

# SERIE DE POLITICA Y DERECHO AMBIENTAL

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

LIMA - PERÚ N° 20

## INFORME LEGAL DE LA SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL EN RELACIÓN A LA DEMANDA DE ACCIÓN DE AMPARO PLANTEADA PARA SOLICITAR LA CLAUSURA DEL BOTADERO MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE MAYNAS, LORETO

*Rosa Barrios*

### Contenido

1. Resumen
2. Antecedentes
3. Algunos aspectos básicos sobre Áreas Naturales Protegidas y residuos sólidos
4. Identificación de los temas de análisis contenidos en la acción de amparo planteada para solicitar el cierre del botadero municipal de Maynas
5. Sobre las sentencias de primera y segunda instancia y la cosa juzgada
6. Conclusiones
7. Recomendaciones
8. Bibliografía consultada

Fundada en 1986, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) busca impulsar la efectiva implementación de las políticas y las normas ambientales, así como la utilización de herramientas de gestión específicas, la capacitación, el impulso de empresas con responsabilidad social y ambiental, entre otros frentes de actuación vinculados también a la articulación eficaz de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la ambiental, la económica y la social.

En 20 años de trabajo, la SPDA se ha venido consolidando como la organización más influyente del Perú en materia de promoción de políticas y legislación ambiental y una de las más importantes organizaciones latinoamericanas especializadas en el tema.

### 1. Resumen

En abril de 2007, el alcalde de la Municipalidad Provincial de Maynas ordenó la clausura del botadero municipal ubicado en los alrededores del aeropuerto internacional de Iquitos y su reubicación en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana. Los suelos de dicha zona, por ser poco gredosos, favorecen el percolamiento de lixiviados. Como consecuencia se contaminarían el acuífero y las fuentes de agua, como el río Nanay y la quebrada Allpahuayo, de las cuales se beneficia la población de Iquitos y poblaciones aledañas.

Frente a la contravención de las normas vigentes y especialmente por la amenaza que ello significaba para la salud de la población de Iquitos, Luis Salas y posteriormente instituciones de la sociedad civil, entre ellas la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), interpusieron una acción de amparo contra la Municipalidad Provincial de Maynas y la empresa M.P. Construcciones y Servicios SRL. Dicha acción de amparo tuvo como objetivo que las entidades y personas demandadas respeten el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y se repongan las cosas al estado anterior a la violación de este derecho constitucional. La sentencia de primera instancia ordenó el cese de vertimientos de residuos sólidos en el botadero municipal ubicado en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, a la altura del km. 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta, y la clausura del “relleno sanitario instaurado”. Luego de ser apelada, la sentencia fue confirmada en segunda instancia por la Sala Civil Mixta de Maynas. El 17 de junio del presente año, mediante Resolución Número Treinta y tres, el Primer Juzgado Civil de Maynas ha otorgado un plazo de cuatro meses para

que los demandados den cumplimiento de las sentencias, cesen el vertimiento de residuos sólidos en el Km. 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta e implementen un relleno sanitario.

Este caso, conocido en Iquitos como “el caso botadero”, da cuenta del escaso cumplimiento del marco legal en la gestión de los residuos sólidos. Sin embargo, se ha convertido en un medio para brindar mayor información a la sociedad civil sobre las herramientas legales que tienen a su disposición para defender nuestro derecho a un medio ambiente saludable y también para conservar nuestras Áreas Naturales Protegidas.

