

Protección jurídica de derechos

EL MINISTERIO
PUBLICO A LA
CUSTODIA DE
INTERESES SOCIALES

Especial



PÁG. 2 LA TUTELA DE LOS INTERESES DIFUSOS EN EL PERÚ: MÁS ALLÁ DEL ARTÍCULO 82 DEL CPC. **GIOVANNI F. PRIORI POSADA**

PÁG. 6 LEGITIMACIÓN EXTRAORDINARIA Y LA TUTELA PROCESAL COLECTIVA. **RENZO CAVANI**

PÁG. 3 EL PROCESO COLECTIVO DEL FUTURO. ¿CLASES DE DERECHOS? **EDILSON VITORELLI**

PÁG. 7 LAS FEMA EN LA LUCHA CONTRA LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD. **GABRIELA RAMÍREZ PARCO**

PÁGS. 4 Y 5 ESPECIAL COMPETENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO. **MARÍA ELENA GUERRA-CERRÓN - KARINA AYVAR CHIU**

PÁG. 8 DEMANDAS COLECTIVAS Y SU TRATAMIENTO: ÁMBITO AMBIENTAL. **SILVIA HERENCIA**



MÁS ALLÁ DEL ARTÍCULO 82 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL

Desafíos en la tutela de los intereses difusos en el Perú

Importa legislación coherente para la protección jurisdiccional efectiva de estos derechos en el país.

El artículo 82 del Código Procesal Civil de 1993 fue la primera norma de todo nuestro ordenamiento jurídico que fijó reglas materiales y procesales para la protección de intereses distintos a los individuales. No cabe ninguna duda que esto fue un avance y una novedad para 1993. Treinta años después, el entusiasmo que pudo haber generado esa norma contrastan con el desasosiego que produce su escasa y normalmente incorrecta aplicación.

En su versión original, esta norma reguló los siguientes temas: 1) la noción de interés difuso; 2) la legitimidad para obrar



GIOVANNI F. PRIORI POSADA

PROFESOR PRINCIPAL DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

activa; 3) el requisito de publicación de la demanda; 4) la previsión de la consulta para las sentencias y 5) el alcance subjetivo de los efectos de la sentencia. La modificación que se produjo en el 2002 solo agregó el destino de la indemnización.

Sin embargo, esas reglas son insuficientes por las siguientes razones:

a) Esta norma prevé solo la tutela de los intereses difusos. No dice nada sobre los intereses colectivos y los individuales homogéneos.

b) No hay criterios claros para evaluar a la asociación que invoca legitimación.

c) Las disposiciones sobre asignación del monto que se obtiene por indemnización no se corresponden con el tratamiento de la legitimación, muchos menos aseguran que lo obtenido vaya a ser usado en aquello para lo que fue otorgado.

d) No hay regulación sobre la coexisten-

cia de procesos por la tutela de los mismos derechos o cuando la causa es la misma y en simultáneo se busca la tutela de derechos supraindividuales e individuales.

Si observamos la situación de la tutela de los derechos supraindividuales más allá de esa norma y nos preguntados sobre el modo como el ordenamiento jurídico peruano responde a su obligación de tutela jurisdiccional efectiva los derechos e intereses, supraindividuales, la situación es igualmente desalentadora:

a) Una serie de disposiciones legales han introducido otras normas sobre tutela de intereses difusos, no completando los espacios en los que existen vacíos legislativos, sino regulando lo ya regulado, generando contradicciones o espacios de discusión sobre lo ya regulado.

b) Muy pocos textos normativos se han ocupado de la tutela de los intereses

colectivos e individuales homogéneos. La Ley Procesal del Trabajo y el Código del Consumo han sido la excepción. Sin embargo, no existen tantos procesos laborales colectivos, ni en materia de consumo.

c) La falta de cultura de litigio colectivo es también palmaria. Muchos abogados prefieren presentar cientos o miles de demandas sobre lo mismo y mal hechas, que una buena demanda que tutele los derechos de todos. Las respuestas jurisdiccionales ante esa deficiente solicitud de tutela muestran un sistemático rechazo a centenares o miles de esas demandas que no tienen razón, o pruebas o sustento.

d) La amparización de la tutela colectiva es otro problema. El amparo no es el escenario para la discusión de la mayoría de los conflictos colectivos por la complejidad que ellos supone. Hay una equivocada idea de que el amparo sirve para todo. El proceso civil o el contencioso administrativo, aun con todos los defectos o vacíos que tienen las leyes que los regulan en materia de tutela colectiva, son mejores que el amparo. Recordemos que incluso en la versión del “nuevo código procesal constitucional” se sacó toda referencia a la tutela de intereses supraindividuales. Sin embargo, los abogados siguen insistiendo. Hay una tutela procesal efectiva más allá del amparo. Puesto que no aprendimos ello aún, la tutela de los derechos supraindividuales se sigue estrellando en las infranqueables paredes de un proceso de amparo cuya tramitación privilegia el juicio de procedencia que el de fundabilidad, o que no tiene los canales adecuados para resolver la mayoría de conflictos colectivos que son llevados a él.

e) No existen criterios claros en el derecho material nacional sobre los alcances del remedio indemnizatorio para la tutela de los derechos supraindividuales. Si a eso le sumamos que no hay normas para resolver los problemas de la coexistencia de procesos en tutela del mismo derecho supraindividuales o de los individuales con los supraindividuales, y menos aún sobre los alcances de la cosa juzgada en estos casos, advertiremos la gravedad de la situación de la tutela de estos derechos.

