Oficio N°649-2016- MINCETUR/ VMT de fecha 09 de noviembre de 2016** le remitió al Viceministerio de Gestión Ambiental del MINAM el proyecto del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, conteniendo el proyecto de Decreto Supremo y su correspondiente exposición de motivos, con la finalidad de contar con una opinión favorable y proceder con el trámite para su aprobación. Posteriormente se dieron diversas comunicaciones en torno al tema, además con otros actores involucrados en el Sector Turismo, por lo que mediante **Resolución Ministerial N°272-2017-MINCETUR**, se dispuso la prepublicación del “**Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo**” por un plazo de 10 días hábiles, para conocimiento y sugerencias por parte de las entidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil así como las personas naturales interesadas.

- **Actualmente el MINCETUR y el MINAM vienen trabajando conjuntamente en la revisión de la nueva versión del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo**, a fin de contar con la opinión favorable del MINAM, de acuerdo a lo establecido en la Ley del SEIA y su Reglamento, para que el MINCETUR pueda gestionar su aprobación, con el objeto de cumplir lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Objeto de la apelación.- Que, el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o tercero legitimado la resolución que le produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente, para lo cual quien interpone la apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria, conforme lo prevén los artículos 364° y 366° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en virtud de lo previsto por el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, debiendo repararse que este recurso pretende que el superior en grado “revise la providencia” del inferior en grado, y corrija sus errores, de existir estos¹⁴.

SEGUNDO: Acto lesivo y proceso constitucional.- Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 200° de la Constitución Política y el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo

14 DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1985) *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Universidad, p.637

el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. Nótese que este tipo de procesos garantiza que se reprima el acto lesivo que interviene o restringe el ejercicio de los derechos, siendo definido este como *“aquella conducta (acción u omisión) proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o vulnera derechos fundamentales”*¹⁵. En síntesis, estos procesos buscan tutelar y proteger la dignidad del ser humano, lo que *“implica que este tiene un plexo de derechos que forman parte de su propio ser. Que no le pueden ser arrebatados ni, so capa de reglamentarlos, desconocidos”*¹⁶.

TERCERO: Objeto del proceso de cumplimiento.- Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 66° del Código Procesal Constitucional, es objeto de la acción de cumplimiento hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad.

CUARTO: Objeto del presente grado.- Es objeto entonces de la absolución del grado determinar si la **SENTENCIA** contenida en la Resolución N°04 que declaró **FUNDADA la presente demanda de cumplimiento**, se encuentra o no arreglada a derecho y al mérito de lo actuado.

QUINTO: Términos de la demanda.- Que, **la parte demandante** mediante el presente proceso constitucional de cumplimiento, por escrito de folios 61 a 69, de fecha 05 de abril de 2017, fundamenta la siguiente pretensión:

- Que, **se ordene al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) de cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009 - MINAM**, esto es que los reglamentos de protección ambiental de los subsectores de Comercio Exterior y Turismo se adecuen a lo dispuesto por el referido decreto, **lo que implica enviar sus correspondientes proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa** y una vez que se cuente con la misma, aprobar la reglamentación antes mencionada.
- Que, con la **Carta de Requerimiento al MINCETUR** se le pide se adecue a lo dispuesto en el Decreto Supremo N°019-2 009-MINAM. **Mediante Carta del Instituto IDLADS PERÚ, dirigida al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, recibida con fecha 17 de marzo de 2017**, mediante la cual se pone en conocimiento del citado sector *“que la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM con el que se aprueba el Reglamento de la Ley N°27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), estableció que las autoridades competentes, en un plazo no mayor de 180 días calendarios contados a partir del día siguiente de publicado el citado reglamento, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus*

15 ETO CRUZ, Gerardo (2013), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, Lima, Gaceta Jurídica, T.I, p.254.

16 BOREA ODRÍA, Alberto (2016) *Manual de la Constitución*, Lima, El Búho, p.58.

normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándola a lo dispuesto en el citado reglamento. Este plazo venció el 25 de marzo de 2010 y en marzo del 2017, se cumple el séptimo año de incumplimiento"; es decir, han transcurrido casi 7 años desde el vencimiento del plazo y a la fecha el MINCETUR sigue omiso al cumplimiento. Asimismo, se le solicitó dé cumplimiento a lo dispuesto en el referido decreto y que envíen sus proyectos normativos respectivos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva y contar de una vez con la misma, aprobando la reglamentación en beneficio de la ciudadanía en general, especialmente de las poblaciones directamente afectadas con operaciones de los subsectores a su cargo. La carta remitida al MINCETUR aún no ha sido respondida pese al plazo de los 10 días de transcurrido.

SEXTO: Términos de la SENTENCIA materia de impugnación. - Que, el a-quo por **Sentencia** contenida en la Resolución N°04 de fojas 154 al 158, de fecha 14 de octubre de 2019, **declaró FUNDADA la presente demanda de proceso de cumplimiento**, por las siguientes consideraciones:

Refiere el a-quo que, corresponde verificar si el mandato de la norma legal cumple con lo señalado en la jurisprudencia constitucional respecto a las demandas de cumplimiento (STC 0168-2005-AC, caso Villanueva), esto es, **si el acto administrativo o norma legal que se pide acatar contiene un "mandato cierto y claro", exento de "controversia compleja o interpretaciones dispares"**. En cuanto a la norma legal que se pide cumplir, el DECRETO SUPREMO N°019-2009-MINA M (publicado el 25 setiembre 2009), Reglamento de la Ley N°27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental- DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL "Primera.- Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento"; **considera el a-quo que, está probado que con dicha norma legal se ha ordenado elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental de cada sector que incluye al MINCETUR y a pesar del pedido de los demandantes el resultado fue infructuoso**, solicitud del 17 marzo 2017, dirigida al Ministro de Comercio Exterior y Turismo, pidiendo el cumplimiento de lo antes referido. En la contestación el Procurador público del MINCETUR **señala que mediante Resolución Ministerial N°272-20 17-MINCETUR, publicada el 01 agosto 2017, se dispuso la republicación del "Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo"**, por un plazo de 10 días hábiles, para conocimiento y sugerencias por parte de las entidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, así como las personas naturales interesadas. Sostiene que actualmente el MINCETUR y el MINAM vienen trabajando conjuntamente en la revisión de la nueva

versión del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, a fin de contar con la opinión favorable del MINAM, de acuerdo a lo establecido en la Ley del SEIA y su Reglamento, para que el MINCETUR pueda gestionar su aprobación, con el objeto de cumplir lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del referido Decreto Supremo. En cuanto a si el proceso de cumplimiento es la vía adecuada para tramitar la presente demanda, toma en cuenta lo establecido en el artículo 66°, inc. 2) del Código Procesal Constitucional, por ser la vía procesal adecuada para tramitar la pretensión demandada

Refiere además, en cuanto a la obligación del MINCETUR de elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, que según la propia norma legal cuyo cumplimiento se solicita, se establece que la autoridad competente (MINCETUR), bajo responsabilidad, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, tiene que cumplir con lo establecido en la mencionada norma; por tanto, es el MINCETUR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, el que tiene la obligación de elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental. De hecho, en el caso concreto **la norma señala un plazo de 180 días calendarios a partir del día siguiente de publicado el decreto supremo para la elaboración o actualización de las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental**. Dicho plazo venció el 24 marzo 2010 y si bien se ha publicado el 01 agosto 2017, la Resolución Ministerial N°272-2017-MINCETUR que dispone la prepublicación del proyecto del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, **lo cierto es que a la fecha de dictarse la sentencia ha vencido el plazo dispuesto en dicha prepublicación (10 días hábiles) y en total han pasado más de 09 años sin que se apruebe el referido reglamento**.

Sostiene el a-quo que, el reclamo constitucional radica en que luego de publicada la norma legal (Decreto Supremo N°019-2009-MINAM) hasta la interposición de la demanda, **la entidad no ha cumplido con elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente, la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo), pese a que el plazo de 180 días calendarios a partir del día siguiente de su publicación ya ha vencido**, situación que configura una afectación a los derechos relacionados con el medio ambiente.

Considera además el a-quo que, **en cuanto a los requisitos para que el mandato sea vigente y cierto, no estar sujeto a controversia compleja y sea de ineludible e incondicional cumplimiento, en el caso específico se cumplen y sí estamos frente a un mandato con dichos caracteres**; por su lado, la parte demandada no ha demostrado alguna condición excepcional que impida el debido e inmediato cumplimiento de la norma legal, teniendo en cuenta que el plazo que establece la norma para aprobar el reglamento ya ha vencido; y es que aun cuando la obligación de elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental

(específicamente, aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo) requiere una participación activa del Ministerio del Ambiente, **el MINCETUR tenía y tiene actualmente la obligación de coordinar con dicho Ministerio con la finalidad de cumplir lo establecido en la referida norma.**

Concluye el a-quo que, la tutela jurisdiccional será amparada, primero: con la orden de inmediato cumplimiento de la norma legal (según el contenido textual que ésta tiene), segundo: los funcionarios implicados deberán realizar todas las gestiones posibles y eficaces tendientes a dicho cumplimiento y por último, los funcionarios involucrados quedan apercibidos por expresar su renuencia frente al mandato judicial. Considera que la entidad demandada ha tenido motivo fundado para litigar, de modo que será exonerada del pago de costos.

SÉPTIMO: Marco legal para el caso de autos.- Sobre el particular, debemos señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 200, inciso 6, de nuestra Constitución Política: *“la acción de cumplimiento (...) procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo”*. Por su parte, en atención a lo dispuesto por el artículo 66° inciso 1 del Código Procesal Constitucional, **“el objeto del proceso de cumplimiento es “ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1. Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2. Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento”**.

Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 69° del Código Procesal Constitucional, *“Para la procedencia del Proceso de Cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud”*.

Bajo los alcances de estas normas es fácil apreciar que esta garantía constitucional (acción de cumplimiento) ha sido exclusivamente diseñada por nuestro legislador para resolver fundamentalmente dos pretensiones: **“1. Por un lado, persigue que a través de una resolución judicial se declare la ilegalidad del incumplimiento o la omisión del deber impuesto por la ley; y 2. De otro lado, busca que dicha resolución ordene al funcionario estatal, o al ente de la administración pública, el cumplimiento de lo ilegalmente omitido”**⁵; todo ello con el fin de tutelar en nuestra nación la eficacia de los actos y normas que forman parte del sistema normativo peruano, como garantía a los particulares de un verdadero estado de derecho.

OCTAVO: Precedente vinculante.- Asimismo, a fin de delimitar los alcances aplicativos de esta garantía, nuestro **Tribunal Constitucional ha establecido en la sentencia recaída en el expediente N°0168-2005- AC/TC**, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de septiembre del 2005, en el marco de su función de ordenación que le es inherente y en la búsqueda del perfeccionamiento del proceso de cumplimiento,

en los fundamentos 14, 15 y 16 de esta sentencia, ha precisado los criterios con carácter vinculante, así como los requisitos mínimos de procedibilidad que debe tener **el mandato** contenido en una norma legal o en un acto administrativo, para que sea exigible a través del proceso constitucional indicado.

Asimismo, cabe precisar, que a la par de sus caracteres definitorios, esta acción de garantía constitucional, requiere para su estimación y acogimiento ciertas condiciones o requisitos exigidos por Ley, reconocidos por la doctrina y reafirmados por la jurisprudencia nacional, los cuales

5 Prada Córdova, José Mario, Los procesos constitucionales en el nuevo Código Procesal Constitucional, Perú, Editorial Librería Portocarrero, 2005, pp. 188. son: **a)** *ser un mandato vigente*, **b)** *ser un mandato cierto y claro*, **c)** *no encontrarse sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares*,

d) *ser de ineludible y obligatorio cumplimiento*, **e)** *ser incondicional*. *Tratándose de actos administrativos debe, además, f)* *reconocer un derecho incuestionable al demandante y g)* *permitir individualizar al beneficiario*.

Finalmente, en los **fundamentos 23 a 25** de la citada sentencia se ha establecido como precedente vinculante que los mencionados requisitos, unidos a la **renuencia** del funcionario o autoridad pública, serán indispensables para determinar la procedencia del proceso constitucional de cumplimiento.

RESPUESTA A LOS AGRAVIOS:

NOVENO: Análisis y conclusiones del caso.- Estando a lo señalado por el Juez de la causa en la sentencia recurrida (fs.154 al 158), al agravio puesto de manifiesto por la parte demandada en su recurso de apelación (fs.165 al 173); éste Colegiado comparte el criterio del Juzgado en cuanto declaró **FUNDADA** la presente demanda de cumplimiento; por las razones que se detallan a continuación.

De los medios probatorios de autos, se verifica a folio 14, la Carta enviada por el Presidente del Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Derecho Sostenible Perú (IDLADS) al Ministro de Comercio Exterior y Turismo, la misma que fuera recibida el 17 de marzo de 2017, asunto: *Cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM* .

Asimismo, a folio 75 se verifica que obra la Carta enviada por la Presidenta de la ONAMIAP- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú- al Ministro de Comercio Exterior y Turismo, recibida el 06 de junio de 2017, asunto: *Cumplimiento del artículo 2° numeral 17 de la Constitución Política del Perú, el artículo 7° del Convenio N°169 de la OIT y la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por D.S. N°002-2009-MINAM* .

La parte demandante solicita concretamente, que la demandada MINCETUR cumpla con lo dispuesto en la **Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009 -MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley N°27446 (Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental)**, publicada el **25 de septiembre de 2009**, que señala lo siguiente: “*Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento*”. (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Por su parte la demandada (MINCETUR) al contestar la presente demanda así como en su recurso de apelación, arguye que “*el marco normativo ambiental vigente establece que las Autoridades Ambientales Sectoriales deben aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental aplicable a su sector, una vez emitida la opinión previa favorable del MINAM, la cual es requisito para la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental Sectorial por parte de las Autoridades Ambientales Sectoriales*; asimismo alega una serie de procedimientos que han venido realizando desde el año 2012, entre otros como el hecho que el Viceministerio de Turismo del MINCETUR mediante **Oficio N°649-2016- MINCETUR/VMT de fecha 09 de noviembre de 2016** le remitió al Viceministerio de Gestión Ambiental del MINAM el proyecto del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, conteniendo el proyecto de Decreto Supremo y su correspondiente exposición de motivos, con la finalidad de contar con su opinión favorable y proceder con el trámite para su aprobación; que posteriormente mediante **Resolución Ministerial N°272-2017-MINCETUR** publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 01 de agosto de 2017 se dispuso la prepublicación del “**Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo**” por un plazo de 10 días hábiles, para conocimiento y sugerencias por parte de las entidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, así como las personas naturales interesadas; agregando que **actualmente el MINCETUR y el MINAM vienen trabajando conjuntamente en la revisión de la nueva versión del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo**, a fin de contar con la opinión favorable del MINAM, de acuerdo a lo establecido en la Ley del SEIA y su Reglamento, para que el MINCETUR pueda gestionar su aprobación, con el objeto de cumplir lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM. (véase a fs.92,96 y 167 a 170).

Sin embargo, se puede advertir que la demandada ha venido realizando gestiones al respecto recién a partir del año 2017, tal como se verifica de las instrumentales que corren de folios 123 al 132 y de la norma publicada el 01 de agosto de 2017, que corre de folios 133 a 133 vuelta, de la Resolución Ministerial N°272-2017-MINCETUR de fecha 26 de julio de 2017, que **disponen la prepublicación en el portal institucional del Ministerio**, del “*Proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento*

de Gestión Ambiental del Sector Turismo". (Nótese que la presente demanda fue presentada el 05 de abril de 2017).

Siendo ello así, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM contiene un mandato incondicional, que no se encuentra sujeta a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, cumpliendo asimismo con los demás requisitos establecidos en el precedente vinculante antes referido, siendo de ineludible y obligatorio cumplimiento el hecho acreditado en autos; y que está probada además la renuencia de la parte demandada al no haber dado respuesta idónea a la solicitud de la parte demandante. En buena cuenta el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, es el cumplimiento de la Ley N°27 446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, que permite identificar, prevenir supervisar, controlar y corregir anticipadamente los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas, pues constituye su reglamento y sirve instrumentalmente a ella.

En consecuencia, el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada resulta desestimable. Por nuestros fundamentos, los Jueces Superiores integrantes de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

RESOLVIERON:

CONFIRMAR EN PARTE la SENTENCIA contenida en la resolución N°04, de fojas 154 a 158, de fecha 14 de octubre de 2019, **que declaró FUNDADA la demanda de cumplimiento**, ordenando a la entidad demandada cumpla con elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental (específicamente aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo), en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento (D.S.N°019-2009-MINAM), en el plazo máximo de diez días. **Exonera** a la entidad demandada del pago de costos. Notificándose y los devolvieron.-

SS.

PAREDES FLORES

TAPIA GONZALES

SUÁREZ BURGOS

Capítulo VII

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR SALUD

Expediente N° 06538-2017-0-1801-JR-CI-05

Quinto Juzgado Constitucional de Lima

Juez Jorge Ramírez Nino de Guzmán- Especialista Domingo Sánchez Medina

El 15 de marzo de 2020 se inició el estado de emergencia sanitaria en el Perú debido a la pandemia de la COVID-19. A partir de entonces, se pusieron en evidencia las serias deficiencias del sector Salud, no solo en la atención de pacientes sino también en su rol en la evaluación ambiental para el manejo de residuos sólidos hospitalarios, así como la autorización para el funcionamiento de rellenos sanitarios. Pero, sobre todo, se puso de manifiesto el escaso protagonismo que tiene en la aprobación de estudios ambientales de otros sectores para proyectos de inversión que pueden agravar el impacto de propagación de enfermedades, como se vio en el caso de los sectores minero e hidrocarburífero. En ese sentido, ha sido clave que el 5 de abril de 2017 se presentara la demanda de cumplimiento para el que sector Salud aprobase su Reglamento de Protección Ambiental, petición que fue respaldada por la Confederación Nacional Agraria, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú y el IDLADS¹⁷.

La demanda fue declarada fundada en junio de 2018, al ser evidente la omisión reglamentaria cometida por el Ministerio de Salud; sin embargo, el procurador de dicho sector, de manera inescrupulosa, alargó el proceso constitucional al

17 Expediente N° 06538-2017-0-1801-JR-CI-05. Quinto Juzgado Constitucional de Lima.

interponer apelación contra dicha sentencia. Esto solo retrasó lo inevitable ya que, el 1 de agosto del 2019, segunda instancia confirmó la sentencia en los siguientes términos:

CONFIRMAR la Sentencia contenida en la Resolución N° 06, de fecha 15 de junio de 2018, obrante de folios 128 a 139, que declara FUNDADA la demanda de cumplimiento interpuesta por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú, Confederación Nacional Agraria y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, en consecuencia ordena al Ministerio de Salud cumplir con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 019-2 009-MINAM en el plazo de 30 días. En ese sentido deberá elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, bajo los apercibimientos contenidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, en caso de incumplimiento, con costos

Por su parte, a pesar de haber sido requerido desde enero del 2020 para cumplir la sentencia, el Ministerio de Salud solo tiene un proyecto de Reglamento de Protección Ambiental del sector salud con observaciones del sector ambiente no habiendo cumplido a cabalidad el mandato judicial, por lo que se está requiriendo el mismo bajo los apercibimientos correspondientes.