En este sentido, el presente informe explica aspectos básicos sobre la gestión de residuos sólidos y las Áreas Naturales Protegidas. Asimismo se analizan con detenimiento: i) los derechos constitucionales vulnerados en el caso del botadero de Maynas; ii) el ordenamiento jurídico de segundo orden que fue incumplido; y iii) el contenido de las sentencias de primera y segunda instancia emitidas por los doctores Francisco Atencia López, entonces Juez Titular del Segundo Juzgado Civil de Maynas, y Carlos Alberto del Piélago Cárdenas, respectivamente, las cuales fueron favorables a los demandantes. Aunque no fue parte de la demanda, también se incluye un análisis sobre la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de relleno sanitario para la provincia de Maynas. Finalmente se formulan conclusiones y recomendaciones para mejorar la gestión de residuos sólidos y aprovechar las oportunidades que el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) propone para tales casos. El MDL es el único de los tres mecanismos contemplados en el marco del Protocolo de Kyoto que involucra a países en vías de desarrollo como el Perú. Ese permite la transacción (compra-venta) de reducciones certificadas de emisiones desde países sin objetivos de reducción (aquellos que no están en el Anexo I del Protocolo) mediante metodologías aprobadas ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). En el Perú ya existen dos proyectos de gestión de residuos sólidos que se benefician del MDL.

## 2. Antecedentes

Durante varios años, la provincia de Maynas tuvo un botadero municipal ubicado en las cercanías del aeropuerto internacional Francisco Secada Vigneta, el único con el que cuenta dicha provincia, motivo por el cual se ha consolidado como la principal puerta de ingreso hacia Iquitos. La acumulación de los residuos sólidos (basura) de los cuatro distritos de la provincia de Maynas (Iquitos, San Juan,

Punchana y Belén) que eran dispuestos en el Kilómetro 1.5 de la carretera Iquitos-Nauta, tuvo como una de sus varias consecuencias negativas la excesiva presencia de bandadas de gallinazos, aves de carroña que se alimentaban de estos desechos. El peligro aéreo generado por la presencia de estas aves en las cercanías del aeropuerto generó la cancelación de la mayoría de vuelos comerciales hacia la ciudad de Iquitos durante horas de la mañana y de la tarde, generándose una pérdida económica para el empresariado, especialmente para el sector turismo y forestal.

Frente a esta situación el alcalde de la Provincia de Maynas declaró en emergencia la disposición final de residuos sólidos de la provincia. Asimismo ordenó el traslado, en el mes de abril de 2007, de este botadero municipal al kilómetro 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta, espacio donde se ubica la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, considerada una de las Áreas Naturales Protegidas que conforma el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

Ante lo inadecuado e ilegal de esta medida, puesto que la instalación de botaderos próximos a Zonas Protegidas o pobladas está prohibida en el Perú, dados los altos índices de contaminación y el peligro a la salud pública que generan, el entonces Jefe de la Reserva, Sr. Luis Salas Martínez, presentó ante la Fiscalía Provincial de Prevención del Delito de Maynas una denuncia preventiva a fin de que se implementen oportunamente las medidas necesarias para evitar la consumación de un delito en agravio de los recursos naturales y el medio ambiente. Posteriormente presentó una acción de amparo con la finalidad de que se repongan las cosas al estado anterior a la vulneración de dos derechos que son considerados fundamentales: el derecho a la salud y el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, ya que el manejo inadecuado de los residuos sólidos en este nuevo botadero contamina directamente las aguas del río Nanay, afectando el ecosistema protegido y el ambiente en el que viven varias familias asentadas tanto alrededor de la Reserva como en su interior.

A pesar de que la empresa y la Municipalidad argumentaron que no se trataba de un botadero municipal sino de un relleno sanitario, lo cierto es que no se contaba con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Dirección General de Salud (DIGESA) ni con la opinión previa y favorable del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Esto último era requerido debido a su ubicación dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana. Por estas

razones, en el mes de setiembre del mismo año, la SPDA, la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (PRONATURALEZA), la Red Ambiental Loretana (RAL), y el Club Amigos de la Naturaleza (CANATURA), interpusieron una acción de amparo al también considerar vulnerados los derechos fundamentales antes mencionados y al observar que luego de más de cinco meses de instalado el botadero, ni la Municipalidad de Maynas ni la empresa encargada de la disposición de la basura habían tomado alguna medida de mitigación con respecto a los impactos que dicha actividad causaba. Por razones de economía procesal, esta demanda fue acumulada con la presentada por Luis Salas previamente, ya que sus petitorios eran de igual contenido.