Hay una tutela jurisdiccional efectiva de estos derechos más allá del artículo 82 del Código Procesal Civil. Es necesario buscarla en esta vinculación directa y propia de las normas constitucionales con el juez, pero, además, capacitando adecuadamente a los abogados, mientras esperamos que el legislador se ocupe de dar una legislación coherente para la tutela de estos derechos.

¿NECESITAMOS DERECHOS
DIFUSOS, COLECTIVOS E
INDIVIDUALES HOMOGÉNEOS?

El proceso colectivo del futuro

Lo más importante es desarrollar reglas que se adhieran a las características de la disputa.



Desde la década de 1970, los ordenamientos jurídicos de diversos países del mundo se dieron cuenta de la importancia de desarrollar mecanismos de protección colectiva de los derechos, por dos razones. En primer lugar, porque hay derechos, como los relacionados con el medioambiente, que no están asociados a individuos concretos y, por lo tanto, tienden a no ser demandados individualmente (véase Mancur Olson, *The logic of collective action*, 1985). En segundo lugar, porque en el mercado de consumo de masas son frecuentes las lesiones generalizadas y es poco probable que todos los perjudicados accedan individualmente a la justicia, ya sea por la escasa entidad del perjuicio individual o por falta de información. Peor aún, si de hecho estas personas presentan muchas demandas, pondrán en peligro el servicio del Poder Judicial, empeorando también la vida de los litigantes en otros casos.

La solución encontrada a esta situación fue la creación de procesos colectivos del tipo representativo, que permiten que una persona, pública o privada, actúe en defensa de todo el grupo. Para hacer esto posible, los autores brasileños propusieron subdividir los derechos colectivos en derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Esta tripartición se extendió por toda América Latina y la península ibérica, incorporándose a las legislaciones de diversos países e incluso a los textos constitucionales.

El problema es que, más de 30 años después de su introducción en Brasil, nos damos cuenta de que esta clasificación presenta problemas teóricos y prácticos. Desde el punto de vista teórico, la posibilidad de separar estas categorías es dudosa. Una misma demanda incluye a menudo aspectos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Por ejemplo, una acción de suministro de cascos a trabajadores en un entorno peligroso protege,



EDILSON
VITORELLI

JUEZ FEDERAL DEL
TRIBUNAL REGIONAL
FEDERAL DE LA 6ª
REGIÓN
PROFESOR
ASOCIADO EN LA
UNIVERSIDAD
FEDERAL DE MINAS
GERAIS (BRASIL)

al mismo tiempo, los derechos individuales homogéneos de estos trabajadores a no sufrir lesiones, el derecho colectivo de esa categoría profesional y de otros trabajadores que puedan ser contratados en el futuro para realizar el trabajo, y el derecho difuso a evitar la sobrecarga financiera del sistema de seguridad social (que es un derecho difuso) con muertes prematuras e incapacidades que serían evitables.

Desde un punto de vista práctico, ningún país que ha adoptado estas categorías ha creado procesos diferenciados para cada una de ellas. En la legislación brasileña, en el Código Modelo de Procesos Colectivos para Iberoamérica y en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, el proceso para los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos es el mismo, con excepción de algunas reglas poco relevantes.

Con el paso del tiempo y la profundización de la experiencia en procedimientos colectivos, ha quedado claro que esta tripartición solo sirve para suscitar polémicas y debates inútiles, destinados a limitar la tutela colectiva. Se afirma, por ejemplo, que un determinado derecho no es susceptible de protección colectiva porque es individual y no difuso, o viceversa. Se argumenta también que las acciones de un determinado legitimado colectivo no pueden ser aceptadas porque son incompatibles con las características de ese tipo de derecho. Los tribunales brasileños están llenos de decisiones sobre estas cuestiones.

Por eso, en un libro publicado originalmente en el 2015 formulé dos propuestas:

Es necesario mirar hacia el futuro y pensar en las bases sobre las que puede evolucionar el sistema procesal colectivo desde ahora.

IMPACTO DE LA CLASIFICACIÓN

Nótese que el propósito de esta clasificación es solo inspirar a los jueces y a los litigantes colectivos a comprender las diferentes naturalezas de los conflictos colectivos y a aplicar técnicas procesales que se adhieran a ellas. No se trata de una segregación teórica e incommunicable, como pretendía la propuesta clásica; se trata de reconocer las características predominantes del conflicto y actuar para resolverlo mejor. Así, por ejemplo, a la hora de plantear la participación de los grupos en los procesos colectivos, esta puede dosificarse en función del tipo de litigio (Ver Edilson Vitorelli y José Ourismar Barros, "Processo Coletivo e Participação Social").

Los conceptos de derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos han sido muy importantes, incluso en Brasil; pero es necesario mirar hacia el futuro y pensar en las bases sobre las que puede evolucionar el sistema procesal colectivo a partir de ahora.

una, que estas categorías son prescindibles; la segunda, que lo más importante es desarrollar reglas procesales que se adhieran a las características de la disputa, es decir, al conflicto realmente llevado al proceso (ver Edilson Vitorelli, *O devido processo legal coletivo*, 3ª ed., 2023).

Para ello, propuse que existen tres tipos posibles de litigios, con características diferentes. El primer tipo lo denominé litigios globales, que son aquellos en los que el daño es relevante desde un punto de vista colectivo,

pero sus impactos individuales son pequeños. Se trata de pequeños daños a los consumidores, pequeños daños medioambientales o aquellos que, aunque grandes, son socialmente más difusos, como es el caso del cambio climático. En este caso, las técnicas procesales deben orientarse a permitir la reparación colectiva, preocupándose poco por los daños individuales, aunque existan.