El 28 de octubre del 2022, volvimos a reiterar el cumplimiento de la sentencia bajo apercibimiento que se le apliquen los apercibimientos previstos en el artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Si bien absuelve el requerimiento efectuado por el juez el 16 de marzo del 2023 aún no ha hecho avances significativos por lo que seguimos insistiendo en la ejecución de la sentencia en sus propios términos conforme consta en nuestro escrito del 28 de abril del 2023.

El 26 de mayo del 2023, el MINSA vuelve a informar sobre los avances que ha realizado para aprobar el reglamento de protección ambiental del sector salud, por lo que el juez requiere nuevamente a la demandada el 26 de junio del 2023. Posteriormente, el 24 de julio del 2023, el MINSA vuelve a informar

sus avances, por lo que IDLADS volvió a solicitar se requiera a la demandada cumpla la sentencia el 29 de agosto del 2023. Sin embargo, el 23 de noviembre del 2024 el MINSA solo informo avances mínimos al juzgado y no señaló cuando cumpliría con la sentencia. El 26 de abril del 2024 el MINSA solicitó una ampliación de plazo para cumplir con la aprobación de su reglamento de protección ambiental. Actualmente, IDLADS deberá seguir vigilante e insistiendo en que el sector salud cumpla con sus obligaciones ambientales.

La certificación ambiental de los rellenos sanitarios se encuentra bajo competencia del sector salud.



TRATAMIENTO. Los centros de salud pueden contratar el servicio de una empresa para gestionar los residuos biocontaminantes que generan a diario.

Foto: Hospital Hipólito Unanue.

FUENTE: Ojo Público. Residuos hospitalarios: potencial foco infeccioso en la lucha contra el Covid-19, 2020. Recuperado de <https://ojo-publico.com/1765/residuos-hospitalarios-potencial-foco-infeccioso-de-la-pandemia> (consultado: 31/01/22).

7.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud

EXPEDIENTE N°	06538-2017-0-1801-JR-CI-05
ÓRGANO JURISDICCIONAL	05° Juzgado Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTES	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Salud

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° SEIS

Lima, quince de junio
del año Dos Mil Dieciocho.

VISTOS:

Por escrito presentado con fecha 5 de abril de 2017 (fojas 28/55), el **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERÚ** interpone demanda de cumplimiento contra el **MINISTERIO DE SALUD**.

I. ANTECEDENTES.-

PETITORIO: Se solicita el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 019-2 009-MINAM, a fin de que el MINSA envíe sus proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva, para que se apruebe el reglamento.

FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA DE LA DEMANDA:

La parte demandante sustenta su demanda, señalando, lo siguiente:

1. Manifiesta que siendo el Ministerio de Salud la autoridad máxima en materia de salud, le requirió mediante carta recepcionada el 17 de marzo de 2017, el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, toda vez que el plazo de 180 días calendarios dispuesto para elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental venció, el 25 de marzo del 2010; habiendo transcurrido siete años de incumplimiento.
2. Refiere haber obtenido sentencias favorables en otros procesos de cumplimiento seguidos contra otros sectores (Expedientes N° 20581-2012, N° 5632-2012; y,

Nº 05630-2012), e incluso en la RT C Nº 03353-2013PC/TC, el Tribunal Constitucional ordenó la admisión de la demanda, pues la norma objeto de la demanda cumple con los requisitos establecidos en la STC Nº 00168-2005-PC/TC.

3. Agrega, que debe tenerse en cuenta Informe de la Defensoría del Pueblo Nº 006-2016-DP/AMASPPI.MA sobre balance de evaluación de impacto ambiental.

TRÁMITE:

Mediante Resolución 01, de fecha 17 de abril de 2017 (fojas 71/74)-, se admitió a trámite la demanda y se dispuso correr el traslado al Ministerio de Salud. Asimismo, se declaró improcedente la intervención de la Confederación Nacional Agraria y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, solicitado en la demanda.

Por escrito presentado con fecha 15 de mayo de 2017 (fojas 80/87), el Procurador Público del Ministerio de Salud se apersonó deduciendo la excepción de incompetencia; asimismo contestó la demanda, señalando en resumidas cuentas lo siguiente:

1. Afirma que la norma objeto de la demanda no cumple con los requisitos establecidos en la STC Nº 00168-2005-PC/TC, pues: i) el mandato no es cierto ni claro, no se infiere indubitadamente de la norma legal, está sujeto a controversia compleja y a interpretaciones dispares, no es de ineludible cumplimiento o de obligatorio, y menos aún es incondicional
2. La norma no contiene de forma taxativa un mandato al Ministerio de Salud o a alguna dependencia de este sector. No se señala la denominación de alguna entidad pública o privada.
3. Refiere que esta norma tampoco precisa en qué consiste la elaboración o actualización de normas relativas a la evaluación del impacto ambiental, por lo que el proceso de cumplimiento no resulta procedente.

Mediante Resolución 02, de fecha 12 de octubre de 2017 (fojas 90), se corrió traslado de las excepciones deducidas, asimismo se tuvo por contestada la demanda.

Posteriormente, a través de la Resolución 03 del 12 de octubre de 2017 (fojas 105/106), se incorporó al proceso como litisconsorte facultativo a la Confederación Nacional Agraria y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, conforme a lo solicitado por la parte demandante y tras haber solicitado vía notarial el cumplimiento de la norma objeto de la demanda.

Mediante Resolución 05 expedida en la fecha, se desestimó la excepción deducida. En este estado del proceso, conforme al trámite previsto en el artículo 53 del Código Procesal Constitucional, corresponde emitir pronunciamiento de fondo.

CONSIDERANDO:

Primero: *Del proceso de cumplimiento.* El Proceso de Cumplimiento tiene por objeto ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente, dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme, o se pronuncie expresamente cuando las

normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 200 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 66 del Código Procesal Constitucional.

Segundo: *Del petitorio.* El objeto de la demanda, es el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 0192009-MINAM, con la finalidad que se ordene al Ministerio de Salud adecuar sus normas al Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Tercero: *De la legitimación activa y del requisito de procedencia en el proceso de cumplimiento.* De acuerdo al artículo 67 del Código Procesal Constitucional, cualquier persona podrá iniciar el proceso de cumplimiento frente a normas con rango de ley y reglamentos. Por su parte el artículo 69 del citado Código establece que: Para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

Al respecto, obra a fojas 14, copia de la solicitud dirigida al Ministerio de Salud, por la cual la demandante requirió el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Final del Decreto Supremo N° 01 9-2009-MINAM. Dicho documento fue recepcionado por la Secretaria General de la Oficina de Gestión Documental y atención al público del Ministerio de Salud, el día 17 de marzo de 2017, tal como es de apreciarse del sello de cargo de recepción plasmado en el mismo. Entonces se ha dado cumplimiento al requisito de procedencia exigido en el artículo 69 del Código Procesal Constitución al.

Cuarto: *De la controversia de autos.* La parte demandante afirma que la norma cumple con los requisitos que establece el Tribunal Constitucional en la STC Expediente N° 00168-2005-PC/TC, empero que la demandada se muestra renuente a su cumplimiento, pues pese al tiempo transcurrido el Ministerio de Salud aún no se adecua a lo dispuesto en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Por su parte, el Procurador del Ministerio de Salud alega que la norma no cumple con los requisitos establecidos en la STC N° 00168-2005-PC/TC pues no contiene un mandato cierto y claro, además, dicho mandato está sujeto a controversia compleja y existe interpretación dispar, además, no es de ineludible cumplimiento, pues según alega, dicha norma no precisa taxativamente que sea el MINSA el ente que debe adecuarse, además que no establece cuáles son las materias que tengan que actualizarse o adecuarse.

En ese sentido, la controversia se circunscribe a determinar lo siguiente en el caso concreto, a establecer si la norma objeto de la demanda cumple con los requisitos establecidos en la STC N° 00168-2005-PC/ TC.

Análisis del caso.

Quinto: El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC, publicada en el diario oficial El Peruano, el 29 de setiembre de 2005, en el marco de su función de ordenación que le es inherente y en la búsqueda del perfeccionamiento del proceso de cumplimiento, ha precisado, con carácter vinculante, los requisitos mínimos comunes que debe tener el mandato contenido en una norma legal y en un acto administrativo para que sea exigible a través del proceso constitucional indicado.

Así, en los Fundamentos 14) al 16) de la sentencia precitada, señaló que, para poderse expedir una sentencia estimatoria, es preciso que, además, de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato previsto en la ley o en un acto administrativo reúna determinados requisitos; a saber:

- ser un mandato vigente;
- ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal;
- no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares;
- ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, y
- ser incondicional; excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria.

Y, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- Reconocer un derecho incuestionable del reclamante y
- Permitir individualizar al beneficiario.

Sexto: En este caso, cabe precisar que mediante Decreto Supremo N° 0192009-MINAM¹⁸ se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, con el objeto lograr la efectiva identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio de proyectos de inversión, así como de políticas, planes y programas públicos, a través del establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - SEIA.

En la Primera Disposición Complementaria y Final del citado Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, se estableció lo siguiente:

Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25 de setiembre de 2009.

normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en *coordinación* con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.

En este contexto, la pretensión de la parte demandante está centrada en el cumplimiento de la norma antes transcrita, específicamente para que el Ministerio de Salud envíe sus proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva, para que se apruebe el reglamento sobre la evaluación de impacto ambiental en el sector salud.

Sétimo: En ese sentido, corresponde verificar si la norma cumple con los requisitos establecidos por el máximo intérprete de la Constitución para exigir su cumplimiento:

- a) **Mandato vigente:** la norma no ha sido derogada expresa ni de manera tácita o indirecta, de manera que se trata de un mandato vigente.
- b) **Mandato cierto y claro:** El mandato debe inferirse indubitadamente de la norma legal.

Según el procurador, la norma no es clara al no precisar que sea el Ministerio de Salud el ente que tenga que adecuarse a las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental. Además, el mandato no es preciso en lo referente a qué normas deben elaborarse o modificarse.

Sobre esto último, en la Resolución expedida en el Expediente N° 033532013-PC/TC¹⁹, el Tribunal Constitucional ha señalado con respecto al mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria y Final del citado Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM que: *si bien se alega que se trata de un mandato genérico en realidad se trata de un mandato amplio en cuanto abarca potencialmente un sector importante de normas, (...). Este Tribunal considera, por el contrario, es posible identificar las normas que requieren ser elaboradas o actualizados por el (MEM) a fin de adecuar su normativa a las políticas de Estado desarrolladas por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.*

Cabe aclarar que dicho deber de reglamentación no puede ser entendido a la manera de un deber genérico o ilimitado que exija a la entidad demandada actuar más allá de lo que le permite la ley o la Constitución. Antes bien, esta Judicatura entiende que tal exigencia debe encuadrarse necesariamente dentro del marco de las competencias normativas sectoriales que ostenta el Ministerio de Salud. En efecto, de acuerdo al literal b) del artículo 79 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud aprobado por Decreto Supremo N° 008-2017-SA establece como función de la **Dirección General de Salud Am-**

19 Emitida en el proceso de cumplimiento seguido por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú contra el Ministerio de Energía y Minas sobre el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

biental e Inocuidad Alimentaria - DIGESA, proponer normas, lineamientos, metodologías, protocolos y procedimientos en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria; y para otorgar autorizaciones, permisos, registros, certificaciones, notificaciones sanitarias obligatorias y opiniones técnicas en el marco de sus competencias, así como realizar el seguimiento y monitoreo de su implementación.

En ese sentido, se infiere que el Ministerio de Salud a través de DIGESA es el ente encargado de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental en el sector salud.

- c) *Mandato no sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares:* El texto normativo de la norma objeto de la demanda no está sujeto a controversia, ni a interpretaciones dispares, pues corresponde que la parte demandada se adecue o actualice su marco normativo a las normas establecidas en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en coordinación del Ministerio del Ambiente. No se requiere de normas adicionales a las ya establecidas en el Reglamento de la Ley N° 27446.
- d) *Mandato de ineludible y obligatorio cumplimiento:* Como se ha señalado, corresponde al MINCETUR aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo como autoridad competente en los asuntos relacionados con las actividades turísticas.

Este argumento debe ser reforzado teniendo en cuenta que el propio Ministerio en el Informe N° 003806-2018/DCEA/DIGESA de fecha 09 de mayo de 2018, obrante en autos, ha señalado que la DIGESA no ha cumplido con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria y Final del citado Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Además, en el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM se establece el plazo de 180 días calendarios a efectos que el Ministerio de Salud adecue o actualice las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, sin embargo, dicho plazo ha vencido en exceso si se tiene en cuenta que dicho dispositivo fue publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 5 de setiembre de 2009, sin que la demandada haya cumplido al mandato al que se encuentra obligada.

- e) *Mandato incondicional:* La adecuación o actualización del marco normativo del sector salud a las normas reglamentarias de evaluación de impacto ambiental no se encuentra condicionado al cumplimiento de alguna circunstancia o requisito establecido en la ley, por tanto, es mandato que no está sujeto de condición.

Debe tenerse en cuenta que esta adecuación normativa debe coordinarse con el Ministerio del Ambiente tal como lo dispone taxativamente la parte final de la Primera Disposición Complementaria y Final del citado Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Octavo: En consecuencia, la norma objeto constituye un mandato de obligatorio cumplimiento de conformidad con lo establecido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC. No obstante, el Ministerio de Salud no ha cumplido con adecuarse o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 27446, pese haber sido requerido mediante documento de fecha 17 de marzo de 2017, y el documento de fecha 5 de junio de 2017 de fojas 102, y emplazado adecuadamente con el presente proceso de cumplimiento, por tanto se verifica la renuencia y el incumplimiento de la obligación de un mandato legal, razones por las cuales debe estimarse la demanda, a fin que se cumpla la obligación omitida.

Noveno: *De los costos del proceso.* Al existir renuencia de la demandada para cumplir con el mandato al que se encuentra obligada debe condenársele al pago de los costos del proceso a favor de la parte demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, los cuales serán liquidados en etapa de ejecución de sentencia.

DECISIÓN

Por los fundamentos expuestos, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 1, 2, 66 y 72 del Código Procesal Constitucional, el Juez del Quinto Juzgado Constitucional, impartiendo Justicia en Nombre de la Nación, **RESUELVE:**

Declarar FUNDADA la demanda de cumplimiento interpuesta por el INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERÚ, CONFEDERACIÓN NACIONAL AGRARIA y de la ORGANIZACIÓN NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS ANDINAS Y AMAZÓNICAS DEL PERÚ, contra el MINISTERIO DE SALUD, en consecuencia:

SE ORDENA al MINISTERIO DE SALUD a cumplir con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM en el plazo de 30 días, en ese sentido, deberá elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en coordinación con el Ministerio del Ambiente, bajo los apercibimientos contenidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, en caso de incumplimiento.

Con costos del proceso, liquidados en etapa de ejecución.

Notifíquese vía cédula a las partes del proceso.

7.2. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Salud

EXPEDIENTE N°	06538-2017-0-1801-JR-CI-05
ÓRGANO JURISDICCIONAL	Primera Sala Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTES	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Salud

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° CUATRO

Lima, uno de agosto
del año Dos Mil Diecinueve.

Habiéndose analizado y debatido la presente causa, conforme lo prescriben los artículos 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este; Colegiado integrado por los Señores La Rosa Guillén, Paredes Flores y Tapia Gonzales, quien interviene como ponente, emite la siguiente decisión judicial:

VISTOS;

A.- Materia de apelación:

Es materia de grado la Sentencia contenida en la Resolución 06, de fecha 15 de junio de 2018, obrante de fojas 133 a 139, que declara fundada la demanda de cumplimiento interpuesta por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú, Confederación Nacional Agraria y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, en consecuencia ordena al Ministerio de Salud cumplir con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 019-2 009-MINAM en el plazo de 30 días. En ese sentido deberá elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, bajo los apercibimientos contenidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, en caso de incumplimiento, con costos.

B.- Agravios:

Por recurso de fojas 149 a 154, el Procurador del Ministerio de Salud impugna la sentencia, alegando lo siguiente:

- i) que la apelada afecta la debida motivación al no expresar el razonamiento lógico jurídico por medio del cual se declara fundada la demanda, y además, no se ha pronunciado sobre los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, lo cual vulnera su derecho a la defensa, a la tutela jurisdiccional efectiva, y los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y
- ii) que la disposición que la demandante pretende se ejecute, no cumple los requisitos establecidos en la STC N° 0168-2005-PC/TC, por cuanto no es cierta ni clara, pues la disposición va dirigida a las autoridades competentes quienes deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, sin indicar de forma expresa un mandato al Ministerio de Salud o a alguna de sus dependencias, y menos se menciona en qué consiste esa elaboración o actualización de normas relativas a la evaluación de impacto ambiental.

CONSIDERANDO:

Primero: Objeto de la apelación. Que, el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o tercero legitimado la resolución que le produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente, para lo cual quien interpone la apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria, conforme lo prevén los artículos 364 y 366 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en virtud de lo previsto por el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, debiendo repararse que este recurso pretende que el superior en grado “revise la providencia” del inferior en grado, y corrija sus errores, de existir estos²⁰.

Segundo: Acto lesivo y proceso constitucional. Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 200 de la Constitución Política y el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. Nótese que este tipo de procesos, garantiza que se reprima el acto lesivo que interviene o restringe el ejercicio de los derechos, siendo definido este como *aquella conducta (acción u omisión) proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o vulnera derechos fundamentales*²¹. En síntesis, estos procesos buscan tutelar y proteger la dignidad del ser humano, lo que *implica que este tiene un plexo de derechos que forman parte*

20 DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1985). *Teoría general del proceso*. Buenos Aires: Universidad, p. 637.

21 ETO CRUZ, Gerardo (2013). *Tratado del proceso constitucional de amparo*. Lima: Gaceta Jurídica, T.I, p. 254.

*de su propio ser. Que no le pueden ser arrebatados ni, so capa de reglamentarlos, desconocidos*²².

Tercero: Pretensión postulada. Del texto de la demanda²³ se desprende que es pretensión de la demandante se ordene al Ministerio de Salud dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, esto es, que el Ministerio de Salud envíe sus respectivos proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva, y una vez contar con la misma, aprobar el Reglamento sobre Evaluación de Impacto ambiental del sector salud.