### **3. Algunos aspectos básicos sobre Áreas Naturales Protegidas y residuos sólidos**

Antes de describir y analizar el proceso de la acción de amparo interpuesta contra el botadero municipal de Maynas, consideramos que es necesario explicar algunos aspectos básicos sobre las Áreas Naturales Protegidas y la gestión de residuos sólidos.

#### **3.1 Las Áreas Naturales Protegidas**

Las Áreas Naturales Protegidas son espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, que tienen como objetivo conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, y contribuir al desarrollo sostenible del país.

A cada Área Natural Protegida se le asigna una categoría que determina su condición legal, finalidad y los usos permitidos dentro de ellas. Existen nueve categorías definitivas, entre las cuales se encuentra la categoría Reserva Nacional, la cual está destinada a la conservación de la flora y fauna silvestre, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales.

##### **3.1.1 De Zona Reservada a Reserva Nacional**

Existe también una categoría que se considera transitoria, denominada Zona Reservada. Las Zonas Reservadas son aquellas áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas, requieren la realización de estudios complementarios para determinar la extensión y categoría que les correspondería.

La Zona Reservada Allpahuayo Mishana fue establecida en el año 1999, mediante Decreto Supremo N° 006-99-AG, publicado en el diario oficial El Peruano el 04 de marzo de 1999. El texto de la norma estableció que el área aledaña al río Nanay y a la comunidad de Mishana tenía una singular variabilidad de ecosistemas y albergaba significativos valores naturales y estéticos que son necesarios preservar.

Posteriormente, y luego de varios estudios realizados por organismos de reconocida trayectoria científica –como el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)–, la Zona Reservada Allpahuayo Mishana fue categorizada como Reserva Nacional mediante Decreto Supremo N° 002-2004-AG. Esta norma estableció como objetivo principal de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, la conservación de la diversidad biológica y el hábitat de los bosques de varillal y chamizal sobre arena blanca que pertenecen a la ecorregión del Napo, así como de los bosques inundables aledaños a la cuenca del río Nanay. Asimismo dispuso que uno de los objetivos específicos de la reserva es el “contribuir a la conservación de la cuenca hidrográfica del río Nanay, por ser la principal fuente de agua potable para la población de Iquitos.”

Es importante resaltar que la conservación de las Áreas Naturales Protegidas, como la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, es un mandato establecido en el artículo 68 de nuestra Constitución Política. Sus preceptos normativos se encuentran en estrecha relación con el derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo humano.

##### **3.1.2 Las Zonas de Amortiguamiento**

Las Áreas Naturales Protegidas se encuentran rodeadas por una especie de faja denominada “Zona de Amortiguamiento”. Esta Zona de Amortiguamiento es un espacio adyacente al Área Natural Protegida, que, por su naturaleza y ubicación, requiere un tratamiento especial que garantice su conservación. En consecuencia, las actividades que se realizan en esta zona no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines para los cuales se creó el Área Natural Protegida.

Las Zonas de Amortiguamiento son establecidas o fijadas en el documento de más alto nivel que tiene un Área Natural Protegida, como lo es el “Plan Maestro”. En el caso de Allpahuayo Mishana, su Plan Maestro fue aprobado en el año 2005 mediante Resolución Jefatural N° 020-

2005-INRENA.<sup>1</sup> Resaltamos este hecho debido a que el botadero municipal de Maynas, cuya instalación ha sido motivo de la demanda de amparo, se encuentra ubicado al interior de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana desde el mes de abril de 2007.

### 3.2 Las demandas de amparo y el derecho a un ambiente saludable

La demanda de amparo es una de las acciones de carácter constitucional contempladas en nuestra carta magna. Estas están dirigidas a poner fin a la vulneración de derechos fundamentales que le son inherentes al ser humano y que se encuentran consagrados en la Constitución Política del Perú. El derecho fundamental de las personas a gozar de una adecuada salud y de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida se encuentran íntimamente relacionados, ya que en un ambiente contaminado y degradado lo primero que se pone en riesgo es la salud.