Por otra parte, tenemos los litigios locales, en los que el daño colectivo es relevante tanto desde el punto de vista colectivo como el individual. Es el caso de las reclamaciones por tratamientos sanitarios, por víctimas de un mismo accidente (accidentes aéreos, por ejemplo), y por daños que afectan específica y gravemente a grupos socialmente minoritarios, como los pueblos indígenas. Sin embargo, los litigios locales también presentan la característica de una relativa homogeneidad en los daños sufridos por los miembros del grupo, lo que da lugar a cierto grado de solidaridad entre ellos. En estos casos, la tutela judicial debe considerar no solo los impactos colectivos, sino también la reparación individual, que puede basarse en técnicas de estandarización si es necesario, dada la homogeneidad del perjuicio.

En tercer lugar, surgen los litigios irradiados, que son aquellos en los que el daño repercute, de forma diversa y con distinta intensidad, en distintos subgrupos sociales. En estos casos, las técnicas procesales pueden incluir la actuación de múltiples legitimados colectivos y estrategias de priorización que permitan dar prioridad a los subgrupos más afectados. Estas situaciones, que motivan altos niveles de conflictividad social, se dan en grandes catástrofes naturales o técnicas, en conflictos de carácter estructural (Ver Edilson Vitorelli, *Processo Civil Estrutural*, 6 ed., 2024), en la implementación de grandes inversiones; casos en que, lamentablemente, América Latina es fértil.

DEFENSA DE INTERESES DIFUSOS
Y DERECHOS COLECTIVOS

Peculiar competencia del Ministerio Público

Desde la labor efectuada por las fiscalías de familia del distrito fiscal del Callao existen experiencias positivas en la defensa del patrimonio cultural, medioambiente y salud.



MARÍA ELENA
GUERRA-
CERRÓN

FISCAL SUPERIOR
CIVIL. DOCTORA
EN DERECHO Y
PROFESORA EN
LA U. DE LIMA
Y UNIVERSIDAD
NACIONAL MAYOR
DE SAN MARCOS



KARINA
AYVAR
CHIÚ

FISCAL
PROVINCIAL
DE FAMILIA.
ABOGADA DE LA
UNIVERSIDAD
NACIONAL MAYOR
DE SAN MARCOS.

Fue en el 2003 que me incorporé al Ministerio Público luego de una experiencia como juez civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el que pude conocer y realizar una función distinta a la jurisdiccional, con deberes concretos establecidos constitucionalmente. Si bien en el Ministerio Público se destaca el ejercicio de la acción penal, hay una función –en mi concepto– que no se pone en relieve, que es defender los intereses públicos tutelados por el derecho, donde el “interés público” tiene un contenido muy amplio y puede “...afirmarse que las acciones de interés público aluden al modo legal de hacer valer un derecho del que un sujeto individual o colectivo, invocando el interés de la sociedad en su conjunto, pretende ser titular, pudiendo ejercitarse dicha acción ante los órganos jurisdiccionales, administrativos y legislativos del Estado” (1).

Nótese la magnitud –en una gran dimensión– en la que la función del Ministerio Público tiene que estar “alerta” respecto a qué hechos podrían estar afectando intereses públicos para actuar oportunamente, ya que así lo manda la Constitución Política.

Acciones de interés público

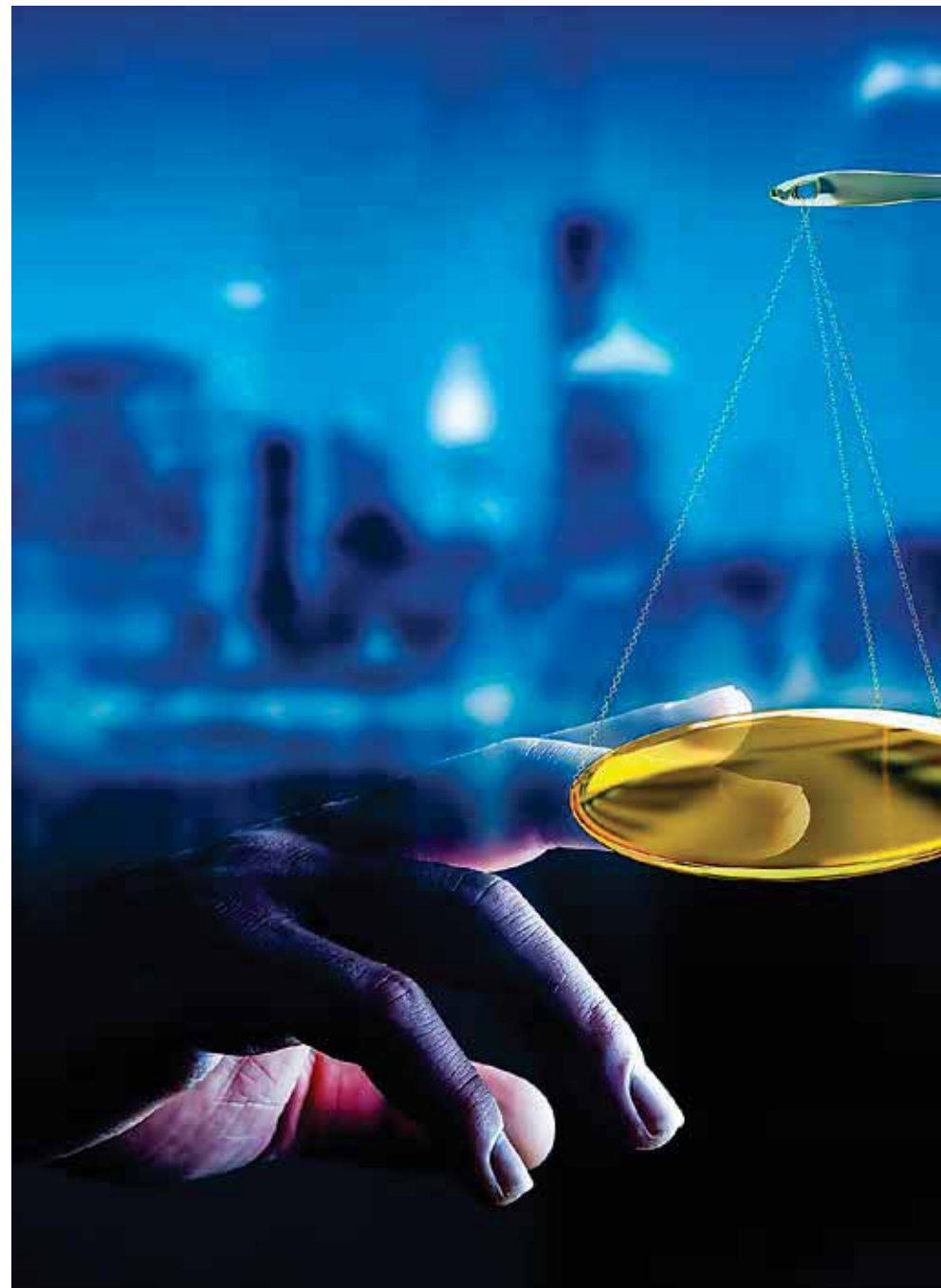
En el derecho peruano, la mención a los intereses difusos está en el artículo 82° del Código Procesal Civil (CPC) y se definen como aquellos cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas. Igualmente está reconocida la legitimidad para obrar, entre otros, del Ministerio Público. La protección es a