Cuarto: De lo resuelto en la apelada. El Juez de la causa ha resuelto estimar la demanda por considerar que la norma materia de cumplimiento versa sobre un mandato vigente, no ha sido derogado, es cierto, y no se encuentra sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, pues se pretende que el Ministerio de Salud envíe sus proyectos normativos al Ministerio del Ambiente para la opinión previa respectiva, a fin que se apruebe el reglamento sobre evaluación de impacto ambiental en el sector salud, debido a que el Ministerio de Salud a través de DIGESA es el ente encargado de adecuar o actualizar su marco normativo conforme a las normas establecidas en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en coordinación con el Ministerio del Ambiente, no requiriendo de normas adicionales a las ya establecidas en el Reglamento de la Ley N° 27446, y además, se trata de un mandato e ineludible y obligatorio cumplimiento para el Ministerio de Salud a quien le corresponde aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental de su sector, máxime si el plazo de 180 días concedido por el D.S. N° 019-2009-MINAM, ha vencido en exceso, teniendo en cuenta que dicha norma fue publicada el 5 de setiembre de 2009. Asimismo, es un mandato incondicional al no encontrarse sujeto al cumplimiento de alguna circunstancia o requisito establecido en la ley; por lo que concluye que la norma constituye un mandato de obligatorio cumplimiento que el Ministerio de Salud no ha acatado al no haber adecuado o actualizado sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley N° 27446, no obstante haber sido requerida por documento de fecha 17 de marzo y 5 de junio de 2017, por lo que verifica renuencia y incumplimiento de un mandato legal por lo que considera que debe estimarse la demanda de amparo.

Quinto: Fin de la absolución del grado. Conforme a la pretensión planteada, absolver el grado en el presente caso supone determinar si la resolución apelada que estima la demanda de cumplimiento se encuentra o no arreglada a Derecho y al mérito de lo actuado.

Sexto: Marco legal. Conforme lo establece el artículo 200.6 de la Constitución y el artículo 66 del Código Procesal Constitucional, el proceso constitucional de cumpli-

22 BOREA ODRÍA, Alberto (2016). *Manual de la Constitución*. Lima: El Búho, p. 58.

23 Obrante de fs. 61 a 70.

miento reconoce el derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos.

Siendo así, que, en el proceso de cumplimiento no solo se examina: a) si el funcionario o autoridad pública ha omitido cumplir una actuación administrativa debida que es exigida por un mandato contenido en una ley o en un acto administrativo, sino, además, b) si este funcionario o autoridad pública ha omitido realizar un acto jurídico debido, ya sea que se trate de la expedición de resoluciones administrativas o del dictado de reglamentos, de manera conjunta o unilateral.

Para la exigibilidad de un acto administrativo a través del proceso de cumplimiento²⁴, además de la renuencia del funcionario o de la autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente a los requisitos mínimos comunes mencionados se deberá: f) reconocer un derecho incuestionable del recurrente; y, g) permitir individualizar al beneficiario.

Sétimo: *El cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.* Al respecto se tiene que los demandantes están solicitado el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que establece lo siguiente: *Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.*

Octavo: *Sobre la protección del derecho al medio ambiente.* Respecto a este derecho el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido: “que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente; y, 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve”.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan

24 STC N° 0168-2005-PC/TC.

de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución).

De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Con relación a la segunda manifestación, el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

Tal derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, éste se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana.

Mientras que, en su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales cabe mencionar la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Desde luego, no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no sólo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan²⁵.

Noveno: Consideraciones del Colegiado. En relación con el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que el proceso de autos se relaciona con el cumplimiento de un mandato contenido en una ley (Primera Disposición Complementaria Final del D.S.

25 STC N° 00470-2013-PA/TC FJ. 12 a 16.

Nº 019-2009-MINAN Reglamento de la Ley Nº 27446 Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental), el mismo que, a su vez, tiene como finalidad la protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida se debe evaluar: si corresponde al Ministerio de Salud expedir las normas que reclaman los demandantes, y si dicha entidad incumplió con su deber de emitir las disposiciones normativas respectivas en su ámbito.

Así las cosas, se tiene que la Ley Nº 27446, en su artículo 18.1, establece lo siguiente: Serán consideradas como autoridades competentes de administración y ejecución, el Ministerio del Ambiente, las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales. Por su parte la Ley Nº 28611 Ley General del Ambiente, en su artículo 53.1 señala lo siguiente: Las entidades que ejercen funciones en materia de salud ambiental, protección de recursos naturales renovables, calidad de las aguas, aire o suelos y otros aspectos de carácter transectorial ejercen funciones de vigilancia, establecimiento de criterios y de ser necesario, expedición de opinión técnica previa, para evitar los riesgos y daños de carácter ambiental que comprometan la protección de los bienes bajo su responsabilidad. La obligatoriedad de dicha opinión técnica previa se establece mediante Decreto Supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y regulada por la Autoridad Ambiental Nacional.

Por su parte el artículo 53.2 de la citada norma, establece que:

Las autoridades indicadas en el párrafo anterior deben evaluar periódicamente las políticas, normas y resoluciones emitidas por las entidades públicas de nivel sectorial, regional y local, a fin de determinar su consistencia con sus políticas y normas de protección de los bienes bajo su responsabilidad, caso contrario deben reportar sus hallazgos a la Autoridad Ambiental Nacional, a las autoridades involucradas y a la Contraloría General de la República, para que cada una de ellas ejerza sus funciones conforme a ley.

Que, el Decreto Legislativo Nº 1161 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, establece en los artículos 3 y 4 que el Ministerio de Salud es el ente rector del Sector Salud y tiene como ámbitos de competencia: 1) La salud de las personas; 2) El aseguramiento en salud; 3) Las epidemias y emergencias sanitarias; 4) *La salud ambiental e inocuidad alimentaria*; 5) La inteligencia sanitaria; 6) Los productos farmacéuticos y sanitarios, dispositivos médicos y establecimientos farmacéuticos; 7) Los recursos humanos en salud; 8) La infraestructura y equipamiento en salud; y 9) La investigación y tecnologías en salud.

El Ministerio de Salud cuenta con un órgano de Línea como es la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria – DIGESA, órgano técnico normativo nacional que orienta sus acciones a la protección de la salud de la población, a través de certificación, prevención, vigilancia, supervigilancia, fiscalización y control de los

riesgos sanitarios en materia de salud ambiental, inocuidad alimentaria y salud ocupacional, ejerciendo rectoría con calidad y eficiencia, contribuyendo al desarrollo del país.

Según el Reglamento de Organización y Función del Ministerio de Salud aprobado por D.S. N° 008-2017-SA, en el literal b) del artículo 79 señala como una de las funciones de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria - DIGESA, lo siguiente:

Proponer normas, lineamientos, metodologías, protocolos y procedimientos en materia de salud ambiental e inocuidad alimentaria; y para otorgar autorizaciones, permisos, registros, certificaciones, notificaciones sanitarias obligatorias y opiniones técnicas en el marco de sus competencias, así como realizar el seguimiento y monitoreo de su implementación.

Es decir, DIGESA es el órgano de línea del Ministerio de Salud, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgos físicos, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental en el sector salud. Sin embargo, se aprecia que ha incumplido elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, a fin de adecuarlas a las políticas de Estado desarrolladas por el Decreto Supremo N° 019-2009-SA Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Décimo: *Cumplimiento del requisito especial.* En cuanto al requisito previsto en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, fluye a folios 14, que la demandante previamente reclamó mediante carta recepcionada por la Oficina de Gestión Documental y Atención al Ciudadano el 17 de marzo de 2017, el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 019-2009-MINAN materia de la presente demanda.

De modo que la presente acción de cumplimiento, reúne los requisitos mínimos comunes señalados en el precedente vinculante recaído en el expediente N° 0168-2005-PC /TC, en la medida que se pretende el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 019-2009-MINAN, que imponen al Ministerio de Salud adecuar sus normas a lo dispuesto en el referido Decreto Supremo, es decir, se deben identificar las normas que requieren ser elaboradas o actualizadas por las políticas del Estado.

Decimoprimer: *De la pretensión accesorio.* En cuanto a los costos del proceso, corresponde señalar que conforme a lo previsto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, recae en la demandada abonar los costos del proceso.

DECISIÓN:

Por estas consideraciones, la Primera Sala Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Judicial, se resuelve:

CONFIRMAR la Sentencia contenida en la Resolución 06, de fecha 15 de junio de 2018, obrante de folios 128 a 139, que declara **FUNDADA** la demanda de cumplimiento interpuesta por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú, Confederación Nacional Agraria y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, en consecuencia ordena al Ministerio de Salud cumplir con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 019-2 009-MINAM en el plazo de 30 días. En ese sentido deberá elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, bajo los apercibimientos contenidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional, en caso de incumplimiento, con costos.

En los seguidos por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú, Confederación Nacional Agraria y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, contra el Ministerio de Salud obre cumplimiento. Notificándose.-

SS.

LA ROSA GUILLÉN
PAREDES FLORES
TAPIA GONZALES

Capítulo VIII

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR DEFENSA

Expediente No 06537-2017-0-1801-JR-CI-03

Tercer Juzgado Constitucional de Lima

Juez John Paredes Salas- Especialista Jhonny Cabrera Carlos

En la década de 1980, el Perú fue azotado por movimientos subversivos que provocaron el fallecimiento de miles de peruanos, razón por la cual se instalaron a lo largo de la región del Ande y la selva bases militares antisubversivas cuya presencia se normalizó y cuyos impactos socioambientales se ocultaron. Actualmente, a treinta años de derrotados estos movimientos, es necesario promover la certificación ambiental de estas bases militares, especialmente por los impactos que pueden generar en poblaciones vulnerables tales como pueblos indígenas o las mujeres, pues no es un secreto que a menudo se instalaron en territorios ancestrales indígenas y que la presencia de militares también trajo un incremento de embarazos y madre solteras. Por otra parte, el sector Defensa tiene un rol preponderante en los temas medioambientales de nuestros ríos y el mar peruano, por lo que la ausencia de reglamentación ambiental actualizada evita una debida protección de estos espacios naturales.

En ese sentido, el 5 de abril del 2017, la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y el IDLADS interpusieron una acción de cumplimiento contra el Ministerio de Defensa para efectos de que aprobaran su reglamentación ambiental. En mayo del 2017, el Tercer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima admitió la demanda y trasladó las contestaciones

y excepciones durante el año 2018. Ambos alegatos fueron absueltos en marzo del 2019 y se logró el saneamiento del proceso en marzo del 2021.

El 30 de noviembre del 2021, se declaró fundada la demanda de cumplimiento y se ordenó al Ministerio de Defensa que cumpla con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Por ende, el 12 de enero enviamos una carta múltiple al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Ambiente solicitando se elabore y apruebe el Reglamento de Protección Ambiental del sector defensa, lo que fue respondido con el Oficio N° 00080-2022-MINAM/VMGA/DGPIGA del 02 de febrero del 2022, a través del cual la Directora General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM exhortó al Director General de Capitanías y Guardacostas del Ministerio de Defensa se sirva a disponer la publicación del proyecto normativo para ser sometido a la correspondiente consulta ciudadana, y una vez evaluadas las opiniones y sugerencias de los interesados, remita la nueva versión para revisión y emisión de la opinión previa favorable por parte del MINAM; señalando además que “contar con un reglamento de protección ambiental contribuye a garantizar la sostenibilidad ambiental de los proyectos de inversión de su sector [Defensa]”

El 24 de enero del 2023, la Tercera Sala Constitucional de Lima, confirmó en la sentencia de primera instancia que declaró fundada la demanda de cumplimiento interpuesto por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible del Perú en contra del Ministerio de Defensa. Ordenar al Ministerio de Defensa cumpla con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo apercibimiento de iniciarse el procedimiento descrito en el artículo 26° del Nuevo Código Procesal Constitucional. Ordenando además al Ministerio de Defensa el pago de los costos del proceso favor del demandante.

El 14 de mayo del 2023, IDLADS solicita al juzgado la ejecución de la sentencia bajo apercibimiento de multa o destitución, por lo que, el 7 de noviembre, mediante resolución 13, el Tercer Juzgado Constitucional de Lima, requiere a la demandada para que a través de su funcionario competente. Cumpla

en el término de cinco días, con lo ordenado en la sentencia en sus propios términos, bajo apercibimiento de aplicársele medidas coercitivas señalada en el artículo 27° del Código Procesal Constitucional en caso de incumplimiento.

El 19 de diciembre del 2023, el Ministerio de Defensa absuelve el requerimiento, sin embargo, no habiéndose aprobado el reglamento de protección ambiental exigido, queda en evidencia que no han cumplido la sentencia y se debe seguir requiriendo su implementación hasta que aprueben el instrumento de gestión ambiental demandado.

8.1. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Defensa

EXPEDIENTE N°	06537-2017-0-1801-JR-CI-03
ÓRGANO JURISDICCIONAL	03° Juzgado Constitucional de Lima
MATERIA	Acción de cumplimiento
DEMANDANTES	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS Perú
DEMANDADO	Ministerio de Defensa

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° ONCE

Lima, treinta de noviembre
del año Dos Mil Veintiuno.

Vista la demanda de acción de cumplimiento presentada por el **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PERÚ** en contra de la **MINISTERIO DE DEFENSA Y MINISTERIO DEL AMBIENTE**.

I. ANTECEDENTES:

- Mediante la presente el instituto demandante solicita como pretensión, que la demandada de cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; a fin de que, el emplazado Ministerio de Defensa (en adelante MINDEF) se adecúe a lo dispuesto por el citado decreto supremo y; en consecuencia, envíe

sus proyectos normativos al Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM) para la opinión previa respectiva, y una vez cuente con la misma, apruebe el reglamento. En tal contexto, señala que, mediante carta dirigida al demandado y presentada el 17 de marzo de 2017, le solicitó el cumplimiento de la precitada disposición; sin embargo, hasta la fecha de la interposición de la demanda no ha tenido respuesta alguna, dejando constancia además que, el plazo de 180 días calendarios dispuesto para elaborar o actualizar las normas relativas a la evaluación de impacto ambiental venció el 25 de marzo del 2010; sin que le haya dado cumplimiento, pese a que el MINDEF es el ente rector del sector defensa, ejerciendo competencias en los siguientes ámbitos: seguridad y defensa nacional en el campo militar, fuerzas armadas, reservas y movilización nacional, soberanía e integración territorial y participación en el desarrollo económico y social del país. Asimismo, indica haber obtenido sentencias favorables en otros procesos de cumplimiento seguidos contra otros sectores, tales como en los Expedientes N° 20581-2012, N° 5632-2012, N° 05630-2012; y, N°6538-2017), inclusive menciona que, a través de la RTC N° 03353-2013-PC/TC, el Tribunal Constitucional ordenó la admisión a trámite de la demanda de cumplimiento, en tanto, la norma objeto de la demanda cumplía con los requisitos establecidos en el precedente vinculante recaído en la STC N° 00168-2005-PC/TC, proceso en el cual, además, el máximo intérprete de la Constitución ya emitió pronunciamiento de fondo, declarando fundada la demanda mediante Sentencia de fecha 12 de marzo del 2020, en los seguidos contra el Ministerio de la Producción (Produce), mediante el cual le ordenó que no vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de dicha demanda.

2. Seguidamente, mediante Resolución N°1, de fecha 22 de mayo del 2017, se admitió a trámite la demanda. Siendo esta contestada por el Ministerio de Defensa, debidamente representada por su Procurador Público, mediante escrito de fecha 12 de julio del 2017, solicitando, en primer lugar, que la demanda sea declara infundada; toda vez que, mediante la Carta N°G.500- 3332, de fecha 10 de julio del 2017, evidencia que no habría incurrido en renuencia al cumplimiento de la norma legal invocada, en tanto, indica que, se vienen realizando todas las gestiones necesarias y conducentes para la aprobación de la citada reglamentación, habiendo realizado coordinaciones con la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, encontrándose pendiente la aprobación de la misma. Asimismo, manifiesta que, el mandamus de la presente demanda no está contenida en una norma legal en los términos exigidos por nuestra Constitución y el Código Procesal Constitucional, sino que sería una norma infralegal. Además, refiere que, en su defecto, de no declararse infundada la demanda, se declare la improcedencia de la misma; toda vez que, no se habría cumplido con los requisitos establecidos en el precedente vinculante recaído en la STC N° 00168-2005-PC/TC, ni se ha acreditado la vulneración

del derecho a garantizar la eficacia de las normas legales. Finalmente, formula denuncia civil en contra del Ministerio del Ambiente, alegando que, sin la opinión favorable de la misma no se podrá concluir con la aprobación del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental.

3. Mediante Resolución N°2, de fecha 10 de octubre del 2017, se tuvo por contestada la demanda por parte del MINDEF; y mediante Resolución N°3, de fecha 14 de agosto del 2018, se declara fundada la denuncia civil formulada por el MINDEF.
4. Posterior a ello, mediante escrito de fecha 12 de octubre del 2018, el Procurador Público del Ministerio del Ambiente se apersona al proceso, deduce Excepción de Falta de Legitimidad para obrar del demandado, sosteniendo que, no forma parte de la relación jurídica sustantivo ni de la relación jurídica procesal, en el presente proceso como puede observarse la pretensión solicitada así planteada le es completamente ajena. Asimismo, contesta la demanda, alegando que, la misma debe ser declarada improcedente al no haberse cumplido con el requisito especial de toda demanda de cumplimiento, establecido en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, por cuanto en ningún momento se le ha requerido el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; y, además, porque la pretensión de la parte demandante se encuentra dentro de la causal de improcedencia prescrita en el inciso 5 del artículo 70 del Código Procesal Constitucional, que señala: *“No procede el proceso de cumplimiento: 5) Cuando se demanda el ejercicio de potestades expresamente calificadas por la ley como discrecionales por parte de una autoridad o funcionario”*. Añade que, en su defecto, la demanda sea declarada infundada respecto de ella, por cuanto, las competencias del MINAM no guardan relación con la pretensión de la demanda y las sentencias citadas no cuestionan ni ordenan actuación alguna por parte de su representada.
5. Luego, mediante Resolución N°4, se tuvo por contestada la demanda por parte del MINAM y mediante Resolución N°7, de fecha 29 de marzo del 2021, se incorporó al proceso a al proceso a la Confederación Nacional Agraria –CNA, y de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, en su calidad de Litisconsortes facultativos.
6. Finalmente, mediante Resolución N°8, de fecha 29 de marzo del 2021, se declaró infundada la excepción de Falta de Legitimidad para obrar del demandado postulada por el Procurador Público del MINAM y la causa quedó expedita para emitir sentencia.