Estos derechos fundamentales han sido consagrados en distintos instrumentos de carácter internacional, los cuales han sido aprobados por el Perú, y que, por ende, forman parte del derecho nacional y tienen fuerza vinculante con, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio de Diversidad Biológica.

La demanda de amparo puede ser interpuesta por cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como por las entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de los referidos derechos.

### 3.3. ¿Qué pasa en un botadero? ¿Por qué la necesidad de un adecuado manejo de la basura?

En un botadero o basural se acumulan grandes cantidades de residuos mezclados (cáscaras de plátano, pilas, inyectables usadas, etc.). En climas tropicales, caracterizados por el calor y abundantes lluvias, como el caso de la Provincia de Maynas, la acumulación de esos residuos

incrementa los riesgos, debido a que el proceso de descomposición es más rápido y agresivo. El agua de lluvia se mezcla con la basura en descomposición, formando los llamados “lixiviados”. Los lixiviados son líquidos contaminados con sustancias muy tóxicas que se filtran en el terreno por efecto de la gravedad.

Una vez en el subsuelo, estos siguen descendiendo hasta llegar al agua subterránea o a la capa freática, que es impermeable. De ahí viajan hasta un río o un lago, contaminando el agua del río y el agua subterránea. Los líquidos, las sustancias contaminadas, e incluso los objetos, son arrastrados por la superficie hasta llegar al río, y a través del río al mar. Es por esto que muchas veces observamos en nuestros ríos los plásticos flotando o basura atracada en las hélices de los motores de las lanchas.

Las plantas y hortalizas regadas por aguas contaminadas son seriamente afectadas, enfermado a quienes las consumen. Las poblaciones que viven cerca de los basurales cuentan con un entorno contaminado en los niveles aire, suelo y agua, predisponiéndolos a la adquisición de diversas enfermedades que han elevado considerablemente el índice de mortalidad infantil. El riesgo es mayor para los llamados “recicladores”, quienes acuden al basural en busca de objetos para reutilizar, sin tomar las medidas de seguridad necesarias.

De la basura también emanan gases tóxicos peligrosos como el metano, cloruros, dioxinas y anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>), los cuales son liberados a la atmósfera y por acción del viento se propagan rápidamente, recorriendo grandes distancias, motivo por el cual poblaciones enteras son afectadas. Emanaciones y explosiones son continuas en los vertederos, por la fermentación de la basura orgánica. La quema de la basura para eliminarla genera, además de malos olores, gases tóxicos y cancerígenos.

Por otro lado, los animales que se alimentan de la basura (gallinazos, perros, ratas, cucarachas, moscas, etc.) ingieren residuos tóxicos de la ciudad, convirtiéndose en transmisores de enfermedades. Asimismo, la fauna acuática del ecosistema donde está el basural –en el presente caso se trata de la quebrada Allpahuayo que luego discurre hacia el río Nanay–, se ve seriamente afectada, existiendo el riesgo potencial de que estos animales mueran debido a los plásticos o llantas flotantes. Es también común que las aves mueran asfixiadas por los cordeles, pues los confunden con lombrices, la base de su alimento.

<sup>1</sup> El Inreña emitió esta resolución, en su calidad de ente rector del Sinanpe; durante el proceso judicial aun no se había creado el Ministerio del Ambiente. Mediante el Decreto Legislativo N° 1013, publicado el miércoles 14 de mayo de 2008, se crea dicho Ministerio y dentro de su estructura el Sernanp. De acuerdo a lo establecido en dicho Decreto Legislativo, el Sernanp asume las funciones como ente rector del Sinanpe, del cual forma parte la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana.

Es evidente, pues, que los efectos adversos de un botadero son por demás negativos para los seres humanos y para el medio ambiente. Es por esto que su instalación está prohibida en el Perú.<sup>2</sup> Con todo este panorama nos preguntamos: ¿existe alguna solución para esto?