bienes de inestimable valor patrimonial, como el medioambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor.

Podría entenderse que en el referido artículo 82° solo se consideraría a los intereses difusos, con exclusión de los derechos colectivos; sin embargo, como se ha señalado, los intereses públicos aluden a un sujeto individual o a un colectivo o a la sociedad en su conjunto; por lo tanto, en el marco de la tutela estatal, corresponde promoverla al Ministerio Público. De este modo, no hay razón para buscar una lectura restrictiva de los “intereses públicos”. Por el contrario, cuanto más medios de defensa y garantía de los derechos estén al servicio de los ciudadanos se consolida más el Estado constitucional de derecho.

Queda claro el alcance de las atribuciones del Ministerio Público con la regulación en el literal e) del artículo 144° y del artículo 180° del Código de los Niños, Niñas y Adolescentes (CNA). Por un lado, se especifica la siguiente competencia del fiscal de familia o mixto: “Promover la acción civil o administrativa para la protección de los intereses difusos o colectivos de los niños y adolescentes previstos en el CNA”, y –acerca de la protección de los intereses individuales, difusos y colectivos– se señala que el trámite es según las reglas del proceso único regulado en el CNA.

Por último, en el artículo 67° del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC) –en el marco del proceso de cumplimiento– se establece que: “Tratándose de la defensa de derechos con intereses difusos o colectivos, la



legitimación corresponderá a cualquier persona. Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede iniciar procesos de cumplimiento”. Si bien se podría pensar que al no ser mencionado expresamente el Ministerio Público, este no tendría legitimación; sin embargo, no cabe duda de que está considerado en “cualquier persona”, concordante con la función de defensa de los intereses públicos tutelados por el derecho.

Vía para la defensa

En el CPC no se establece con claridad las fases para el trámite y/o gestión procesal de la defensa de los intereses difusos y derechos colectivos, en el CNA sí se ha previsto el proceso único y en el NCPC se ha establecido el proceso de cumplimiento.

La pregunta que correspondería formular es, ¿cuál sería el proceso por el cual el Ministerio Público materializa su deber?

Por el momento, no se puede afirmar cuál sería la estructura idónea, puesto que en la doctrina aún es muy discutido, sin posturas uniformes, cómo debe ser la intervención de los sujetos titulares de estos intereses difusos o derechos colectivos. Aun cuando no se tenga, por el momento, la respuesta a la pregunta planteada, ello no implica que el Ministerio Público deje de impulsar esta defensa y que no actúe inmediatamente en la tutela de los intereses colectivos.

La desvaloración de algunas funciones del Ministerio Público y la insuficiente defensa de las competencias del Ministerio Público conllevaron a que poco a poco se haya dejado de reconocer algunas de sus competencias, bajo el pretexto de que la intervención fiscal no era efectiva, como el caso de procesos contenciosos administrativos. Así, para actuar en favor de los intereses públicos tutelados por el derecho no se puede dejar pasar más



RETOS Y PROPUESTAS

La Quinta Fiscalía Provincial de Familia del Callao, al no contar con fiscalías provinciales civiles, desarrolla acciones –mediante el proceso de conocimiento previsto en artículo 475° numeral 1 del CPC– en defensa de los intereses difusos y derechos colectivos a pesar de que no está regulada, de forma taxativa, una vía procedimental. Si se compara el proceso de amparo con el proceso de conocimiento, este último es el que permitiría contar con una etapa probatoria en la que se determine el grave riesgo o daño generado, entre otros, así como la reparación, lo que sería viable en la vía constitucional.