II. FUNDAMENTOS

2.1. Consideraciones generales

Primero: Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): *“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley y la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”*. Asimismo, conforme a esa obligación asumida por el Estado, el Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante NCPConst), promulgado por la Ley N° 31307, del 23 de Julio de 2021, ha dispuesto en su artículo 1, en lo que se refiere a las disposiciones generales que regulan los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento, que: *“Los procesos antes descritos (...) tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo (...)”*.

2.2. Objeto de la controversia:

Segundo: La presente demanda tiene como objeto determinar si la demandada tiene que dar cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, con la finalidad que se ordene al Ministerio de Defensa adecuar sus normas al Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

1.2. Normas aplicables al caso

Tercero: El numeral 6 del artículo 200 de la Constitución, dispone que son garantías constitucionales la Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Por otro lado, el artículo 65 del CPConst, prescribe que es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

Cuarto: Asimismo, el Tribunal Constitucional ha dispuesto en el precedente vinculante emitido en el Expediente N° 0168-2005-PC, que: *“Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpreta-*

ciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante, y g) Permitir individualizar al beneficiario”.

2.4. Resolución del caso

Quinto: Previo a resolver, se advierte que, en el presente caso se observa que el instituto recurrente no ha cumplido con requerir previamente al MINAM, cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, razón por la cual, corresponde declarar improcedente la demanda en su contra, de conformidad a lo prescrito en el artículo 69° del NCPConst.

Sexto: En el presente caso se observa que el recurrente ha cumplido con requerir previamente al MINDEF, mediante escrito, de fecha 17 de marzo de 2017, el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, sin que la misma haya cumplido con las mismas dentro del plazo de 10 días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Siendo dicho escrito uno de fecha cierta, conforme al artículo 69° del NCPConst, ya que el mismo cuenta con el sello del Ministerio demandado, que obra a fojas 14. Por lo que, con ello se comprueba también la renuencia del funcionario demandado de cumplir con lo dispuesto en la norma citada.

Sétimo: Seguidamente, respecto de la controversia del presente caso, se tiene que, por un lado, la parte demandante afirma que la norma cumple con los requisitos que establece el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante recaído en la STC Expediente N° 00168-2005-PC/TC; sin embargo, la demandada se encontraría renuente a su cumplimiento, pues pese al tiempo transcurrido el MINDEF aún no se adecua a lo dispuesto en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Por otro lado, la parte demandada conformada por el MINDEF y el MINAM, refieren que, la norma cuyo cumplimiento se solicita no cumpliría los requisitos antes señalados.

Octavo: Al respecto, se tiene que, en la Primera Disposición Complementaria y Final del citado Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, se estableció lo siguiente:

“Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento”.

En ese sentido y a fin de dilucidar si la norma cuyo cumplimiento se solicita cumple o no con los requisitos señalados, conviene señalar que, el máximo intérprete de la Constitución en el Auto de fecha 5 de julio del 2018, recaído en el Expediente N° 03595-2014-PC/TC, en un caso similar al presente, en el cual se solicitaba el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, refirió en su fundamento 7, que: *“(…) Entonces, a juicio de este Tribunal Constitucional, el mandato contenido en este constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución (...)”*. Asimismo, en su fundamento 8, resaltó que: *“(…) los hechos y la pretensión en el caso de autos no solo inciden en el derecho que tiene toda persona a efectos de que el funcionario o autoridad pública dé cumplimiento al mandato legal dispuesto en alguna disposición (eficacia de las normas legales) o, como en el presente caso, del citado Decreto Supremo, sino que además incide en el derecho fundamental difuso a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú).”* En consecuencia, se advierte que, la presente demanda ha cumplido con el requisito especial de la demanda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del NCP-Const., así como los requisitos de procedencia establecidos en el precedente antes citado, por lo que, el presente caso amerita pronunciamiento de fondo.

Noveno: Resulta pertinente a fin de analizar la presente demanda de cumplimiento, determinar en qué supuesto nos encontramos a la luz de lo dispuesto en el artículo 65 del citado cuerpo legal nos encontramos, esto es, si mediante la presente se busca que la autoridad renuente de cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o, que se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenen emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Dicho ello, de lo expuesto en la demanda y en aplicación del principio iura novit curia, se tiene que, mediante la presente se busca que la autoridad renuente se pronuncie sobre la obligación de emitir reglamentos, exigencia establecida en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Respecto de dicho deber, el Tribunal Constitucional en el fundamento 7 de la Sentencia de fecha 12 de marzo del 2020, recaída en el Expediente N° 03595- 2014-PC/TC, ha señalado que: *“(…) deber este último que no se circunscribe a la mera “obligación de pronunciamiento”, sino que comprende la obligación directa de emitir aquel reglamento cuya exigencia se deriva del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, norma que sirve de fuente obligacional (...)”*

Décimo: Ahora bien, respecto de lo alegado por el MINDEF, en su escrito de contestación de demanda, se tiene que, en efecto, el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en lo

que respecta al deber de emitir reglamentos, si bien el hecho de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento, conlleva o implica todo un procedimiento administrativo interno; sin embargo, la falta de conclusión del mismo y la implementación de las gestiones necesarias y conducentes para dar cumplimiento al *mandamus* no puede ser alegado como argumento a su favor; sino que, por el contrario la Carta que adjunta a la contestación de demanda, esto es, Carta N°G.500-3332, data de junio del 2015, lo que evidencia es la desidia y el retardo de más de 5 años de vencido el plazo estipulado en la referida norma, así la conducta renuente del MINDEF.

Decimoprimer: En consecuencia, la norma objeto constituye un mandato de obligatorio cumplimiento de conformidad con lo establecido en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC; sin embargo, el MINDEF no ha cumplido con adecuarse o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental con lo dispuesto en el Reglamento de la Ley 27446, pese haber sido requerido mediante documento de fecha 17 de marzo de 2017, y emplazado adecuadamente con el presente proceso de cumplimiento, por tanto se verifica la renuencia y el incumplimiento de la obligación de un mandato legal, razones por las cuales debe estimarse la demanda, a fin que se cumpla la obligación omitida.

Decimosegundo: Respecto de los costos del proceso, Al existir renuencia de la demandada para cumplir con el mandato al que se encuentra obligada debe condenársele al pago de los costos del proceso a favor de la parte demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 del Código Procesal Constitucional, los cuales serán liquidados en etapa de ejecución de sentencia.

II. FALLO

Por lo tanto, por las consideraciones expuestas, el Juez Provisional del Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte de Justicia de Lima, administrando Justicia a nombre de la Nación, resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de cumplimiento interpuesta por **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PERÚ** en contra del **MINISTERIO DEL AMBIENTE**.

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento interpuesta por **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PERÚ** en contra del **MINISTERIO DE DEFENSA**.
2. **ORDENAR** al **MINISTERIO DE DEFENSA** cumpla con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo apercibimiento de iniciarse el procedimiento descrito en el artículo 26 del NCPCConst.

3. **ORDENAR al MINISTERIO DE DEFENSA** el pago de los costos del proceso a favor del demandante.

8.2. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Defensa

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA TERCERA SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 06537-2017-0-1801-JR-CI-03

Demandante : IDLADS PERU

Demandado : Ministerio de Defensa y otro.

Materia : Proceso de Cumplimiento

RESOLUCIÓN N.º 03

Lima, 24 de enero de 2023.

VISTOS

Habiéndose analizado y debatido la causa, conforme lo prescriben los artículos 131° y 133° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este Colegiado integrado por los jueces superiores: Paredes Flores, quien interviene como ponente, Velarde Acosta, y Salazar Mendoza, emiten la siguiente decisión judicial.

RESOLUCION MATERIA DE APELACION:

Es materia de grado ante este Colegiado Superior: i) El AUTO contenido en la resolución N° 8 del 29 de marzo de 2021 [fs 239 a 240], que resolvió declarar infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado postulada por el Procurador del Ministerio del Ambiente; y, ii) El extremo de la sentencia contenida en la resolución N° 11 del 30 de noviembre de 2021 [fs 256 a 263] que declaró fundada la demanda de cumplimiento interpuesto por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible del Perú en contra del Ministerio de Defensa. Ordenar al Ministerio de Defensa cumpla con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAN, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo apercibimiento de iniciarse el procedimiento descrito en el artículo 26° del NCPConst. Ordenar al Ministerio de Defensa el pago de los costos del proceso favor del demandante.

FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

El Procurador Público del Ministerio del Ambiente – en adelante, MINAM-, sobre la apelación de auto, señala como agravios, en resumen, los siguientes:

- Ø Que, el presente proceso se interpone a fin de que se cumpla con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, esto es, que Ministerio de Defensa- en adelante, MINDEF- se adecue a lo dispuesto en la referida norma, y el MINAM, a través de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental, realiza el acompañamiento y coordinación con las autoridades sectoriales para la adecuación y elaboración de proyectos normativos relacionado a procesos de evaluación de impacto ambiental, y como tal emite la opinión previa correspondiente antes de su aprobación.
- Ø Que, el Decreto Legislativo N° 1147, establece que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) es la Autoridad Marítima Nacional, quien tiene dentro de sus funciones evaluar y aprobar los instrumentos de gestión ambiental en el ámbito de su competencia, así como, emitir opinión técnica sobre todo instrumento de gestión ambiental en el ámbito acuático.
- Ø Que, mediante el Oficio N° 608-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión ambiental, remitió a la DICAPI el Informe N° 943-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA conteniendo aportes, comentarios y sugerencias a tomar en cuenta para ser sometido al proceso de consulta pública, en ese sentido, la DICAPI deberá remitir la nueva versión del proyecto normativo, a fin de que emita opinión previa favorable.
- Ø Que, la opinión previa que emite el MINAM se otorga a solicitud de la autoridad competente responsable de la elaboración y presentación del proyecto normativo, no siendo su obligación adecuar los reglamentos ambientales sectoriales debido a que éstos son competentes de las autoridades sectoriales nacionales.
- Ø Que, la resolución recurrida, vulneró el derecho a la debida motivación de las resoluciones, pues de la lectura de sus fundamentos, se observa que se incurrió en motivación aparente.

El Procurador Público del MINDEF, respecto a la apelación de sentencia²⁶, sustenta su recurso de apelación [fs 271 a 279], argumentando, sus agravios, en síntesis, los siguientes:

- I. Que, se incurrió en un vicio de motivación incongruente, así, se tiene que no se valoró adecuadamente lo señalado en la Carta N° G.500-3332, la misma que demuestra que su representada, no habría incurrido en renuencia al cumplimiento de la norma legal invocada, en tanto que, se viene realizando todas las gestiones necesarias y conducentes para la aprobación de la citada reglamentación, habiendo realizado coordinaciones con la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM, y encontrándose pendiente la aprobación del reglamento.

26 Es de acotar que la parte demandante no interpuso apelación contra el extremo de la sentencia recurrida que declaró improcedente la demanda en cuanto al MINAM.

- II. Que, en el caso concreto, no se cumple el requisito de renuencia de la autoridad y/o funcionario para dar cumplimiento a la norma, pues el MINDEF viene implementando todos los instrumentos necesarios para dar cumplimiento al mandamus.
- III. Que, de acuerdo a lo previsto por el Decreto Legislativo N° 1147, el Secretario del Comandante General de la Marina, informa a la Secretaría General del Ministerio de Defensa, en cumplimiento del Oficio N° 786-2017- DIGEPE/DI-PROCIM del Director General de Política y Estrategia del MINDEF, del estado de cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, señalando que de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, se efectuó, entre otras cosas, ya existe un proyecto de reglamento y de resolución directoral, así como, que DICAPI mediante Orden N° 1327-17 reguló los procedimientos para la certificación ambiental por parte de la Autoridad Marítima Nacional e informa que contrató los servicios de la consultora ALQA SAC.
- IV. Que, no se consideró lo señalado en la Carta N° G.500-3332, que demuestra que no existió renuencia de la autoridad competente de acatar el mandato de la norma en referencia, habiendo realizado todas las gestiones necesarias y conducentes para la aprobación de la reglamentación correspondiente, encontrándose pendiente la respectiva aprobación.

FUNDAMENTOS DE LA SALA:

CONSIDERANDO:

De los Límites de la Absolución del Grado

PRIMERO: Que, el recurso de apelación tiene por finalidad que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente; así, expuesto los agravios y empleando el principio de limitación en materia impugnatoria que guarda plena correlación con el principio de congruencia procesal, el órgano revisor al resolver la impugnación solo debe avocarse y pronunciarse sobre los agravios formulados por las partes al proponer sus recursos, sin emitir decisión sobre aquellos aspectos no denunciados por ellas, salvo que se trate de errores graves que hayan generado una actividad procesal nula, siendo aplicable el aforismo *tantum devolutum quantum appellatum*.

RESPECTO A LA APELACIÓN DE AUTO

De la excepción de legitimidad para obrar del demandado.

SEGUNDO: Que, las excepciones son mecanismos procesales de defensa que sirven para cuestionar la relación jurídica procesal instaurada por carecer de presupuestos procesales o condiciones de la acción; es decir, siguiendo a TICONA POSTIGO, la excepción consiste en la denuncia que hace el emplazado indicando la invalidez de

la relación jurídico procesal, por ausencia o deficiencia de uno o todos los elementos que la integran (capacidad procesal, juez competente, requisitos de la demanda) o la ausencia o deficiencia de uno de los requisitos de la acción (voluntad de la ley, interés y legitimidad para obrar), por los cuales el juez no puede pronunciarse sobre el fondo²⁷.

TERCERO: Que, tanto la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante o la del demandado, es aquel instrumento procesal dirigido a denunciar la carencia de identidad entre los sujetos que integran la relación jurídica sustantiva y quienes forman parte de la relación jurídico procesal; en ese sentido, lo que se busca **es poner de manifiesto la carencia de identidad entre las personas inmersas en una y otra relación, más no la falta de titularidad del derecho**, pues esta se resolverá al momento de expedirse la sentencia. Al respecto, Monroy Gálvez²⁸, señala: “La Legitimidad para obrar, llamada también legitimidad sustantiva o ‘legitimatio ad causam’ es un concepto lógico de relación”; precisando a continuación que: **“La legitimidad para obrar consiste precisamente en que las personas que tienen su lugar respectivo en la relación jurídica sustantiva, sean exactamente las mismas que ocupan su lugar respectivo en la relación jurídica procesal.”** Si él o los titulares en la relación jurídica sustantiva no son los mismos en la relación jurídica procesal, no hay legitimidad para obrar.” (Negrita y subrayado nuestro).

CUARTO: Que, el demandante a través del presente proceso de cumplimiento, de acuerdo a los términos expuesto en su demanda²⁹, pretende que el MINDEF dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, la cual regula que las autoridades competentes deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente.

QUINTO: Que, de lo normado en el referido dispositivo legal, y estando a que el MINDEF⁵ refiere que sin la opinión favorable de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM no se podría concluir con la aprobación del Reglamento de Protección y Gestión³⁰, y, que el demandante³¹ señala que la DICAPI del MINDEF envió a la referida dirección general, mediante Oficio N° G.1000-2014, el proyecto de “Reglamentación de Protección Ambiental de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas”, solicitando la opinión previa favorable; a criterio de este

27 TICONA POSTIGO, Víctor. Análisis y comentarios del código procesal civil. Editorial Griley, 3era Edición, tomo I, Lima 1996, pág. 595

28 La Formación del Proceso Civil Peruano”. Escritos Reunidos. Comunidad. Segunda Edición, diciembre 2004.

29 Ver folios 62 a 70.

30 Ver escrito de contestación de la demanda - folios 120 a 121.

31 Ver folio 199.

Colegiado, en el caso concreto, el MINAM es parte de relación jurídica sustantiva y procesal, quedando configurada su legitimidad para obrar pasiva.

SEXTO: Que, sin embargo, debe precisarse que la legitimidad procesal materia de análisis no necesariamente implica que el demandante tenga la razón de lo pretendido en su demanda o que el MINAM sea el obligado a cumplirla, lo que se determinará al momento de expedirse la sentencia correspondiente, sino que, para efectos de plantearse y tramitarse el presente proceso, dicho ministerio tiene legitimidad para intervenir en la presente causa judicial.

SETIMO: Que, además, de la revisión de la resolución apelada se aprecia que la misma se encuentra debidamente motivada, desde que expresa las razones que sustentan su decisión³²; siendo del caso puntualizar que la existencia de discrepancias con la interpretación jurídica y la decisión adoptada en la impugnada no implica en modo alguno contravención a la debida motivación de las resoluciones judiciales, razones por las que, la excepción de falta de legitimidad para obrar que se propone, debe ser desestimada, y confirmarse la resolución apelada.

RESPECTO A LA APELACIÓN DE SENTENCIA

Análisis del caso concreto

OCTAVO: Que, previamente, a resolver lo que es materia de apelación, es de precisar que las partes del proceso **no formularon recurso impugnatorio sobre el extremo de la sentencia recurrida que decidió declarar improcedente la demanda respecto del Ministerio del Ambiente**, por lo que, este Colegiado emitiera pronunciamiento solamente sobre el extremo apelado y los agravios alegados por el MINDEF.

NOVENO: Que, del escrito de demanda [fs 62 a 70], se advierte que el demandante pretende que el MINDEF cumpla con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental- cuyo texto es el siguiente: **“(…) Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación**

32 El Tribunal Constitucional en la STC N° 00215-2018-PA/TC, señaló: “(…) debe recordarse que la **Constitución no garantiza una determinada extensión de la motivación**, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, **por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión. Esto es así en tanto hay grados de motivación, pues la motivación ausente resulta inconstitucional; sin embargo, la fundamentación jurídica que presente una suficiente justificación que sustente lo resuelto no resulta inconstitucional**, lo que debe ser apreciado en el caso en particular (...)”. (Negrita y subrayado nuestro).

con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.” (Negrita y subrayado nuestro); esto es, que se adecue a lo dispuesto en la referida norma, lo que refiere implica enviar sus correspondientes proyectos normativos al MINAM para la opinión previa respectiva, y una vez contar con la misma, aprobar la reglamentación respectiva.

DECIMO: Que, de los actuados se tiene principalmente, lo siguiente:

- Ø La carta **presentada por el demandante al Ministro de Defensa, el día 17 de marzo de 2017** [fs 15], con asunto: “Cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM”, y solicita se dé cumplimiento a la referida norma.
- Ø **La Carta G.500-3332 del 10 de julio de 2017** [fs 87], cursada por el Secretario del Comandante General de la Marina al Secretario General del MINDEF, mediante el cual informa:

“(…) **de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, se ha efectuado lo siguiente: a. Mediante Carta G.1000-1762** del Director de Capitanías y Guardacostas, de fecha 23 de junio de 2015 (...) se remitió a la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental al Ministerio de Ambiente, el Proyecto de “Reglamento de Protección y Gestión Ambiental, a cargo de dicha Dirección General, a fin de cumplir con los procedimientos establecidos (...) **b. Mediante Carta G.1000-0743** del Director General de Capitanías y Guardacostas (...) se envió opinión de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio de Ambiente, el proyecto de Resolución Directoral sobre los lineamientos para que los distintos proyectos de inversión puedan obtener la certificación y clasificación ambiental correspondiente (...) c. Adicionalmente **la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1147, mediante Orden DICAPI N° 1327-17 (...) reguló los procedimientos para la Certificación Ambiental por parte de la Autoridad Marítima Nacional** (...) d. Del mismo modo, es preciso mencionar que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, **ha contratado los servicios de consultoría de la empresa Consultora ALQA S.A.C** (...)” (Negrita y subrayado nuestro).