Las Municipalidades Provinciales están obligadas a formular lo que se denomina: Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), conjuntamente con la participación de la ciudadanía y en coordinación con las municipalidades distritales y la autoridad de salud. Estos planes tienen como objetivo establecer las condiciones para una adecuada administración de los residuos sólidos, asegurando una eficiente prestación de los servicios y actividades de residuos en todo el ámbito de su competencia, desde la generación hasta su disposición final.

Los PIGARS deben contener las siguientes pautas:

1. Diagnóstico de la situación del manejo de los residuos, como resultado del análisis de los aspectos técnico-operativos, gerenciales, administrativos, económicos, financieros, sociales, sanitarios, ambientales, legales e institucionales del sistema de manejo de residuos, identificando los aspectos críticos y potencialidades del sistema provincial.
2. Formulación de objetivos estratégicos de corto plazo (1 a 2 años), mediano plazo (3 a 5 años) y largo plazo (más de 5 años), necesarios para la continua y progresiva mejora del sistema provincial de manejo de residuos.
3. Identificación de las alternativas de menor costo económico y financiero, del impacto ambiental negativo, y de los niveles de inversión requeridos para el cumplimiento de los objetivos y metas señaladas en el numeral anterior.
4. Mecanismos para la participación social y del sector privado.
5. Elaboración de un plan operativo de corto plazo

<sup>2</sup> De acuerdo al artículo 18° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (publicado en el diario oficial El Peruano el sábado 24 de julio de 2004), está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por ley. Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos, identificados como botaderos, deberán ser clausurados por la Municipalidad Provincial, en coordinación con la autoridad de salud de la jurisdicción y la municipalidad distrital respectiva.

La Municipalidad Provincial elaborará, en coordinación con las Municipalidades Distritales, un Plan de Cierre y Recuperación de Botaderos, el mismo que deberá ser aprobado por la autoridad de salud.

(1 a 2 años) que considere: actividades; tareas y responsabilidades; productos; indicadores; recursos y fuentes de financiamiento necesarios para su ejecución.

6. Diseño de un programa de monitoreo y evaluación para verificar los avances y resultados, y que oriente el plan para el logro de los objetivos y metas planteadas.
7. Medidas apropiadas para facilitar el transporte de los residuos peligrosos y el desarrollo de la respectiva infraestructura sanitaria para su adecuado manejo y disposición final.

Los residuos acumulados día a día están presentes en casas, colegios, universidades, calles, tiendas, industrias, entre otros lugares. A veces creemos que una vez cerrada la bolsa de basura o acumulada en un lugar, el asunto está resuelto, ignorando dónde van a parar estos residuos.

Hasta aquí hemos puesto en contexto el problema de dónde se ubica el botadero actual de la provincia de Maynas, los efectos que este tiene en la salud de las personas y el ambiente y las consecuencias que desencadena su existencia. A continuación explicaremos detalladamente la forma cómo, a partir de esta información, se desarrolló un marco legal que sirvió para fundamentar la acción de amparo.

#### **4. Identificación de los temas de análisis contenidos en la Acción de Amparo presentada para solicitar el cierre del botadero municipal de Maynas**

La presente sección se compone de tres puntos. Los dos primeros fueron esgrimidos en la demanda inicial y el tercero fue analizado en el transcurso de la segunda instancia, específicamente en el alegato presentado luego de la audiencia pública que tuvo lugar el jueves 17 de abril en la Sala Civil de Maynas. Estos puntos son:

- I. Sobre los Derechos Constitucionales vulnerados que fueron materia de la Acción de Amparo
  - II. Sobre el ordenamiento jurídico vulnerado en materia de conservación de recursos naturales y disposición final de residuos sólidos
  - III. Sobre la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto de relleno sanitario y su ubicación
- I. Sobre los Derechos Constitucionales vulnerados que fueron materia de la Acción de Amparo.-**

Conforme lo define el artículo II del Título

Preliminar del Código Procesal Constitucional, son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales. Para ello estos procesos tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo la situación al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional.

Los procesos constitucionales, categoría del de amparo, proceden cuando se amenazan o violan los derechos constitucionales por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona. Cuando esta amenaza de violación es invocada, de ser cierta, es de realización inminente.