No obstante lo expuesto, en el proceso de conocimiento –que tiene una estructura propia– hay una regulación de plazos mayores a otras vías, lo que podría vulnerar la tutela judicial efectiva de los afectados, más aún si se tiene en cuenta la particularidad de los intereses difusos y derechos colectivos. En tal sentido, se somete a consideración las siguientes propuestas:

a) Evaluar, con base en la regulación acerca de los intereses difusos y derechos colectivos y la doctrina, el instrumento (estructura procesal) que resultaría más conveniente para su efectiva tutela, para su posterior diseño y aplicación.

b) En el Ministerio Público se podría evaluar la necesidad de reconocer la especialidad civil para la protección de intereses difusos y derechos colectivos, puesto que, por ahora, asumen competencias las fiscalías provinciales de familia que actúan como fiscalías mixtas, ya que tramitan causas en materia civil, tutelar y penal. Ello implicaría dotar de más recursos a las fiscalías de familia a la par como los despachos corporativos penales.

c) Podría elaborarse un protocolo para la tutela de los intereses difusos y derechos colectivos, de tal manera que, a escala nacional, se pueda contar con una herramienta que oriente el ejercicio de la función fiscal. Ello implicaría, en primer lugar, promover el establecimiento de mesas de trabajo interinstitucionales, con la presencia de la universidad, para establecer conceptos y alcances en el marco de la defensa del patrimonio cultural, medioambiente, derechos de los consumidores, entre otros, criterios para el abordaje de los problemas que se puedan presentar y, posteriormente, talleres de capacitación.

d) Habría que considerar la convocatoria a los ministerios del Ambiente y de Cultura, a efectos de que reglamenten respecto a la forma y procedimiento a seguir por parte de los gobiernos regionales y distritales con la indemnización recibida como reparación o reparación del medioambiente, bienes o valores culturales.

e) De manera preliminar, y por el momento, se propondría la modificación normativa del artículo 82° del CPC, en el sexto párrafo, conforme se detalla a continuación: “La indemnización que se establezca en la sentencia deberá ser entregada a las municipalidades distrital o provincial que hubieran intervenido en el proceso, a fin de que lo emplee en la reparación del daño ocasionado o la conservación del medioambiente o de bienes o valores culturales de su circunscripción, debiendo la autoridad regional o distrital la rendición de cuentas con publicación en el diario El Peruano respecto al destino del monto entregado y según los reglamentos correspondientes”. En nuestra función “no creemos cuando las cosas se vuelven fáciles, lo hacemos cuando afrontamos nuestros desafíos”.

Desde la labor realizada por las fiscalías de familia del distrito fiscal del Callao existen experiencias positivas en la defensa del patrimonio cultural, medioambiente y la salud. Contra el gobierno regional del Callao, Ministerio de Cultura y otros se accionó para que se dicten medidas adecuadas para la protección de la Casona ubicada en la calle Daniel Nieto, Callao. En defensa del medioambiente y el derecho a salud, se emplazó al gobierno regional del Callao a fin de que garantice la limpieza pública y se supere el estado crítico del abastecimiento de medicamentos de los centros de salud y hospitales del Callao, entre otros casos.

En cuanto a derechos colectivos, a manera de ejemplo, según el Diagnóstico de Brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector educación para la PMI 2023-2025 emitido por el Minedu, el porcentaje de unidades productoras con

el servicio de educación inicial con capacidad instalada inadecuada es de 96.94%, en el nivel primario era de 98.42% y en el nivel secundario, 14.41%; de manera específica en el distrito fiscal del Callao se identificó una institución educativa cuyo estado era inhabitable, por lo que el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones como defensor de la sociedad inició las investigaciones y coordinaciones con las autoridades correspondientes a efectos de que no se vulnera el derecho colectivo a la integridad y educación de los niños beneficiarios de esta institución educativa y se logró el inicio de la reconstrucción de este local educativo.

(1) CORREA FONTECILLA, Jorge. “Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el derecho”, en Revista Española de Control Externo, p.139. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2254414.pdf>

En el CPC no se fija con claridad las fases para el trámite y gestión procesal de la defensa de los intereses difusos y derechos colectivos.

tiempo sin esta blecer o diseñar el más adecuado instrumento procesal. Por lo pronto, mediante Resolución de Presidencia de Junta de Fiscales Superiores del DF Callao N° 001547-2024-MP-FN-PJFSCallao, con fecha 16 de julio del 2024, se crea la Comisión de estudio de los intereses difusos e intereses colectivos, cuya defensa es competencia del DF Callao.

Desde la experiencia práctica

La fiscal provincial de familia Karina Ayvar expone que la defensa de los derechos colectivos y los derechos difusos demandan una actuación cada vez mayor por parte de los legitimados para instar a la autoridad judicial que se dicten medidas en protección o reparación frente a la vulneración de estos derechos. La evolución de la sociedad moderna bajo los pilares del respeto de la libertad y dignidad de la persona nos lleva a que el aparato estatal brinde herramientas eficientes y eficaces a

favor de la defensa no solo de los derechos individuales, sino también de aquellos de los colectivos y de la sociedad en general.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 44°, señala, entre otros deberes primordiales del Estado, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

¿Qué se entiende por derechos colectivos y derechos difusos?

Si bien es cierto que ambos derechos corresponden a colectividades y no directamente a derechos individuales, no tienen la misma naturaleza; en este sentido, la titularidad del derecho colectivo es un grupo de personas determinable y en el derecho difuso esta titularidad no puede ser definido de forma inmediata.