- Ø La **Carta G.1000-1762 del 23 de julio de 2015** [fs 88], cursado por el Director General Accidental de Capitanías y Guardacostas – Autoridad Marítima Nacional del MINDEF a la Directora General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM.
- Ø La **Carta N° G.1000-0743** del 24 de marzo de 2017 [fs 89], remitido por el Director General de Capitanías y Guardacostas – Autoridad Marítima Nacional del

MINDEF al Director General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental – Ministerio del Ambiente.

- Ø El **proyecto de Resolución** que resuelve aprobar los Lineamientos para la Obtención de la Certificación Ambiental de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental [fs 91 a 99].
- Ø La Orden DICAPI N° 1327-1 (Permanente) del 15 de mayo de 2017 [fs 100 a 102], cursado por el Director General de Capitanías y Guardacostas del MINDEF a todo el personal de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, con asunto Procedimientos para la Certificación Ambiental por parte de la Autoridad Marítima Nacional.
- Ø Los modelos de Resolución de Clasificación Dirección de Medio Ambiente [fs 103], y de Resolución para la Certificación Ambiental [Fs 104], así como, el Informe Técnico N° 040-2017-DICAPI/DIRMAN/PMA/GAL [fs 105 a 107].
- Ø El **Informe N° 915-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA** del 10 de octubre de 2018 [fs 186 a 193], cursada por el Coordinador Especialista en Normativa de la Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente a la Directora General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental de MINAM, que concluye, entre otras cosas, que la DICAPI remitió el proyecto de Reglamento de Protección Ambiental, que luego de la evaluación, mediante Oficio N° 608-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA del 29 de diciembre de 2017 [fs 212], la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental envió el Informe N° 943-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA del 29 de diciembre de 2017 [fs 213 a 214] conteniendo aportes, comentarios y sugerencias a tomar en cuenta para ser sometido al proceso de consulta pública, y posteriormente, luego de la incorporación de los aportes u observaciones realizadas durante ese proceso, la DICAPI deberá remitir la nueva versión del proyecto normativo a fin de emitir la opinión favorable, y la opinión previa que emita el MINAM se otorga a solicitud de la autoridad competente responsable de la elaboración y proyecto normativo.
- Ø El **Oficio N° 897-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA** del 26 de diciembre de 2018 [fs 215], cursado por la Directora General de Políticas e Instrumento de Gestión Ambiental del MINAM al Director General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú, a través del cual le consulta sobre el estado del trámite de la publicación a consulta del Proyecto de Reglamento de Protección Ambiental de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas.

DECIMO PRIMERO: Que, que el artículo 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional al igual que el artículo 69° del anterior Código Procesal Constitucional³³, regula: "(...) Para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante

33 Vigente a la fecha de interposición de la demanda – 5 de abril de 2017

previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud (...)” (Negrita y subrayado nuestro).

DECIMO SEGUNDO: Que, el numeral 6) del artículo 200° de la Constitución Política del Estado, señala que: “**La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo**, sin perjuicio de las responsabilidades de ley” (Negrita y subrayado nuestro); asimismo, el artículo 65° del Nuevo Código Procesal Constitucional³⁴, al igual que el artículo 66° del anterior Código Procesal Constitucional³⁵, prevé: “Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) **Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento**” (Negrita y subrayado nuestro). Asimismo, el artículo 66° del Nuevo Código Procesal Constitucional, regula: “Reglas aplicables para resolver la demanda: “1) Cuando el mandato sea genérico o poco claro, el juez, previa interpretación de la norma legal o del acto administrativo firme, entra a resolver el fondo del asunto, debiendo observar las siguientes reglas: 1.1) Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución. 1.2) La interpretación del acto administrativo firme debe respetar los principios generales del Derecho Administrativo; la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional. 2) Cuando el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, el juez, previo esclarecimiento de la controversia, entra a resolver el fondo del asunto. Para ello, deberá observar las siguientes reglas: 2.1) El juez aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico. 2.2) Asimismo, y de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato (...) 4) Cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez debe así declararlo, y, en consecuencia, desestimar la demanda.” (Negrita y subrayado nuestro)

DECIMO TERCERO: Que, en ese sentido, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0168-2005-PC/TC, establece: “Que el proceso de cumplimiento **tiene como finali-**

34 La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31307, prescribe: “Las normas procesales pre vistas por el presente código son de aplicación inmediata, incluso a los procesos en trámite”

35 Vigente a la fecha de interposición de la demanda -05 de abril de 2017

dad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos, precisando con carácter vinculante los requisitos mínimos comunes, que además de la renuencia del funcionario o autoridad pública

debe satisfacer el mandato contenido en una norma legal y en un acto administrativo para que sea exigible a través del proceso constitucional, estos son: **a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro**, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo; **c) No estar sujeto a controversia compleja** ni a interpretaciones dispares; **d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) Ser incondicional**, aunque excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria y adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: **f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante y g) Permitir individualizar al beneficiario** (Negrita y subrayado es nuestro).

DECIMO CUARTO: Que, con la referida carta **presentada por el demandante, el día 17 de marzo de 2017**; se cumple, con el requisito especial de la demanda regulado en el ya mencionado artículo 69° de la norma procesal constitucional.

DECIMO QUINTO: Que, de otro lado, se advierte del texto de la **Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM - Reglamento de la Ley N° 27446**, que contiene un mandato vigente, pues la misma no se ha modificado o dejado sin efecto; **cierto y claro**, en cuanto se infiere indubitadamente de la norma que en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación, las autoridades competentes **deben** elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental en coordinación con el MINAM, adecuándolas a lo dispuesto en el referido Reglamento, siendo que en el caso concreto, de acuerdo a lo previsto por el Decreto Legislativo N° 1147 y lo actuado en el proceso, la DICAPI³⁶ del MINDEF es el encargado de efectuar lo dispuesto en

36 **Decreto Legislativo N° 1147**, regula:

“Artículo 1.- El presente Decreto Legislativo tiene por objeto el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, sobre la administración de áreas acuáticas, las actividades que se realizan en el medio acuático, las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas, y embarcaciones en general, las operaciones que éstas realizan y los servicios que prestan o reciben, con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte (...)

Artículo 5.- Funciones de la Autoridad Marítima Nacional

Las funciones que realiza la Autoridad Marítima Nacional dentro del ámbito de su competencia se efectuarán con eficiencia y transparencia coadyuvando al desarrollo competitivo de las

la referida norma; no sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, debido a que resulta claro que corresponde al MINDEF adecuar su marco normativo de su sector a las normas establecidas en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental en coordinación con el MINAM; es **incondicional** al no estar supeditada a que se cumpla alguna circunstancia o requisito establecido en la Ley; y de **ineludible y obligatorio cumplimiento**, por cuanto no se establece excepciones para que se acate lo dispuesto en el mandamus, tan es así, que el MINDEF refiere que vendría realizando las gestiones necesarias y conducentes para tal fin¹³, por lo que, se cumple con los requisitos mínimos establecidos en la **STC N° 0168-2005-PC/TC**, sin que se observe además del escrito de apelación que el recurrente haya cuestionado o controvertido tales aspectos.

DECIMO SEXTO: Que, es más, el Tribunal Constitucional, en la **RTC N° 03595-2014-PC/TC del 5 de julio de 2018**, caso similar al presente, señaló:

“(…) La parte recurrente solicita que se dé **cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental** (…)

Entonces, a juicio de este Tribunal Constitucional, el mandato contenido en este constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución (…)”

De otro lado, es necesario resaltar **que los hechos y la pretensión en el caso de autos no solo inciden en el derecho que tiene toda persona a efectos de que el funcionario o autoridad pública dé cumplimiento al mandato**

127

actividades de transporte, comerciales, turísticas y de otros sectores que se realizan en el medio acuático. Son funciones de la Autoridad Marítima Nacional: (...) **2) Prevenir y combatir la contaminación, y la protección del medio ambiente acuático, evaluando y aprobando los instrumentos de gestión ambiental en el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo regulado en la normativa ambiental nacional, el Sistema Nacional** de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, y lo dispuesto por el Ministerio del Ambiente, en su condición de organismo rector ambiental nacional; así como emitir opinión técnica sobre todo instrumento de gestión ambiental en el ámbito acuático de su competencia (...) **9) Evaluar y aprobar los estudios de maniobra para las instalaciones en el medio acuático, para velar por la seguridad de la vida humana y la protección del medio ambiente acuático** (...)

Artículo 18.- La Autoridad Marítima Nacional

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas, en su condición de Autoridad Marítima Nacional y órgano de la Marina de Guerra del Perú, está facultada para ejercer la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, con el fin de aplicar y hacer cumplir la normativa nacional e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte, para velar por la protección y seguridad de la vida humana en el medio acuático, la protección del medio ambiente acuático y sus recursos, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción (...)” (Negrita y subrayado nuestro)

legal dispuesto en alguna disposición (eficacia de las normas legales) o, como en el presente caso, del citado Decreto Supremo, sino que además incide en el derecho fundamental difuso a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú)(Negrita y subrayad nuestro).

Y en la STC N° 03595-2014-PC/TC del 12 de marzo de 2020, indicó:

“(…) en la medida en que, **además, la obligación de regulación normativa cuyo cumplimiento se pretende a través del presente proceso no se encuadra dentro del supuesto genérico de la ejecución de un mandato contenido en una ley o un acto administrativo firme, sino en el supuesto más concreto recogido en el artículo 66, inciso 2, del CPConst., según el cual es materia del proceso de cumplimiento “el pronunciamiento expreso respecto a la obligación de emitir reglamentos cuya exigencia se encuentre establecida en una ley”**; deber este último que no se circunscribe a la mera “obligación de pronunciamiento”, sino que comprende la obligación directa de emitir aquel reglamento cuya exigencia se deriva del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, norma que sirve de fuente obligacional”. (Negrita y subrayad nuestro).

DECIMO SEPTIMO: Que, por otra parte, de los documentos reseñados líneas arriba, entre ellos, la **Carta G.500-3332 del 10 de julio de 2017**, si bien se observa que el MINDEF viene realizando gestiones con el fin de dar cumplimiento al mandamus contenido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM publicada en el diario Oficial el Peruano el día 25 de setiembre de 2009; resulta que desde la fecha de su vigencia a la expedición de dicha carta e incluso de la interposición de la presente demanda – 5 de abril de 2017-, han transcurrido más de 6 años, sin que se haya dado estricto cumplimiento a lo dispuesto en la referida norma, tan así, **que en su escrito de apelación presentado al proceso el 7 de enero de 2022**, indicó textualmente “(…) el A quo no ha tenido en consideración lo señalado en la Carta N° G.500-3332, del 10 de julio de 2017, que demuestra, que no ha existido renuencia de la autoridad competente a acatar el mandato contenido en la DCF 1 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM; antes bien, **se vienen realizando todas las gestiones necesarias y conducentes para la aprobación de las citada reglamentación**, habiéndose realizado coordinaciones con la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente como ordena también la citada disposición, **encontrándose pendiente la respectiva aprobación**”³⁷ (Negrita y subrayado nuestro), por lo que, no resultan argumentos

razonables y válidos para sostener que no es renuente a cumplir dicho mandato y justificar así su incumplimiento, más aun, cuando genera desprotección en materia ambiental en dicho sector.

DECIMO OCTAVO: Que, al respecto, el Tribunal Constitucional también en la **STC N° 03595-2014-PC/TC del 12 de marzo de 2020**, dejó establecido:

(...) 9. Asimismo, tal y como fue señalado por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 02002-2006-PC/TC, en el ámbito de la Administración Pública, **los actos de los funcionarios y autoridades públicas deben desarrollarse dentro del marco normativo que establece la Constitución y la Ley, por lo que resulta arbitrario que se omita el cumplimiento de un mandato contenido en una ley, que se omita expedir un reglamento o que el cumplimiento se dé, pero de manera defectuosa, parcial o aparente.** En directa relación con lo expuesto se encuentra el imperativo de que **tales actos deban realizarse dentro de los plazos asignados, bajo responsabilidad de ley,** o incluso, de no mediar plazos, que aquellos se realicen dentro de plazos razonables, debiendo tenerse siempre en consideración el nivel de urgente atención que requieren los derechos fundamentales en los que se incide (fundamentos jurídicos 25 y 26)

(...) 17. Sin embargo, es necesario dejar sentado que, **más allá del cumplimiento por parte de la entidad demandada,** no puede soslayarse que **desde la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo 019- 2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446 (el 25 de setiembre del 2009), transcurrieron cerca de diez años, y desde la interposición de la demanda (el 25 de octubre del 2012), cerca de siete años; lo que generó, además, desprotección en materia ambiental en dicho subsector,** con lo cual se vieron involucrados los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas del territorio nacional, yendo, incluso, contra algunos principios que garantizan de mejor manera la protección del medio ambiente (principio de prevención y principio precautorio). (...)” (Negrita y subrayado nuestro).

DECIMO NOVENO: Que, en consecuencia, el MINDEF no ha cumplido en estricto con elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas conforme a lo dispuesto en el referido Reglamento, lo que evidencia su renuencia e incumplimiento de la referida norma, por consiguiente, debe estimarse la demanda, y, además, de conformidad con el artículo 28° del Nuevo Código Procesal Constitucional, se impone el pago de los costos procesales a la demandada, lo cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de sentencia.

VIGESIMO: Que, finalmente, para manifestar, que el motivar consiste en fundamentar, exponer los argumentos fácticos y jurídicos que sustentan la decisión, esto es, que el

motivar en una resolución judicial no equivale a la mera explicación o expresión de las causas del fallo, sino a su justificación razonada, a poner de manifiesto las razones que hacen jurídicamente aceptable la decisión; así también, el Tribunal Constitucional en la **STC N° 0268- 2012-HC/TC** precisa que: "... el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales implica la exigencia de que el órgano jurisdiccional sustente de manera lógica y adecuada los fallos que emita en el marco de un proceso. **Ello no supone en absoluto una determinada extensión de la motivación, sino fundamentalmente que exista: a) fundamentación jurídica, lo que supone que se exprese no solo la norma aplicable al caso, sino que también se explique y justifique por qué el hecho investigado se encuentra enmarcado en los supuestos que la norma prevé; b) congruencia entre lo pedido y lo resuelto; y, c) que por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun cuando esta sea sucinta o se establezca el supuesto de motivación por remisión**" (Negrita y subrayado nuestro); en esta perspectiva, se advierte pues, que la resolución recurrida cumple razonablemente con los parámetros de motivación constitucionalmente exigidos; constituyendo situación distinta el hecho o circunstancia que la demandada no compartan el sentido de la decisión.

Por estos considerandos, los Jueces Superiores de la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima:

RESOLVIERON:

I. CONFIRMAR el AUTO contenido en la resolución N° 8 del 29 de marzo de 2021 [fs 239 a 240], que resolvió declarar infundada la excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado postulada por el Procurador del Ministerio del Ambiente.

II. CONFIRMAR el extremo de la **sentencia contenida en la resolución N° 11** del 30 de noviembre de 2021 [fs 256 a 263] que declaró fundada la demanda de cumplimiento interpuesto por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible del Perú en contra del Ministerio de Defensa. Ordenar al Ministerio de Defensa cumpla con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAN, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, bajo apercibimiento de iniciarse el procedimiento descrito en el artículo 26° del NCPConst. Ordenar al Ministerio de Defensa el pago de los costos del proceso favor del demandante.

En los seguidos por **el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y Desarrollo Sostenible Perú** contra el **Ministerio de Defensa** sobre proceso de cumplimiento, Notifíquese y Devuélvase.

**PAREDES FLORES
VELARDE ACOSTA
SALAZAR MENDOZ**

Capítulo IX

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR EDUCACIÓN

Expediente N° 04809-2023-0-1801-JR-DC-05

Quinto Juzgado Constitucional de Lima

Juez Jorge Ramírez Niño de Guzmán- Especialista Julio Carnajal Cayllahua

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, aprobada mediante el Decreto Supremo 019-2009-MINAM, señala que en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario desde el día siguiente a la publicación del Decreto Supremo, las autoridades competentes en coordinación con el Ministerio de Educación debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas a lo dispuesto en el citado Reglamento. En ese sentido, el Ministerio de Educación le correspondía dar cumplimiento a la mencionada disposición, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM que incorpora los proyectos de inversión de los sectores Justicia y Derechos Humanos en la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA.