El primer derecho fundamental vulnerado es el derecho a la salud. Por ello, se invocó el artículo 2° numeral 22 que consagra como derecho el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. En el texto de la demanda se expresó también el derecho a gozar de una salud adecuada, particularmente de las poblaciones que habitan al interior de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana y su zona de amortiguamiento.

En el botadero municipal de Maynas se vierten todo tipo de residuos sólidos provenientes de los cuatro distritos que conforman la provincia (Iquitos, San Juan, Punchana y Belén) sin ningún tipo de selección respecto a los residuos sólidos peligrosos, como lo son los residuos hospitalarios, pilas, baterías, etc.

Por testimonio de los mismos guardaparques de la reserva, se ha tomado conocimiento de que la poza de lixiviados del botadero municipal, debido a las constantes lluvias y al manejo inadecuado de la misma, se ha rebalsado en varias oportunidades, generando una contaminación directa en las aguas de la quebrada Allpahuayo. Se trata precisamente del río Nanay, que abastece de agua a casi la totalidad de los ciudadanos del distrito de Iquitos, así como a los ciudadanos de los otros distritos de la provincia, situación que grafica la gravedad del problema.

Como parte del alegato presentado para la audiencia pública que se llevó en segunda instancia, los demandantes presentaron el testimonio audiovisual del Teniente Gobernador de la Comunidad de San Martín, Sr. Rafael Doñez. El Sr. Doñez había acudido al IIAP para vender un porcino y así obtener algún dinero para atender a sus menores hijos, quienes desde hacía dos meses presentaban síntomas de diarrea y vómitos como consecuencia de ingerir directamente y sin ningún tipo de tratamiento las aguas de la quebrada Allpahuayo, sobre la cual su comunidad se encuentra asentada.

El derecho a la salud, como se ha mencionado, es un derecho consagrado ampliamente, no solo en nuestra Constitución Política, sino también por el derecho internacional, existiendo vasta jurisprudencia al respecto, como los procesos de contaminación de agua y aire ocasionados por industrias extractivas.

El propio informe elaborado por el Laboratorio de Salud Pública de la Dirección Regional de Salud de Loreto, en el mes de febrero de 2008, concluye que las muestras analizadas microbiológicamente en el agua de la quebrada, no cumplen como agua de abastecimiento doméstico con simple desinfección, por no encontrarse dentro de los rangos permisibles de microorganismos, según la Ley General de Aguas. Este informe fue remitido a la SPDA por la Dra. Carmen Herlinda Montalván Inga, Directora General de la Dirección General de Salud de Loreto, mediante Oficio N° 377-08-GRL-DRS-Loreto/30.15, de fecha 08 de abril de 2008. Con esto queda demostrado que el agua muestreada de la quebrada Allpahuayo no puede ser utilizada para uso doméstico.

Hay que agregar que en dicho documento, la Sra. Montalván Inga adjuntó el Informe Técnico N° 128-2008-GRL-DRS-Loreto/30.15.02, elaborado por el Ing. Elvis Ricardo Sandoval Zamora, en el que se afirma estar a la espera de los resultados de análisis de metales pesados por parte de la DIGESA con sede en Lima. Ello evidenciaba la falta de información sobre cómo los metales pesados (p. ej. mercurio, plomo, cadmio, molibdeno, entre otros) han contaminado el ecosistema de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, y las aguas de la quebrada Allpahuayo y del río Nanay.

Hay que recordar que los metales pesados, así como los derivados de hidrocarburos, como los polifenoles y los bencenos, son acumulables en el ser humano, es decir, no son expulsados por el organismo, sino que son retenidos por este, convirtiéndose en agentes altamente cancerígenos. Por otro lado, al ser estos metales arrojados al río, los peces absorben el fitoplancton y zooplancton contaminado. Estos peces serán consumidos luego por los habitantes de la ciudad de Iquitos y alrededores, poniendo en riesgo la salud de todos ellos.