LEGITIMACIÓN EXTRAORDINARIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

MP y los intereses sociales

Existe un profundo interés del Estado en que se active el mecanismo jurisdiccional para entrar a juicio en defensa del cumplimiento de la ley y de la ciudadanía; este encargo se le ha dado a la Fiscalía.



Dentro de la cantidad de problemas que plantea el artículo 82 del CPC, uno salta a la vista: saber si los sujetos indicados en el segundo párrafo del artículo solo tendrían legitimación extraordinaria respecto de procesos en que se discutan derechos difusos o si, también, la tendrían para los derechos colectivos e individuales homogéneos.

A la luz del artículo 82, está bastante claro quiénes pueden ser los legitimados extraordinarios para exigir que se deje de contaminar algún río en la Amazonía tras un derrame de petróleo; la inmediata conservación de predios históricos de Callao monumental; que se adopten medidas para proteger Kuélap; o impedir que se traslade el Archivo General de la Nación a un local industrial sin condiciones para recibir toda esa valiosa documentación.

Lo que está por detrás de esta lógica es que, a criterio del legislador, tales órganos públicos o privados estarían especialmente cualificados para actuar en defensa del inte-



**RENZO
CAVANI**

PROFESOR ORDINARIO
ASOCIADO PUCP
CEO Y SOCIO
COFUNDADOR DE
EVIDENCE LAB

rés general, de los ciudadanos y, en general, combatir las amenazas y violaciones que habrían ocurrido contra “bienes de inestimable valor patrimonial”.

Asimismo, puesto que los derechos difusos corresponden a grupos conformados por personas indeterminadas (de imposible o muy difícil determinación), tiene sentido que no se busque la participación de todas ellas, sino una actuación más restringida y limitada, aunque más eficiente y razonable.

Pero hay una diferencia entre los sujetos mencionados en el artículo 82. Los gobiernos regionales, locales y las comunidades campesinas/nativas solo pueden actuar en su demarcación territorial; mientras que las asociaciones o instituciones sin fines de lucro solo podrían actuar en el ámbito de su especialidad. No obstante, el Ministerio Público (MP) no tiene estos límites territoriales, pues tiene competencia nacional. Su legitimación extraordinaria es mayor y, con ello, su responsabilidad con la sociedad. De la misma manera, gobiernos regio-

nales, locales y asociaciones solo podrían actuar en el ámbito de los derechos difusos, pero no en ámbito de derechos colectivos o individuales homogéneos. Esto es, no pueden demandar el resarcimiento a favor de un grupo específico de personas como consumidores, cooperativas de pescadores, habitantes, etcétera.

Esto es muy relevante. ¿Puede una municipalidad exigir resarcimiento para personas específicas? ¿Puede un gobierno regional buscar tutela para consumidores de medicamentos? ¿Puede una comunidad nativa de Amazonas litigar en casos que versan sobre sindicatos? La respuesta es negativa: no se cumple con la lógica por detrás de su autorización para iniciar o participar en un proceso consagrada en el artículo 82.

Como sabemos, la legitimación extraordinaria requiere, a mi juicio, de una autorización expresa de la ley para participar en un proceso en nombre propio, pero en interés ajeno; y esta legitimación versa sobre actuación de una persona respecto de

A MODO DE CONCLUSIÓN

No veo con buenos ojos ceder al casuismo e interpretar el artículo 82 de manera a otorgar al juez amplísimos poderes a fin de que, según su libre entender y a partir de las “particularidades del caso concreto”, defina quién puede iniciar un proceso por derechos colectivos e individuales homogéneos. Precisamente por ello es que hay que buscar, en nuestro sistema jurídico, más normas de legitimación.

Y es precisamente aquí que vemos que el Ministerio Público tiene un papel diferente que los demás sujetos para la tutela de derechos colectivos e individuales homogéneos (puesto que en el caso de derechos difusos no se pone en duda). El artículo 1 de su Ley Orgánica le atribuye las funciones de “defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender (...) a[] interés social”.

En mi opinión, esta norma es más que suficiente para que, sumada a su competencia nacional en procesos por derechos difusos, el Ministerio Público tenga amplia legitimación extraordinaria para actuar, también, en el caso de derechos colectivos e individuales homogéneos. En estos casos, a pesar de que hablamos de grupos más individualizados, la afectación a derechos de titularidad colectiva trasciende a un litigio entre acreedor y deudor: siempre hay aquí un interés directo de la sociedad por la solución (y no repetición) de amenaza o vulneración de derechos de titularidad colectiva, sea cual fuere este.

Por tanto, en lenguaje procesal, la situación jurídica legitimadora se acredita, en primer lugar, con la calidad del sujeto que inicia el proceso (representante del Ministerio Público) y, en segundo lugar, con la demostración de la existencia de un interés social en este proceso.

Existe, pues, un profundo interés del Estado en que se active el mecanismo jurisdiccional para entrar a juicio en defensa del cumplimiento de la ley y de la ciudadanía; y precisamente este es el encargo que se le ha dado al Ministerio Público para la tutela procesal colectiva.

un derecho cuya titularidad corresponde a un grupo específico. A la luz del artículo 82, no es lo mismo, pues, un grupo que es titular de un derecho difuso que un grupo titular de un derecho colectivo o individual homogéneo.