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
EDUCACIÓN	Ministerio de Educación		
	1. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura de carácter permanente (material noble) de educación básica regular (inicial, primaria y/o secundaria), básica especial (CEBE o PRITE) o Centro Educativo Deportivo Experimental (CEDE), que comprenda al menos una de las siguientes condiciones: a. Que proyecte contar con una edificación con una capacidad de aforo total mayor a 2500 estudiantes. b. Que prevea tratar un volumen mayor a 20 m3 /día de aguas residuales provenientes de la actividad humana (domésticas), mediante un sistema de tratamiento. c. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia. 2. Creación, mejoramiento y/o ampliación del servicio de educación superior y/o técnico productivo, que comprenda al menos una de las siguientes condiciones: a. Que prevea tratar un volumen mayor a 20 m3 /día de aguas residuales provenientes de la actividad humana (domésticas), los cuales serían manejados a través de la implementación de un sistema de tratamiento. b. Que prevea contar con una planta de tratamiento de aguas residuales industriales.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
	c. Que prevea contar con instalaciones destinadas al desarrollo de al menos uno de los siguientes procesos productivos: (i) Actividades de acuicultura con una producción anual mayor a las 3.5 toneladas brutas, (ii) Beneficio animales considerando un número de individuos igual o mayor a 10 cabezas de ganado vacuno/día, 20 cabezas de cerdos o camélidos sudamericanos/día, 30 cabezas de ovino o caprino/día o su equivalente a un consumo superior de 5000 litros de agua por día para otro tipo de animales y/o (iii) Acopio de leche fresca en plantas con una capacidad igual o mayor a 10 000 litros de leche por día. d. Que prevea contar con laboratorios, que utilicen insumos químicos sólidos y líquidos considerados peligrosos al estar incluidos en la versión vigente del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos de las Naciones Unidas - Libro Púrpura de las Naciones Unidas o por sus características. e. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia. 3. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura para el servicio de Centro de Alto Rendimiento (CAR) o Centro de Entrenamiento de Alto Rendimiento (CEAR), que comprenda al menos una de las siguientes condiciones: a. Que prevea tratar un volumen mayor a 20 m³ /día de aguas residuales provenientes de la actividad humana (domésticas), los cuales serían manejados a través de la implementación de un sistema de tratamiento.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
	b. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia. 4. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura de estadios, que comprenda al menos una de las siguientes condiciones: a. Que cuente con un área de emplazamiento total mayor a 1 ha y que incluya tribunas con una capacidad máxima total mayor a 5000 espectadores. b. Que prevea ubicarse a una distancia menor igual de 250 metros de un cuerpo natural de agua (considerando su nivel más alto) o en laderas y/o requiera la implementación de obras de drenaje de aguas e impermeabilización del terreno. c. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia. 5. Creación, mejoramiento y/o ampliación de infraestructura para el servicio de villas deportivas, complejos deportivos o polideportivos, que comprenda al menos una de las siguientes condiciones: a. Que prevea contar con un área de emplazamiento total mayor a 3 ha y con una capacidad de aforo mayor a 5 000 personas.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
	b. Que prevea ubicarse a una distancia menor o igual de 250 metros de un cuerpo natural de agua (considerando su nivel más alto) o en laderas y/o requiera la implementación de obras de drenaje de aguas e impermeabilización del terreno. c. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	

Fuente: Artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM

Esta es la razón por la que mediante Carta de IDLADS de fecha 28 de julio del 2023, se solicitó al Ministerio de Educación que dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, transcurridos 10 días hábiles sin que lo haga, se interpuso demanda de cumplimiento el 22 de septiembre del 2023, siendo admitida el 31 de octubre, mediante resolución 1 del Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, más adelante, este provee el escrito de contestación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el 1 de diciembre, y posteriormente se desarrolla la Audiencia Única, el 21 de diciembre. Posteriormente, el 31 de enero del 2025, el Quinto Juzgado Constitucional de Lima emite sentencia declarando fundada la demanda en los siguientes términos: “2. Se ordena al Ministerio de Educación a cumplir con lo dispuesto en con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM en el plazo de 10 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72° del Nuevo Código Procesal Constitucional.”

9.1. Auto admisorio de acción de cumplimiento

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA QUINTO JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL

Expediente : 04809-2023-0-1801-JR-DC-05.

Demandante : IDLADS PERÚ.

Demandado : Ministerio de Educación. Procuraduría del MINEDU

Materia : Acción de Cumplimiento.

Juez : Jorge Luis Ramírez Niño de Guzmán

Especialista : Julio César Carnajal Cayllahua

AUTO ADMISORIO

RESOLUCIÓN NUMERO UNO

Lima, diecinueve de septiembre del dos mil veintitrés.

PUESTO A DESPACHO a la fecha, avocándose al trámite de la presente demanda el Juez que suscribe por disposición superior.

AUTOS Y VISTOS: Con el escrito de demanda y anexos; y **CONSIDERANDO:**

Asunto: Calificación de la demanda

Primero: INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERU interpone demanda de cumplimiento contra MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, solicitando lo siguiente:

1. CUMPLA con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Segundo: La parte demandante plantea el siguiente fundamento:

1. Mediante Carta de IDLADS del 28 de julio de 2023 solicita al Ministerio de Educación que dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446.
2. Habiendo transcurrido más de 10 días hábiles sin que la autoridad de una respuesta ni haya dado cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, y, teniendo en cuenta que el plazo para realizarlo se encuentra vencido, interpone la acción de cumplimiento a fin de que su despacho ordene al Ministerio de Educación cumplir con la norma.

Tercero: Que, en conformidad con lo establecido en el inciso 6, del artículo 200º de la Constitución Política del Estado, el cual indica que la Acción de Cumplimiento procede

contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Cuarto: Asimismo, ello tiene relación con lo establecido el artículo 65° del Nuevo Código Procesal Constitucional, donde indica que: “Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1. Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2. se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. (...)”.

Quinto: Así también, es preciso señalar, que en el artículo 06° del Nuevo Código Procesal Constitucional, configura la prohibición de rechazo liminar: “De conformidad con los fines de los procesos constitucionales de defensa de derechos fundamentales, en los procesos constitucionales de habeas corpus, amparo, habeas data y de cumplimiento no procede el rechazo liminar de la demanda”; motivo por el cual, se debe admitir la presente demanda.

Sexto: En virtud del Artículo 12° primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, se dispone fijar fecha de audiencia única, la misma que se llevará a cabo de manera virtual o remota el día 17 DE OCTUBRE DEL 2023 a horas 10:00 A.M.

Séptimo: Siendo ello así, del análisis de la demanda presentada y de los anexos que se adjuntan en la misma, se aprecia que la demanda reúne los requisitos previstos en el artículo 65°, artículo 67°, y del artículo 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional; así también, cumple con lo señalado el inciso 6 del artículo 200° de la Constitución Política; motivo por el cual, corresponde admitir a trámite la presente demanda de cumplimiento.

Por lo expuesto en las consideraciones señaladas, se **RESUELVE**:

1. ADMITIR a trámite la demanda de **PROCESO DE CUMPLIMIENTO** interpuesta por INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERU contra MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, por ofrecidos los medios probatorios respectivos; téngase presente su domicilio real, su domicilio procesal, su número de celular, su correo electrónico, y su casilla electrónica; que señala para los fines de ley.
2. **CONCÉDASE** plazo de DIEZ DÍAS a la parte demandada; para que haga valer su derecho en el término de ley.
3. **FIJÁNDOSE** fecha para **AUDIENCIA ÚNICA** la misma que se llevará a cabo de manera virtual o remota el día 17 DE OCTUBRE DEL 2023 a horas 10:00 A.M. a través de la Plataforma GOOGLE MEET: i) **PRECISAR** que las reglas la conducta: 1 “En los procesos de amparo, habeas data y de cumplimiento, interpuesta la demanda por el agraviado el juez señala fecha y hora para la audiencia única que tendrá lugar en un plazo máximo de treinta días hábiles.

Al mismo tiempo emplaza al demandado para que conteste la demanda en el plazo de diez días hábiles. (...)”. de las partes y sus abogados previstas para las audiencias presenciales son aplicables a las audiencias virtuales, para cuyo efecto deberán cumplir con conectarse al enlace, dirección Web: <https://meet.google.com/fyq-mnwk-ddt> se realizará la video conferencia a la hora señalada, sin perjuicio de lo mencionado, deberá conectarse a partir de las 09:45 A.M., de la fecha señalada, a efectos de acreditarse y verificar su identidad; y deberá activar o desactivar el micrófono solamente cuando el Señor Juez se lo indique, debiendo en todo momento portar la cinta y medalla de abogado que lo identifique como tal; siendo responsable de adoptar las precauciones del caso para contar con una buena conexión al enlace web remitido. No está permitido ingresar a la audiencia virtual en vehículos en movimiento.

4. **REQUERIR** a las partes para que en el plazo de DIEZ DIAS cumplan con: i) señalar casilla electrónica del Poder Judicial, si no lo hubieran realizado, de conformidad con lo establecido en el artículo 155-D de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la Directiva N° 006-2015-CE-PJ, aprobada mediante la Resolución Administrativa N° 260-2015-CE-PJ, bajo apercibimiento de que las resoluciones que se expidan se notificarán en la casilla que aparezca en el SINOE del Poder Judicial; en caso no lo hubiere realizado, se tendrá por notificada a la parte, el día en que sea descargado en el SIJ, que es de acceso público a través de la página institucional del Poder Judicial. y ii) **SEÑALAR** una única cuenta de correo electrónico con extensión “Gmail” y un número de teléfono celular, a través del cual se les notificará de la dirección web o vínculo generado donde se realizará la video conferencia. Notifíquese.

9.2. Sentencia de primera instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Educación

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

QUINTO JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE : 04809-2023-0-1801-JR-DC-05.
DEMANDANTE : INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERU.
DEMANDADO : MINISTERIO DE EDUCACIÓN. PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.
MATERIA : ACCION DE CUMPLIMIENTO.
JUEZ : JORGE LUIS RAMIREZ NIÑO DE GUZMAN.
ESPECIALISTA : JULIO CÉSAR CARBAJAL CAYLLAHUA.
SENTENCIA
RESOLUCIÓN NÚMERO OCHO

Lima, veintitrés de enero del dos mil veinticinco. -

I. PARTE EXPOSITIVA

Vistos.

El proceso de cumplimiento formulado por el **Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Perú – IDLADS Perú** contra el **Ministerio de Educación**.

Petitorio:

La demandante formula su demanda de cumplimiento peticionando lo siguiente:

1. Se ordene a la demandada cumpla con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009- MINAM.

Fundamentación fáctica:

El demandante señala, en síntesis, lo siguiente:

1. Señala que la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009- MINAM, Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, prescribe lo siguiente: “Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.”

2. Mediante Carta de IDLADS del 28 de julio de 2023 solicita al Ministerio de Educación que dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446.
3. Habiendo transcurrido más de 10 días hábiles sin que la autoridad de una respuesta ni haya dado cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, y, teniendo en cuenta que el plazo para realizarlo se encuentra vencido, interpone la acción de cumplimiento a fin de que su despacho ordene al Ministerio de Educación cumplir con la norma.

Ministerio de Educación Contestación de la demanda

4. Señala que son los ministerios, como autoridades sectoriales competentes, quienes ejercen las funciones ambientales en el ámbito de las actividades de su sector, por lo que tienen a su cargo la regulación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con el marco legal vigente.
5. Con la entrada en vigencia de la Resolución Ministerial N°135-2021-MINAM, a partir del 07 de diciembre del 2021 el MINEDU se constituye formalmente como autoridad sectorial ambiental competente. A partir de lo señalado, el MINEDU, a través de sus áreas técnicas ha venido impulsando la implementación de los instrumentos normativos en materia de certificación ambiental del sector educación; teniendo como prioridad la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del sector Educación.
6. Anteriormente, la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Educación requiere de diversas acciones, las cuales, si bien son impulsadas por el MINEDU, se encuentran sujetas a evaluación posterior y opinión favorable por parte del MINAM; por lo que implica un trabajo conjunto.
7. A partir de ello, desde el 07 de diciembre de 2021, fecha en la cual el MINEDU se constituye formalmente como Autoridad Ambiental Sectorial, se han venido efectuando diligentemente diversas acciones destinadas a impulsar la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental.
8. Si bien el MINEDU actualmente no cuenta con un Reglamento de Gestión Ambiental, cumplimos con precisar que a la fecha viene ejerciendo diligentemente sus competencias en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental a su cargo, aplicando de manera supletoria la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento; por lo que carece de sustento la desprotección normativa que alega el demandante. Asimismo, el MINEDU ha venido tramitando desde que asumió como Autoridad Sectorial Ambiental, respecto de la evaluación de los instrumentos ambientales a los proyectos incluidos en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
9. En ese sentido, no existe renuencia para el cumplimiento de las normas que aduce el demandante, puesto que, el MINEDU viene impulsando diligentemen-

te la aprobación del RGAE como parte del proceso de implementación de los instrumentos normativos del sector Educación.

II. PARTE CONSIDERATIVA

Del proceso de cumplimiento.

10. Del inciso 6, del artículo 200° de la Constitución Política del Estado, se desprende que la acción de cumplimiento, procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.
11. Asimismo, ello tiene relación con lo establecido el artículo 65° del Nuevo Código Procesal Constitucional, donde indica que:

“Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; o 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. No es objeto del proceso de cumplimiento el acto administrativo que contenga el reconocimiento o pago de devengados ni de obligaciones que deben determinarse en órgano jurisdiccional especializado o estación probatoria distinta a los juzgados especializados en lo constitucional.”

Del petitorio.

12. El objeto de la demanda, es el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019- 2009-MINAM.

De la controversia de autos:

13. De acuerdo a los fundamentos de la demanda, se ha dicho que, la demandante solicitó al Ministerio de Educación, con fecha 30 de julio del 2023, se dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, pero que no ha obtenido respuesta de la autoridad obligada de haber cumplido dicho mandato. Agrega que la presente demanda cumple con los requisitos del artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
14. Frente a esto, la parte demandada ha precisado que se han realizado diversas acciones destinadas a impulsar la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental.
15. En ese sentido, la controversia se circunscribe a determinar si la norma objeto de la presente demanda cumple con los requisitos establecidos en el Nuevo Código Procesal Constitucional, así como en el precedente Villanueva Valverde. Es preciso señalar que el citado precedente Villanueva Valverde es previo al Nuevo Código Procesal Constitucional que dispone métodos de interpretación

y mecanismos por los que debe determinarse la eficacia de la norma, por lo que ya no aplica dicho precedente; empero, en el presente caso, aún con la aplicación de dicho precedente, es verificable que existe el mandato exigible.

Del requisito especial del proceso de cumplimiento.

16. Al respecto, el Nuevo Código Procesal Constitucional, en su artículo 69°, señala que para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.
17. Al respecto, la parte demandante ha presentado como anexo, un documento de fecha cierta, con fecha de 30 de julio del 2023, mediante el cual solicita que se cumpla con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446. La demandada no ha cuestionado este documento en su escrito de demanda, por lo que esta judicatura da por cumplido el requisito especial precisado en el Nuevo Código Procesal Constitucional para los Procesos de Cumplimiento, por tanto, corresponde dilucidar la materia controvertida.

De las reglas aplicables a los procesos de cumplimiento.

18. El Nuevo Código Procesal constitucional, en su artículo 66°, respecto a las reglas aplicables para resolver la demanda, con criterio más tutelar establece lo siguiente:

“Artículo 70. Causales de improcedencia No procede el proceso de cumplimiento:

- 1) *Cuando el mandato sea genérico o poco claro, el juez, previa interpretación de la norma legal o del acto administrativo firme, entra a resolver el fondo del asunto, debiendo observar las siguientes reglas:*
 - 1.1) *Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución.*
 - 1.2) *La interpretación del acto administrativo firme debe respetar los principios generales del Derecho Administrativo; la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.*
- 2) ***Cuando el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, el juez, previo esclarecimiento de la controversia, entra a resolver el fondo del asunto. Para ello, deberá observar las siguientes reglas:***

- 2.1) ***El juez aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico.***
 - 2.2) ***Asimismo, y de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato.***
 - 3) *Cuando, para determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato contenido en una norma legal o acto administrativo firme resulte necesario entrar al fondo del asunto, el juez admite a trámite la demanda, y esclarecerá la controversia.*
 - 4) *Cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez debe así declararlo, y, en consecuencia, desestimar la demanda.”*
19. En lo referido a que el mandato sea genérico o poco claro, de una interpretación literal se deduce que el mandato que contiene dicha norma es la emisión de un reglamento que recae sobre normas del sistema nacional de evaluación ambiental emanada del Decreto Supremo 019-2009-MINAM. En ese sentido, el mandato si es claro, y no requiere mayor interpretación.
 20. Respecto a la posibilidad de que el mandato esté sujeto a una controversia compleja o, a interpretaciones dispares, el mandato, al requerir el cumplimiento a la administración para que esta emita un reglamento tomando como base la exigencia derivada del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, no es posible que estos puedan estar sujetos a una controversia compleja. Es más; de los argumentos de la contestación de la demanda, la demandada reconoce que el plazo regulado por la Primera Disposición Complementaria Final culminó el 26 de marzo de 2010, siendo un plazo inaplicable pues le resultaría imposible dar cumplimiento en medida que dicha institución asumió funciones como Autoridad Sectorial Ambiental desde el 07 de diciembre de 2021. Partiendo de lo acotado por su parte, resulta evidente que la demandada no cuestiona que no deba emitir dichos lineamientos, puesto que además señala haber realizado acciones para conseguir la emisión de tal reglamento desde que adquirió la condición de Autoridad Sectorial Ambiental.
 21. Finalmente, concatenado con el anterior fundamento, respecto a la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato contenido, este está ya determinado, en tanto y en cuanto, la parte demandada ya ha demostrado en su escrito de contestación que está obligada a producir el mencionado reglamento, solo que no ha terminado de ejecutar las acciones que la norma exige. Aunado a ello, el mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de

la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM no es contrario a la ley, ni se ha evidenciado su inconstitucionalidad, por lo que la pretensión del demandante no está inmersa dentro del inciso 3 o 4 del artículo 70° del Nuevo Código Procesal Constitucional.

22. Respecto a la complejidad de la controversia. En el presente caso no se observa que la controversia planteada sea compleja o haya interpretaciones dispares puesto que, de lo analizado hasta el momento en la presente sentencia, se tiene que dicha disposición complementaria final, dispone la obligación de emitir un reglamento que deben cumplir los ministerios.
23. Asimismo, respecto a si el mandato que sustenta dicha disposición complementaria final, no se observa que el mandato sea contrario a la ley o la Constitución. En su defecto, el demandante tampoco ha deducido o señalado alguna objeción respecto a este punto. En ese sentido, se tiene que el mandato cumple con lo establecido en el Nuevo Código Procesal Constitucional.
24. Finalmente, en ese sentido, no se acredita que la entidad demandada hubiese cumplido con emitir el reglamento que recae sobre normas del sistema nacional de evaluación ambiental emanada del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, a pesar de haber sido requerida mediante documento de fecha cierta como consta en autos. Por tal motivo, es manifiesta la renuencia de la entidad demandada a dar cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, por lo que corresponde declarar fundada la demanda y ordenar a la entidad demandada que cumpla con elaborar y aprobar el Reglamento ordenado por la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

III. PARTE RESOLUTIVA

Por tales consideraciones, el Juez del Quinto Juzgado Constitucional resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento interpuesta el **Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Perú – IDLADS Perú** contra el **Ministerio de Educación**.
2. **Se ordena al Ministerio de Educación** a cumplir con lo dispuesto en con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM en el plazo de 10 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72° del Nuevo Código Procesal Constitucional.
3. **Notifíquese. -**

9.3. Sentencia de segunda instancia sobre Reglamento de Protección Ambiental del sector Educación

Corte Superior de Justicia de Lima Tercera Sala Constitucional

Exp. 04809-2023-0-1801-JR-DC-05

Materia: Acción de Cumplimiento

EXPEDIENTE N° 04809-2023-0-1801-JR-DC-05 RESOLUCIÓN N° TRES

Lima, diez de junio del dos mil veinticinco. -

VISTOS: Interviniendo como Juez Superior Ponente el Señor **Cabrera Giurisich**, esta Sala Superior emite pronunciamiento respecto de la apelación interpuesta; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Viene en grado de apelación la **SENTENCIA** dictada por **Resolución N° 08** del 23 de enero del 2025, obrante de fojas 217 a 221, que resolvió: “1. *Declarar FUNDADA la demanda de cumplimiento interpuesta el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Perú – IDLADS Perú contra el Ministerio de Educación. 2. Se ordena al Ministerio de Educación a cumplir con lo dispuesto en con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM en el plazo de 10 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72° del Nuevo Código Procesal Constitucional.*”

SEGUNDO: Que, mediante Escrito del 05 de febrero del 2025 – de fojas 225 a 231, la demandada Ministerio de Educación, interpone recurso de apelación contra la **SENTENCIA** del A quo, bajo los siguientes argumentos:

- Que, conforme al artículo 18° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), establece que corresponde a las autoridades sectoriales emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el literal b) del artículo 5° del Reglamento de la Ley del SEIA, conforman el SEIA y conducen los procesos de evaluación de impacto ambiental, entre otras, las autoridades sectoriales nacionales. En esa misma línea, el artículo 8° del Reglamento de la Ley del SEIA señala que son autoridades competentes en el marco del SEIA, las autoridades sectoriales nacionales, las autoridades regionales y las autoridades locales con competencia en materia de evaluación de impacto ambiental. De acuerdo con lo expuesto, se colige que son los ministerios, como autoridades sectoriales competentes, quienes ejercen las funciones ambientales en el ámbito de las actividades de su sector, por lo que tienen a su cargo la regulación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, de conformidad con el marco legal vigente.
- Que, con la entrada en vigencia de la Resolución Ministerial N° 135- 2021- MINAM, a partir del 07 de diciembre del 2021 el MINEDU se constituye formalmente como

autoridad sectorial ambiental competente. A partir de lo señalado, el MINEDU, a través de sus áreas técnicas ha venido impulsando la implementación de los instrumentos normativos en materia de certificación ambiental del sector educación; teniendo como prioridad la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del sector Educación.

- Que, el Reglamento de la Ley del SEIA entró en vigencia el 26 de setiembre de 2009, siendo que el plazo regulado por la Primera Disposición Complementaria Final, culminó el 26 de marzo de 2010. En este punto, debemos precisar que la citada disposición normativa resultaba inaplicable para el Ministerio de Educación, toda vez que era materialmente imposible dar cumplimiento al plazo establecido, en tanto que el MINEDU asumió funciones como Autoridad Sectorial Ambiental a partir del 07 de diciembre de 2021, es decir con posterioridad al vencimiento de término fijado por la norma.
- Que, el área técnica precisa que la presente propuesta se encuentra en evaluación por parte del MINAM, encontrándose actualmente como pendiente de respuesta. Por lo expuesto, se acredita que mi representada viene realizando las acciones y gestiones correspondientes a fin de la aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del sector Educación.
- Que, no existe renuencia para el cumplimiento de las normas que aduce el demandante, puesto que, el MINEDU viene impulsando diligentemente la aprobación del RGAE como parte del proceso de implementación de los instrumentos normativos del sector Educación.
- Por último, refiere que, de acuerdo a lo prescrito por el numeral 68° del Código Procesal Constitucional, la demanda de cumplimiento es dirigida contra la autoridad o funcionario renuente de la administración pública, y estando a que no existe ningún tipo de renuencia ni incumplimiento por parte del MINEDU, consideramos que la demanda carece de sustento legal, razón por la cual debe ser declarada improcedente o en su defecto infundada.

TERCERO: Conforme lo prescribe el artículo 364° del Código Procesal Civil, aplicable subsidiariamente al presente proceso, en virtud de lo establecido por el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Civil vigente, el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte la resolución que le produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente.

La apelación como recurso ordinario para impugnar autos y sentencias está regida por “principios específicos” que orientan su actuación entre los cuales destacan: el “Tantum devolutum quantum appellatum”, y el de la prohibición de la “reformatio in peius”. El primero, estrechamente ligado a los principios dispositivo y de congruencia procesal, significa que el órgano revisor (Ad quem) al resolver la apelación deberá pronunciarse sólo sobre aquellas pretensiones o agravios invocados por el impugnante

en su recurso. El segundo, es uno de los principios característicos del recurso de apelación, implicando el impedimento del órgano revisor de modificar la resolución impugnada empeorando la situación del apelante, salvo que exista apelación.

CUARTO: El artículo 200°, inciso 6, de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65°, inciso 1, del Código Procesal Constitucional señala que es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

QUINTO: Del escrito de demanda, obrante de fojas 21 a 23, se aprecia que el INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO

SOSTENIBLE PERÚ – IDLAS interpone demanda de cumplimiento contra el MINISTERIO DE EDUCACION, solicitando al órgano jurisdiccional ordene a la demandada de cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante D.S. N° 019-2009-MINAM.

SOBRE EL ASPECTO DE FORMA:

SEXTO: Que, el artículo 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional ha precisado que: *“Para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud. Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.”*

SÉPTIMO: En caso de autos, se advierte la **Carta N° 221-2023/IDLADSPERÚ del 28 de julio del 2023** – a fojas 12, debidamente recepcionada por la entidad demandada según constancia a fojas 13, mediante la cual la parte demandante solicitó el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446; y, de los medios probatorios aparejados en la contestación del Ministerio de Educación (de fojas 117 a 118), no se advierte que haya respondido oportunamente a la carta del demandante y se haya cumplido con lo solicitado.

Siendo ello así, a criterio de este superior colegiado, el demandante sí cumplió con el requisito de forma dispuesto en el artículo 69° del Nuevo Código procesal Constitucional, por lo que corresponde analizar si el mandamus es plausible de cumplirse en la presente vía.

SOBRE EL ASPECTO DE FONDO:

OCTAVO: El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida **EXP. N° 04745- 2022-PC/TC** publicado el 10 de mayo del 2025, estableció como precedente vinculante lo dispuesto en su fundamento 17; teniendo en cuenta lo incorporado por el **artículo 66° del Nuevo Código Procesal Constitucional y lo dispuesto por el precedente**

vinculante Maximiliano Villanueva Valverde (Expediente N° 0168-2005-PC/TC) corresponde esclarecer la aplicación en conjunto de estas reglas contenidas en ambos dispositivos jurídicos, esto, para el cumplimiento de un mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo:

- a) *En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en todo proceso de cumplimiento se debe contar con un **mandato vigente**.*
- b) *Como segunda regla sustancial establecida en el precedente vinculante aludido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC, se precisa que el **mandato debe ser cierto y claro**. En caso de presentarse una disyuntiva en aplicación de dicha regla, conforme al inciso 1 del artículo 66 del NCPCo, el juez procederá de la siguiente forma: (i) Para realizar la interpretación de una norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; su resultado deberá respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución Política. (ii) En aquellos casos en que la labor interpretativa sea respecto de un acto administrativo firme, el juez constitucional deberá respetar los principios generales del derecho administrativo, la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.*
- c) *En la aplicación de la regla sustancial de **que el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares**, conforme al inciso 2 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional, previo esclarecimiento de la controversia, podrá entrar a resolver el fondo del asunto, para lo cual, deberá observar las siguientes reglas: (i) Se aplicará una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico. (ii) Por otro lado, de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato.*
- d) *Otra regla sustancial exige que **el mandato sea obligatorio e incuestionable**, para lo cual, conforme al inciso 3 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional podrá conocer el fondo del asunto y esclarecer dicho aspecto.*
- e) *Cuando el mandato, pese a cumplir con las reglas sustanciales indicadas en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde y haber superado alguno de los supuestos establecidos en el NCPCo, sea contrario a la ley o a la Constitución Política, el juez constitucional debe así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda, conforme a lo indicado en el inciso 4 del artículo 66 del NCPCo.*

NOVENO: El demandante pretende que se ordene a la demandada, cumpla con lo dispuesto en la **Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446**, aprobado mediante D.S. N° 019-2009- MINAM, la cual establece:

“Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento”.

DÉCIMO: Debemos precisar, que respecto al mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446 - aprobado mediante D.S. N° 019-2009-MINAM, ya el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse en el **Exp. N° 03595-2014-PC/TC** con el Auto del Tribunal Constitucional del 05 de julio del 2018, precisando: “6. *La parte recurrente solicita que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 019-2009- MINAM. Reglamento de la Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de*

Evaluación de Impacto Ambiental.7. (...) Entonces, a juicio de este Tribunal Constitucional, el mandato contenido en este constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución. Es más, no puede soslayarse que el 6 de junio de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, en el que se hace alusión a que se está emitiendo dicha reglamentación de conformidad, entre otras normas, con la Ley 27446, Ley Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.”

DÉCIMO PRIMERO: Atendiendo a lo anterior, este superior colegiado, también comparte el criterio vertido en el auto ya citado del supremo interprete de la Constitución respecto al mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446 - aprobado mediante D.S. N° 019-2009-MINAM; en ese sentido, significa que el referido mandato cumple con los requisitos precisados en la sentencia vinculante recaída en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC y la ahora vinculante EXP. N° 04745-2022-PC/TC publicado el 10 de mayo del 2025, por lo que debe ser cumplido por la demandada.

DÉCIMO SEGUNDO: Entre los Agravios de la demandada, refiere que no existe renuencia por su parte, debido a que viene efectuado todas las gestiones necesarias a fin de cumplir con el mandamus materia de la presente; al respecto, de los actuados, se aprecia una serie de oficios del año 2022 al año 2023 - de fojas 70 a 78, entre el MINEDU y el MINAM, sobre coordinación de la implementación del mandato contenido en la presente; sin embargo, desde la publicación del DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM (publicado el 25 de setiembre del 2009 en el Diario Oficial El Peruano), han transcurrido más de 14 años, tiempo en el cual la demandada pudo efectuar las gestiones necesarias a fin de implementar el mandato materia de la presente y no esperar que se le requiera dicho cumplimiento a través de la presente

acción; siendo ello así, se advierte la inacción de la demandada, por lo que no podemos amparar los agravios referidos a su renuencia.

DÉCIMO TERCERO: Por todo lo expuesto, la demanda de cumplimiento planteada en autos deviene en fundada, tal como ha resuelto el A quo en la resolución materia de la alzada, la misma que debe ser confirmada.

Por estas razones;

DECISIÓN:

CONFIRMARON la **SENTENCIA** dictada por **Resolución N° 08** del 23 de enero del 2025, obrante de fojas 217 a 221, que resolvió: “1. Declarar **FUNDADA la demanda de cumplimiento** interpuesta el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible del Perú – IDLADS Perú contra el Ministerio de Educación. 2. Se ordena al Ministerio de Educación a cumplir con lo dispuesto en con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 aprobada mediante el Decreto Supremo N° 019- 2009-MINAM en el plazo de 10 días, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72° del Nuevo Código Procesal Constitucional.”

En los seguidos por **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERÚ – IDLAS** contra el **MINISTERIO DE EDUCACION** sobre **PROCESO DE CUMPLIMIENTO**; Notifíquese y devuélvase.

- CG/jacc SS.

PAREDES FLORES

AGUILAR GAITAN

CABRERA GIURISICH

Capítulo X

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR JUSTICIA

Expediente N° 04804-2023-0-1801-JR-DC-04

Cuarto Juzgado Constitucional de Lima

Juez Cinthia Paucar Boza- Especialista Lorena Mejía Paredes

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, aprobada mediante el Decreto Supremo 019-2009-MINAM, señala que en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario desde el día siguiente a la publicación del Decreto Supremo, las autoridades competentes en coordinación con el Ministerio del Ambiente debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas a lo dispuesto en el citado Reglamento. En ese sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) le correspondía dar cumplimiento a la mencionada disposición, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM que incorpora los proyectos de inversión de los sectores Justicia y Derechos Humanos en la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA.

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
JUSTICIA	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos		
	1. Instalación, mejoramiento y/o ampliación del servicio de readaptación social a través de establecimientos penitenciarios o del servicio de reinserción social del adolescente en conflicto con la ley penal a través de centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación, que comprendan al menos una de las siguientes condiciones: a. Que prevea la construcción de vías de acceso, tratar las aguas residuales mediante un sistema de tratamiento y/o contemple soluciones para la dotación de agua potable relacionadas al uso de cuerpos naturales de agua. b. Que proyecte contar en su integridad con una capacidad de aforo de población de internos/adolescentes mayores a 200 y/o que genere un volumen diario de residuos sólidos mayor a 500 litros. c. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	Ver Nota (*****) al final del listado.

Fuente: Artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM

Esta es la razón por la que mediante Carta de IDLADS de fecha 28 de julio del 2023, se solicitó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, transcurridos 10 días hábiles sin que lo haga, se interpuso demanda de cumplimiento el 22 de agosto del 2023, siendo admitida el 31 de octubre, mediante resolución 1 del Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, más adelante, este provee el escrito de contestación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el 20 de noviembre, mediante resolución 2, y posteriormente se desarrolla la Audiencia Única, el 29 de diciembre, estando actualmente el caso pendiente de sentenciar.

El 06 de octubre del 2024, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobó Decreto Supremo N° 011-2024-JUS, Decreto Supremo aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Justicia y Derechos Humanos, esto es, ha cumplido con lo que se exigió en la demanda con posterioridad a su interposición, por lo que es aplicable el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional que señala lo siguiente:

“Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan.”

El 7 de octubre del 2024 solicitamos al juez se declare fundada la demanda de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional por haber causado el agravio de la desprotección del ambiente y se debe ordenar la no repetición por parte del demandado de conductas similares en el futuro. Tal como ocurrió en un caso similar en el Tribunal Constitucional donde se estableció en el Fundamento jurídico 18 de la STC 03595-2014-PC/TC, Pleno 198/2020, lo siguiente:

“[E]s necesario dejar sentado que, más allá del cumplimiento por parte de la entidad demandada, no puede soslayarse que desde la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley 27446 (el 25 de setiembre de 2009), transcurrieron cerca de diez años y desde la interposición de la demanda (el 25 de octubre de 2012), cerca de siete años; lo que generó, además, **desprotección en materia ambiental en dicho subsector**, con lo cual se vieron involucrados los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas marinas jurisdiccionales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas del territorio nacional, yendo, incluso, contra algunos principios que garantizan de mejor manera la protección del medio ambiente (**principio de prevención y principio precautorio**). Es así que, todo lo anterior constituye, en su conjunto, un hecho que amerita estimar la presente.”

10.1. Resolución 1 de Admisión de demanda de cumplimiento

Juzgado Constitucional 4° de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Expediente N. ° 04804-2023.

Demandante : IDLADS Perú: Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú.

Demandado : 1.)- MINJUSDH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
2.)- Procurador Público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Vía procesal : Constitucional: Cumplimiento.

Temas : Cambio Climático, cumplimiento de disposición complementaria de Ley 27446, aprobado por el D.S. 019-2009-MINAM.

Sumilla : Admitimos la demanda a trámite.

Resolución N° 01; Lima, 31 octubre 2023; Calificación.

I.- Fundamentos.

- 1.) Con Escrito de 22 agosto 2023 (ingreso por MPE), más escrito de ampliación en la vía del proceso constitucional, un instituto demanda a una entidad estatal, por violación del derecho constitucional:
- 2.) Solicita que el Ministerio del Ambiente cumpla con una disposición complementaria de una norma legal, la Primera disposición complementaria final. Sobre Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante D.S 019-2009-MINAM y, en consecuencia: “Las acciones ejecutadas durante y después de un Estado de Emergencia declarado oficialmente por eventos catastróficos, siempre y cuando estén vinculados de manera directa con la mitigación y minimización de los efectos negativos de dicho evento, no requerirán cumplir con el trámite de evaluación ambiental. No obstante, la autoridad a cargo de la aprobación y/o ejecución de las obras será responsable de implementar las medidas de mitigación ambiental necesarias, e informar al MINAM sobre lo actuado. El demandante, refiere que la disposición complementaria final de la norma legal no ha sido cumplida a pesar de haber presentado su solicitud.
- 3.) El NCPConst., aprobado con Ley 31307 vigente desde el 24 julio 2021, dispone en su art. 6 como regla general que el juzgado al calificar la demanda no podrá disponer el rechazo liminar; por tanto, admitiremos a trámite. En cuanto a los Demandados, según el NCPConst., art. 5, se notifica al procurador, al funcionario o a la propia entidad estatal, según el caso En el caso concreto, según la Consulta SINOE del SIJ, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, MINJUSDH y Procurador público tiene casilla electrónica.

- 4.) Convocatoria de audiencia de revisión del caso. A partir de las demandas ingresadas desde el 6-10-2022, en que entró en vigencia el art. 12 NCPConst. modificado por Ley 31853, este Juzgado procura, en la medida de lo posible, aplicar la regla de intermediación universal e igualitaria a través de una audiencia, que se realizará de modo virtual.
- 5.) Pandemia COVID-19: A partir de la presencia de la Pandemia COVID-19 en el Perú y conforme a las medidas adoptadas por el Estado en general y por el Poder Judicial en particular, nuestro juzgado aplica un Plan de acción que busca transitar desde el trámite de expedientes exclusivamente presencial a un sistema de trabajo digitalizado: Para ello, cada abogado debe cumplir su obligación legal de señalar una Casilla Electrónica SINOE, correo electrónico Gmail, y teléfono celular, ingresar todo escrito por la MPE Mesa de Partes Electrónica del Poder Judicial (<https://casillas.pj.gob.pe/>), y usar los canales electrónicos El Juez Te Escucha, Módulo de Atención al Usuario MAU virtual, etc., para reclamo o entrevista. En consecuencia, notificaremos conforme lo establece el NCPConst., art. 11, solo por casilla electrónica. Asimismo, invocamos usar las demás herramientas tecnológicas que el Poder Judicial ha puesto al servicio de los ciudadanos, entre otras la que permite el acceso total a las resoluciones que dictan los órganos jurisdiccionales de la Corte de Lima (por lo menos los Juzgados Constitucionales), página web “Consulta de Expedientes Judiciales” (<https://cej.pj.gob.pe>).

II.- Decisión

- 1.) **Admitimos** la demanda y las pruebas anexas.
- 2.) El Demandado deberá contestar en el plazo de DIEZ días y cumplirán con ratificar su Casilla Electrónica o señalar una nueva, y presentar su correo electrónico institucional, bajo apercibimiento de considerar no presentado su escrito hasta que regularice.
- 3.) Convocamos a la Audiencia Virtual de revisión del caso: día 27 diciembre 2023, hora 12:00 p.m., enlace: meet.google.com/oec-ayxg-cph Las partes y/o abogados podrán ingresar directamente al enlace que indicamos en esta resolución, independientemente de si reciben o no el correo de invitación
- 4.) **Notificamos** al demandado con la resolución admisorio, demanda y anexos: -Demandado MINJUSDH : Casilla Electrónica n.º 118271 – SINOE (emplazamiento de demandas). -Procurador Público del MINJUSDH: Casilla Electrónica n.º 114478 – SINOE
- 5.) **Datos del Demandante:** -Casilla Electrónica 2447 - SINOE. Abogada. Lilyan Magaly DELGADILLO HINOSTROZA – CAL 61662 Representante legal: Henry Oleff Carhuatoccto Sandoval.