LABOR DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS

Defensa jurídica de la biodiversidad frente a delitos

La destrucción de nuestro planeta, nuestra casa común, de manera acelerada, infortunadamente es una verdad indiscutible. Según diversos expertos, el planeta ha llegado a un punto en el que ya no será posible recuperar toda la biodiversidad que hemos perdido en los últimos 50 años. Los datos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) arrojan que a enero del presente año, “desde 1990, se han perdido unos 420 millones de hectáreas de bosque por conversión a otros usos del suelo”. Además de generar que diversas especies silvestres pierdan su hábitat natural, ello también genera un gran impacto negativo en la lucha contra el cambio climático.

Por su parte, en cuanto a la situación de la fauna silvestre, el reciente Informe Planeta Vivo 2024. Un sistema en peligro, elaborado por WWF Internacional, ha señalado de manera clara que, entre 1970 y 2020 “el tamaño medio de las poblaciones de fauna silvestre se ha reducido en un 73%”. En pocas palabras, la biodiversidad de nuestro planeta se agota y mucha de esa biodiversidad perdida no será recuperada. En este escenario, la comisión de determinados delitos ambientales, como la contaminación, la minería ilegal, la tala ilegal, el tráfico de especies silvestres, entre otros, resultan siendo los principales causantes de esta triste e indignante realidad que hoy atraviesa nuestro planeta.

Esta realidad también alcanza a los recursos hidrobiológicos, en donde la sobreexplotación y la pesca ilegal son algunas de las principales causas de la situación de vulnerabilidad y, en algunos casos, del peligro de extinción de la vida marina. Sobre esto último, el Informe sobre los Objetivos

Son fundamentales en la protección de nuestra flora y fauna, tanto en ecosistemas marinos como en terrestres, y en la persecución de los delitos que los dañan.



GABRIELA
RAMÍREZ
PARCO

PROFESORA
ORDINARIA
AUXILIAR PUCP,
MIEMBRO DE LA
ASAMBLEA DEL
INTE-PUCP

de Desarrollo Sostenible 2023 de la ONU indica que uno de cada cinco peces capturados procede de la pesca ilegal no declarada y no reglamentada. Como bien señala el referido informe: “el mundo se enfrenta actualmente al mayor evento de extinción desde la desaparición de los dinosaurios”.

La pérdida de biodiversidad no solo representa la desaparición de millones de especies, sino también representa la amenaza a nuestros derechos humanos. Como bien ha indicado en reiteradas veces, la Relatoría de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la ONU, a mayor biodiversidad, mayor calidad de vida de las personas. La realización plena de derechos humanos como el derecho a la vida, el derecho a la salud y a la seguridad alimentaria, dependen en gran medida de la protección jurídica de la biodiversidad de parte del Estado.

Nuestro país, según el Ministerio del Ambiente (Minam), “es una potencia mundial en biodiversidad y forma parte de los 20 países llamados megadiversos que, en conjunto, albergan el 70% de toda la diversidad biológica del planeta”. Esta realidad, además de ser sinónimo de orgullo, debe representar una gran responsabilidad para todos los ciudadanos, pero sobre todo para los órganos que integran el Estado peruano y, en especial, para aquellos que tienen competencia en asuntos ambientales, a fin de prevenir o accionar de manera oportuna y celerante ante los casos en que se genere algún daño a nuestra biodiversidad.

En este contexto, la labor del Ministerio Público peruano y, de manera particular, las fiscalías especializadas en materia ambiental (FEMA) son fundamentales en la protección de nuestra flora y fauna, tanto

en ecosistemas marinos, como terrestres, y en la persecución de los delitos que los dañan. Más aún, en los tiempos actuales, en los que la lucha contra la impunidad es uno de los principales retos para alcanzar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Las FEMA fueron instaladas en el 2008 en diversos distritos judiciales del país, año en que también se emitió su primer reglamento de funcionamiento. En el 2020, mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN, se aprobó el nuevo Reglamento de las FEMA y, en su artículo 3, se indica que estas tienen como función la prevención e investigación de los delitos ambientales establecidos en el Código Penal, promoviendo la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales como bien jurídico protegido, así como el mantenimiento de un ambiente sano y equilibrado, como derecho fundamental de las personas.

En este caso, el bien jurídico que se debe proteger –el medioambiente– tiene una singularidad particular por los propios elementos biológicos, físicos, químicos, etcétera, que lo integran, y que eso puede generar mayor complejidad en algunas etapas del proceso penal. Por ello, la labor de las FEMA viene siendo crucial en el combate de este tipo de delitos. Sin embargo, para que la lucha contra la impunidad sea efectiva en este tipo de delitos ambientales, es fundamental que aquellas cuenten con todos los elementos necesarios para hacer frente a los criminales que buscan destruir el medioambiente, para beneficio propio o el de grandes organizaciones criminales (como suele ocurrir en el caso del tráfico ilegal de vida silvestre) y que su lucha contra la impunidad no sea en vano.

RECONOCIMIENTO

Finalmente, hace poco el documental *The Shark Fin Hunters* ha recibido el premio Emmy's Medioambiental 2024, el cual tuvo como eje central dar a conocer el trabajo valeroso de las fiscales medioambientales peruanas en la lucha contra el tráfico de aletas de tiburón.

Este reconocimiento es solo una muestra del arduo trabajo –muchas veces en silencio– que realizan las FEMA, pero que urge empoderar y revalorar. Y es que de la protección jurídica del medioambiente depende la protección del bienestar integral de la humanidad.



DEMANDAS COLECTIVAS Y LA LABOR FISCAL

Protección de los intereses difusos: ámbito ambiental

Con la intervención activa del Estado, el objetivo es restaurar el equilibrio ecológico, prevenir daños futuros, garantizar la sostenibilidad y asegurar un entorno saludable.