Rosalía Clemente Tacza, Presidenta de la Confederación Nacional Agraria

Capítulo XI

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR CULTURA

Expediente N° 04811-2023-0-1801-JR-DC-06

Sexto Juzgado Constitucional de Lima

Juez Jacqueline Tarrillo Meneses- Especialista Isabel García Zamora

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, aprobada mediante el Decreto Supremo 019-2009-MINAM, señala que en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario desde el día siguiente a la publicación del Decreto Supremo, las autoridades competentes en coordinación con el Ministerio de Cultura debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas a lo dispuesto en el citado Reglamento. En ese sentido, el Ministerio de Cultura le correspondía dar cumplimiento a la mencionada disposición, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM que incorpora los proyectos de inversión de los sectores Justicia y Derechos Humanos en la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA.

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
CULTURA	Ministerio de Cultura		
	1. Creación, recuperación, mejoramiento y/o ampliación del servicio de interpretación cultural a través de intervenciones arqueológicas, en Monumentos Arqueológicos Prehispánicos, que se ubique en Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, en Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles o sitios Ramsar, y que desarrollen al menos una de las siguientes actividades: (i) Retiro de cobertura vegetal, (ii) Corte y/o conformación de taludes, (iii) Construcción de vías o accesos, (iv) Empleo de maquinaria para excavación o construcción y/o (v) Implemente un sistema de tratamiento de aguas residuales. 2. Creación, mejoramiento y/o ampliación del servicio de interpretación cultural dentro de Monumentos Arqueológicos Prehispánicos, correspondientes a museos de sitios, centros de interpretación, salas de exhibición, áreas de reservas técnicas o similares, con fines de puesta en valor del bien cultural, que impliquen la construcción de infraestructuras de carácter permanente (material noble), y que comprendan al menos una de las siguientes condiciones: a. Que proyecte la instalación de un sistema para el tratamiento de aguas residuales generadas por la operación del proyecto. b. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles o sitios Ramsar. 3. Creación, mejoramiento y/o ampliación de servicios culturales para la participación de la población en las industrias culturales y las artes, de manera exclusiva, a través de casas de la cultura, cines, autocines, teatros o centros culturales, que comprendan al menos una de las siguientes condiciones:	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	Ver Nota (*****) al final del listado.

SECTOR	GOBIERNO NACIONAL – SECTORIAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
	a. Que proyecte generar un volumen diario de residuos sólidos mayor a 500 litros. b. Que prevea ubicarse a una distancia menor o igual de 250 metros de un cuerpo natural de agua (considerando su nivel más alto). c. Que proyecte ubicarse dentro de Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional, ecosistemas frágiles, sitios Ramsar o se localicen en zonas donde se haya comprobado la presencia de restos arqueológicos, en cumplimiento de la legislación de la materia. - En caso un proyecto de inversión considere desarrollar dos o más tipologías y al menos una de ellas cumpla con las condiciones o parámetros establecidos para el sector Cultura, se encuentra sujetos al SEIA y por tanto debe contar con la certificación ambiental, considerando la integralidad del proyecto. Para la definición de “intervención arqueológica” considerar lo precisado en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2014-MC.	No ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización	Ver Nota (*****) al final del listado.

Fuente: Artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM

Con relación al cumplimiento de la **Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446** se ha pronunciado de forma expresa el Tribunal Constitucional en el Pleno de la Sentencia 198/2020 con fecha 12 de marzo del 2020 en la cual declaro fundada la demanda de IDLADS contra PRODUCE y señalo que es posible interponer una acción de cumplimiento contra la referida norma pues su falta de implementación genera desprotección en materia ambiental.

Esta es la razón por la que mediante Carta de IDLADS de fecha 30 de julio del 2023, se solicitó al Ministerio de Cultura que dé cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446, transcurridos

10 días hábiles sin que lo haga, se interpuso demanda de cumplimiento el 23 de agosto del 2023, siendo admitida el 14 de setiembre, mediante resolución 1 del Sexto Juzgado Constitucional de Lima, más adelante, este provee el escrito de contestación del Ministerio de Cultura, el 13 de noviembre, mediante resolución 3, posteriormente se anula la realización de la audiencia única y declara improcedente la demanda, el 28 de diciembre, mediante resolución 7, la que es apelada el 09 de enero del 2024, recurso que se concede el 12 de enero y el 02 de abril se realiza la audiencia de segunda instancia.

La Sentencia de Segunda instancia es emitida el 2 de abril del 2024, notificada el 27 de diciembre del 2024, en la que revoca la sentencia apelada emitida mediante resolución N° 05, su fecha 28 de diciembre de 2023, que declaró improcedente la demanda de autos y, reformándola, la declararon fundada, en consecuencia: ordenaron que la demandada Ministerio de Cultura cumpla con lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

11.1. Sentencia de Segunda Instancia que ordena que el MINCU apruebe el Reglamento de Protección Ambiental del sector Cultura

PRIMERA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

Expediente : 04811-2023-0-1801-JR-DC-06
Demandante : IDLADS PERÚ
Demandado : Ministerio de Cultura
Materia : Acción de Cumplimiento
Resolución Número : 02

Lima, dos de abril de dos mil veinticuatro.-

VISTOS; interviniendo como Juez Superior Ponente el **Ordóñez Alcántara**, por estos fundamentos, y **CONSIDERANDO**, que:

PRIMERO. -Es materia de grado la sentencia emitida mediante resolución N° 05, su fecha 28 de diciembre de 2023, corriente a fojas 65, que declaró improcedente la demanda de autos.

SEGUNDO.-Que, como argumentos de su recurso de apelación de fojas 73, la demandante **IDLADS Perú**, aduce, en resumidas cuentas, que:

- i) Que, al Ministerio de Cultura le correspondía dar cumplimiento a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 27446 en concordancia con lo establecido en el artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM que incorpora los proyectos de inversión del sector cultura en la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
- ii) Que, desde la publicación de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM, el 21 de julio de 2021, tenía 180 días para aprobar su reglamento de protección ambiental, plazo que venció el 19 de abril de 2022, habiendo transcurrido un año y medio sin que se tenga certeza de cuándo la demandada aprobará su reglamento de protección ambiental sectorial, causando perjuicio a la protección del medio ambiente y la participación ciudadana medioambiental.
- iii) El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en el expediente N° 03595 2014-PC/TC sobre el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446 mediante sentencia de fecha 12 de marzo de 2020 en el que declaró fundada la demanda presentada por a IDLADS Perú contra Produce y señaló que es posible exigir judicialmente el cumplimiento de la referida ley.
- iv) Finalmente, no es atendible el fundamento del juez para declarar improcedente la demanda por la sola ausencia del Ministerio del Ambiente, por lo que, de haberlo así considerado, era posible que emplace a dicho Ministerio de oficio conforme lo autoriza el Nuevo Código Procesal Constitucional.

TERCERO.- El recurso de apelación tiene por finalidad que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o de tercero legitimado, la resolución que les produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente; así, expuesto los agravios y empleando el principio de limitación en materia impugnatoria que guarda plena correlación con el principio de congruencia procesal, el órgano revisor al resolver la impugnación solo debe avocarse y pronunciarse sobre los agravios formulados por las partes al proponer sus recursos, sin emitir decisión sobre aquellos aspectos no denunciados por ellas, salvo que se trate de errores graves que hayan generado una actividad procesal nula, siendo aplicable el aforismo *tantum devolutum quantum appellatum*.

CUARTO.- Conforme al artículo II del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, los procesos constitucionales tienen, entre sus fines esenciales, los de garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales que son posibles, o se concretizan, a través de las finalidades específicas de cada uno de los procesos constitucionales, siendo que, en el caso

sub materia, el proceso de cumplimiento tiene como finalidad **proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de un acto administrativo firme**³⁸.

QUINTO.- En ese sentido, el artículo 65° del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que: “Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: (...) 2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o de las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o de las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento”.

SEXTO.- Que, bajo esa premisa normativa, en el caso de autos, el demandante pretende que el Ministerio de Cultura cumpla con lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446 Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental tema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019 Supremo N° 019-2009-MINAM, que ordena que:

“Las Autoridades Competentes, en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto Supremo, bajo responsabilidad, deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento.” [subrayado agregado].

SÉPTIMO. - Cabe agregar que, a fojas 23, obra la copia de la constancia de recepción de la solicitud mediante la cual la demandante, previamente, requirió a la entidad demandada el cumplimiento de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019 2009-MINAM, cumpliendo así con el requisito especial de procedencia del proceso de cumplimiento.

OCTAVO.- Que, el Juez A quo ha declarado improcedente la demanda, fundamentalmente porque:

“ **SÉPTIMO:** Al Respecto es de advertir que lo pretendido por el actor es que se dé cumplimiento a la primera disposición completaría final el Decreto Supremo N° 019 2009-MINAM, no cumple con los requisitos mínimos previstos en la STC N° 168-2005 PC/TC, para ser tramitada en la vía constitucional del proceso de cumplimiento, por cuanto es de advertir que lo solicitado debe de ceñirse para su cumplimiento previa coordinación con el Ministerio de Ambiente, es decir que para su cumplimiento debe de ser analizada

38 Fundamento segundo de la STC N° 03636-2009-PC/TC.

por otras entidades en coordinación con la entidad cuestionada en la presente demanda, por lo que la presente demanda deviene en improcedente conforme a lo previsto en el artículo 7.1 del Código Procesal Constitucional.” [subrayado agregado].

NOVENO. No obstante, lo señalado por el A quo, este Colegiado no coincide con dicho criterio, desde que de la lectura de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, no se advierte que se fije como condicionante de su deber de “elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental” una coordinación “previa” con el Ministerio del Ambiente, sino en todo caso simultánea, con la participación y asesoría del citado Ministerio como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), lo que es conforme con el literal f) del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

DÉCIMO.- Que, siendo ello así, debe tenerse en cuenta que el Tribunal el Tribunal el Tribunal el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente Constitucional en la sentencia recaída en el expediente Constitucional en la sentencia recaída en el expediente Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0168-2005-PC/TC (fundamentos 14, 15 y 16, los mismos que tienen el carácter de precedente vinculante) ha señalado los requisitos mínimos comunes para que sea exigible la ejecución de un acto administrativo a través del proceso de cumplimiento, a saber: **a)** que se trate de un mandato vigente, **b)** ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitadamente de la norma legal o del acto administrativo, **c)** no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, **d)** ser de ineludible y obligatorio cumplimiento, y **e)** ser incondicional; además de ello, debe acreditarse la renuencia del funcionario o autoridad pública. Siendo que, en el caso de autos, la pretensión del demandante cumple con todos los requisitos de forma y fondo conforme a lo señalado por los artículos 65°, 66°, 67°, 68° y 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional, no encontrándose, además, incurso en ninguna de las causales de improcedencia señaladas por el artículo 70° del referido Código, y habiendo cumplido, adicionalmente, con los requisitos mínimos comunes exigidos por el precedente vinculante establecido por el Supremo Interprete de la Constitución, corresponde estimar los argumentos de apelación contenidos en los puntos i), ii) iii) y iv) del Segundo considerando ut supra,

DÉCIMO PRIMERO.- Que, a mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, el criterio establecido en la STC N° 03595-2014-PC/TC de fecha 12 de marzo de 2020, en el que también se demandó el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, y señaló que:

“5. (...) el mandato contenido en la citada disposición constituye un mandato claro, indubitable y de inmediata ejecución, por las siguientes razones:

- En cuanto a la identificación precisa de la entidad llamada a dar cumplimiento, conforme a lo establecido por el artículo 50 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, modificado por la Novena Disposición Complementaria de la Ley 26734, las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los ministerios (entre ellos, lógicamente, el demandado) o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas, con lo cual la disposición cuyo cumplimiento se exige está dirigida también al demandando por ser la autoridad competente.
- La pretensión en el caso de autos no solo incide en el derecho que tiene toda persona a efectos de que el funcionario o autoridad pública dé cumplimiento al mandato legal dispuesto en alguna disposición (eficacia de las normas legales) o, como en el presente caso, del citado decreto supremo, sino que además incide en el derecho fundamental difuso a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú).

(...)

7. Ello es así en la medida en que, además, **la obligación de regulación normativa cuyo cumplimiento se pretende a través del presente proceso no se encuadra** dentro del supuesto genérico de la ejecución de un mandato contenido en una ley o un acto administrativo firme, sino **en el supuesto más concreto recogido en el artículo 66, inciso 2, del CPConst., según el cual es materia del proceso de cumplimiento “el pronunciamiento expreso respecto a la obligación de emitir reglamentos cuya exigencia se encuentre establecida en una ley”;** deber este último que no se circunscribe a la mera “obligación de pronunciamiento”, sino que comprende la obligación directa de emitir aquel reglamento cuya exigencia se deriva del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, norma que sirve de fuente obligacional. (...).

9. (...) Asimismo, tal y como fue señalado por este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 02002-2006-PC/TC, en el ámbito de la Administración Pública, los actos de los funcionarios y autoridades públicas deben desarrollarse dentro del marco normativo que establece la Constitución y la ley, por lo **que resulta arbitrario que se omita el cumplimiento de un mandato contenido en una ley, que se omita expedir un reglamento o que el cumplimiento se dé, pero de manera defectuosa, parcial o aparente.**

En directa relación con lo expuesto se encuentra el imperativo de que tales actos deban realizarse dentro de los plazos asignados, bajo responsabilidad de ley, o incluso, de no mediar plazos, que aquellos se realicen dentro de plazos razonables, debiendo tenerse siempre en consideración el nivel de urgente atención que requieren los derechos fundamentales en los que se incide (fundamentos jurídicos 25 y 26)". [resaltado agregado].

DÉCIMO SEGUNDO.— Que, finalmente, debe señalarse que, la calidad de autoridad competente obligada a “elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental” se acredita también con la expedición de la Resolución Ministerial N° 135-2021-MINAM de fecha 23 de julio de 2021 mediante la cual se resuelve: **“Incorporar los proyectos de inversión de los sectores (...) y Cultura**, en la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 157-2011- MINAM y normas modificatorias.”

Por estos fundamentos, los Jueces de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, **RESOLVIERON:**

REVOCAR la sentencia apelada emitida mediante resolución N° 05, su fecha 28 de diciembre de 2023, corriente a fojas 65, que declaró improcedente la demanda de autos y, **REFORMÁNDOLA**, la declararon **FUNDADA**, en consecuencia: **ORDENARON** que la demandada Ministerio de Cultura **CUMPLA** con lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, **bajo apercibimiento** de que el juez de ejecución aplique las medidas coercitivas previstas en el artículo 27° del Nuevo Código Procesal Constitucional. Con costos. En los seguidos por Asociación Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú -IDLADS Perú con el Ministerio de Cultura, sobre **Proceso de Cumplimiento**; devuélvase. - SS.:

ORDÓÑEZ ALCÁNTARA TAPIA GONZALES
CUEVA CHAUCA



Yanua Atamain Uwarai, Presidenta de IDLADS PERÚ
Autor de Foto: Freddy Guillen

Conclusiones

La Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; dispuso que todos los sectores con competencias ambientales adecuen su normatividad relativa a la evaluación de impacto ambiental al Decreto Supremo N° 019.2009-MINAM, esto es, que actualicen sus reglamentos de protección ambiental y aquellos que no los tuvieran los debían aprobar para marzo del 2010.

Lamentablemente, el Ministerio del Ambiente-MINAM, desde su creación en mayo del 2009, no ha liderado el proceso de adecuación de los diferentes sectores ambientales, razón por la cual, IDLADS PERÚ desde el 2012 ha venido interponiendo demandas de cumplimiento contra los diversos sectores presionándolos para que aprueben sus reglamentos de protección ambiental como se observa a continuación:

Sector	Expediente	Reglamento de Protección Ambiental
Agricultura	No 05630-2012-0-1801-JR-CI-07 Sentencia favorable	Decreto Supremo N° 019-2012-AG
Vivienda	No 05632-2012-0-1801-JR-CI-09 Sentencia favorable	Decreto Supremo N° 015-2012-VIVIENDA

Sector	Expediente	Reglamento de Protección Ambiental
Energía y Minas	No 07806-2012-0-1801-JR-CI-10 Sentencia favorable	Decretos Supremos N° 039-2014-EM, N° 040-2014-EM y N° 014-2019-EM
Transporte y Comunicaciones	No 20581-2012-0-1801-JR-CI-03 Sentencia favorable	Decreto Supremo N° 004-2017-MTC Decreto Supremo N° 023-2024-MTC
Producción	No 03595-2014-PC/TC Sentencia favorable	Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y su modificatorio mediante Decreto Supremo N° 006-2019-PRODUCE
Turismo y Comercio Exterior	No 06535-2017-0-1801-JR-CI-04 Sentencia favorable	Decreto Supremo No 003-2023-MINCETUR
Salud	No 06538-2017-0-1801-JR-CI-05 Sentencia favorable	En ejecución de sentencia
Defensa	No 06537-2017-0-1801-JR-CI-03 Sentencia favorable	En ejecución de sentencia
Educación	No 04809-2023-0-1801-JR-DC-05 Demanda admitida	Sentencia de primera instancia declarada fundada
Justicia	No 04804-2023-0-1801-JR-DC-04 Demanda admitida	Decreto Supremo N° 011-2024-JUS
Cultura	No 04811-2023-0-1801-JR-DC-06 Apelación de improcedencia	Segunda instancia declara fundada la demanda

Fuente: IDLADS PERÚ

Si bien hay sectores como el de agricultura, vivienda, energía y minas, cumplen con aprobar sus reglamentos de protección ambiental durante el proceso, sin necesidad de iniciar la ejecución de sentencia, existen otros que se resisten por años a implementar sus reglamentos como es el caso de Salud, Defensa o Comunicaciones lo que genera desprotección ambiental y vulnera el principio de prevención.

Podemos concluir que las acciones de cumplimiento de IDLADS han sido decisivas para que se aprueben todos los reglamentos de protección ambiental vigentes y serán determinantes para que los sectores que no los tienen los aprueben en resguardo del derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, así como la salud de las personas. Sin embargo, hace falta un rol más protagónico y de liderazgo del MINAM para efectos de garantizar que este proceso sea más rápido puesto que al ser el llamado a ser el ente rector del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental debería ser el más interesado en que todos los sectores cuenten con reglamentos de protección ambiental.

Finalmente, en los casos que se cumplió con aprobar el reglamento de protección ambiental con posterioridad a la interposición de la demanda, en aplicación del segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se declaró fundada la demanda en la medida que la demora en el cumplimiento causó desprotección ambiental y además consumió recursos económicos y tiempo del demandante.