En el Perú se han registrado 474 derrames de petróleo en la Amazonía desde el 2000 hasta el 2019 (León & Zúñiga, 2013, p. 44). Además, uno de los desastres ecológicos más significativos en tiempos recientes fue el derrame de petróleo ocurrido el 15 de enero del 2022 en las costas de Ventanilla, Lima. Estos impactos ambientales negativos afectan no solo a la biodiversidad, sino también a las personas, siendo, a veces, imposible identificar víctimas específicas perjudicadas por el deterioro del medioambiente.

En razón a ello, podemos identificar que el daño ambiental tiene dos facetas: (I) daño ecológico puro y (II) daño por influjo ambiental. El primero de estos tipos de daño es congruente con los intereses difusos; el segundo, con procesos colectivos y procesos

individuales homogéneos.

La respuesta ante este tipo de daños proviene del derecho público, administrativo, penal y civil, cada uno actuando en su ámbito de competencia. En el derecho penal se sancionan las agresiones graves contra el ambiente; en el ámbito administrativo, el Ministerio de Ambiente, por medio de sus órganos de certificación y fiscalización, busca prevenir, mitigar y rehabilitar los impactos ambientales negativos generados por las industrias extractivas, productivas y de servicios; y el derecho civil, en lo que respecta a los daños ecológicos puros, también busca la remediación de los perjuicios ocasionados.

Es así que la protección de los intereses difusos requiere una intervención activa del Estado, pues, en el ámbito ambiental, el

objetivo es restaurar el equilibrio ecológico, prevenir daños futuros, garantizar la sostenibilidad y asegurar un entorno saludable. Estos procesos también buscan reparar daños y establecer medidas preventivas, logrando resoluciones uniformes, mayor eficiencia, y facilitando el acceso a la justicia para los que tienen recursos limitados. En cambio, los procesos individuales homogéneos o colectivos propiamente dichos pretenden resolver colectivamente conflictos que afectan a personas con situaciones jurídicas similares, optimizando la justicia al agrupar demandas comunes para lograr una reparación integral para todos los afectados de manera más rápida y justa.

En Perú, el artículo 82 del Código Procesal Civil permite que entidades como el Ministerio Público, los gobiernos regionales y locales, así como comunidades campesinas y nativas, intervengan en procesos judiciales para proteger el medioambiente. Esta regulación busca asegurar que los responsables de daños ambientales asuman su responsabilidad y que se ejecuten medidas para la mitigación y rehabilitación que les brinde funcionalidad a los componentes ambientales afectados.

Sin embargo, las normas existentes han sido insuficientes porque no abordan adecuadamente los procesos colectivos ni la forma de actuación de los legitimados para intervenir en ellos. Asimismo, no se aprecia que esta figura haya sido usada con frecuencia, lo cual se debe al desconocimiento de las personas, incluidos los gobiernos regionales y las comunidades nativas, sobre los derechos ambientales, así como a la dificultad y el alto costo de obtener los medios de prueba necesarios para presentar una demanda.

Por lo tanto, es fundamental que una institución asuma la defensa de los derechos

ESTRATEGIA EFICAZ

El MP, al actuar en causas penales como representante de la sociedad, desempeña un papel comparable al que ejerce en los procesos relacionados con intereses difusos, constituyéndose en el legitimado idóneo para ejercer la representatividad requerida en procesos colectivos. Por ejemplo, esto ha permitido en Brasil, país pionero en procesos colectivos, un acceso efectivo a la justicia en causas colectivas y el planteamiento de demandas civiles para reclamar reparaciones al medioambiente por las tres grandes catástrofes ambientales sufridas en la última década, producto de la actividad minera.

No obstante, a pesar de que el MP cuenta con las atribuciones necesarias para tramitar procesos colectivos, hasta la fecha no se ha observado una implementación efectiva de esta herramienta. Esta inacción limita significativamente la capacidad de respuesta ante situaciones que requieren una intervención conjunta y coordinada para la protección de intereses difusos.

Es crucial que el MP adopte medidas inmediatas para activar y utilizar plenamente sus atribuciones en la tramitación de los procesos relacionados con los intereses difusos. Un ejemplo que se debe seguir es el de Brasil, donde la implementación de procesos colectivos ha demostrado ser una estrategia eficaz para la protección del medioambiente, desde una acción coordinada y proactiva para enfrentar los desafíos ambientales de manera integral y efectiva.

La implementación de estas prácticas no solo contribuirá al fortalecimiento de la justicia ambiental en Perú, sino que también asegurará la protección efectiva del medioambiente.

difusos. El Ministerio Público (MP) está legitimado para ello, tanto a nivel legislativo como por la propia Constitución Política del Perú. El artículo 159 de la Constitución establece que al MP le corresponde promover de oficio, o a solicitud de parte, acciones judiciales en defensa de la legalidad y de los intereses públicos protegidos por el derecho.

En el Perú, las fiscalías especializadas en materia ambiental tienen como objetivo prevenir e investigar delitos ambientales, promoviendo la defensa del medioambiente y los recursos naturales (Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 435-2020-MP-FN). Por su parte, los organismos administrativos colaboran con estas fiscalías para acceder a información relevante, lo que les permite defender eficazmente los intereses públicos.



SILVIA JENIFER HERENCIA ESPINOZA

PROFESORA PUCP Y JUEZA TITULAR CIVIL DE LIMA ESTE