Finalmente no está de más enfatizar que el artículo 66° de la Ley General del Ambiente<sup>3</sup> establece que la prevención de riesgos y daños a la salud de las

<sup>3</sup> La Ley General del Ambiente fue dada mediante Ley N° 28611 y publicada en el diario oficial El Peruano el sábado 15 de octubre de 2005.

personas es prioritaria en la gestión ambiental. Es responsabilidad del Estado –continúa la Ley–, contribuir, mediante la autoridad de salud y de las personas naturales y jurídicas dentro del territorio nacional, a una efectiva gestión del ambiente y de los factores que generan riesgos a la salud de las personas.

Otro derecho fundamental vulnerado en el caso bajo análisis es el consagrado en el Artículo 2° numeral 22 de nuestra Constitución Política, el cual dispone que: “Toda persona tiene derecho: a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

La primera característica o calidad que debe poseer el ambiente es el equilibrio. Este equilibrio, que es brindado por la naturaleza, debe ser mantenido adecuadamente por los seres humanos para poder garantizar su adecuado desenvolvimiento como tales, es decir, como seres humanos dignos de derechos. Para asegurar que se preserven ambientes adecuados para el ser humano y sus generaciones futuras, el Estado establece las llamadas Áreas Naturales Protegidas. Estas áreas son reconocidas y declaradas como tales mediante una norma legal expresa, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, que contribuyen al desarrollo sostenible del país.

Este desarrollo sostenible asegura el equilibrio entre naturaleza, sociedad y economía, cuestión que también se encuentra consagrada en este artículo, al referirse a un ambiente adecuado al desarrollo de la vida.

Al garantizarse que el ambiente sea equilibrado se garantiza que el ser humano pueda gozar de un adecuado desarrollo para su vida. Esto implica gozar de buena salud y el gozar plenamente de sus derechos como persona que se desenvuelve en un ambiente dado, que, para el caso de la demanda, es la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana.

## **II. Sobre el ordenamiento jurídico vulnerado en materia de conservación de recursos naturales y disposición final de residuos sólidos.-**

Sin perder de vista que la cuestión en litigio está referida a la afectación de derechos constitucionales, resulta preciso, además, hacer un análisis del ordenamiento jurídico de segundo orden que se infringió con la instalación del botadero municipal de Maynas.

### **En materia de conservación de recursos naturales:**

Los artículos 61 al 64 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, establecen que cualquier actividad que se realice en la zona de amortiguamiento de un área natural protegida no debe poner en riesgo el cumplimiento de los fines de esta área. También se señala que en caso la actividad modifique el estado natural de los recursos naturales renovables: agua, suelo, flora y fauna silvestre, la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental requiere opinión técnica favorable del INRENA.

Es importante destacar que el artículo 62 numeral 1 de la citada norma, dispone que en las zonas de amortiguamiento debe promoverse: el ecoturismo; el manejo o recuperación de poblaciones de flora y fauna; el reconocimiento de áreas de conservación privada; las concesiones de conservación; concesiones de servicios ambientales; la investigación; la recuperación de hábitats; el desarrollo de sistemas agroforestales; así como otras actividades o combinación de las mismas, que contribuyan a los objetivos y al fin para los cuales ha sido creada el área natural protegida.

Este artículo se encuentra concordado con el artículo 93° del mismo cuerpo legal, el cual exige que en caso de obras de gran envergadura en un área natural protegida o en su zona de amortiguamiento, se requiere la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

### **En materia de disposición final de residuos sólidos:**

El artículo 18° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dispone a la letra:

Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por ley.

**Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos, identificados como botaderos, deberán ser clausurados por la autoridad de salud de la jurisdicción y por la municipalidad distrital respectiva.**

*La Municipalidad Provincial elaborará en coordinación con las Municipalidades Distritales, un Plan de Cierre y Recuperación de Botaderos, el mismo que deberá ser aprobado por parte de esta autoridad de salud. La Municipalidad Provincial es responsable de su*

*ejecución progresiva sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a quienes utilizaron o manejaron el lugar de disposición inapropiada de residuos.*

En este sentido la norma es clara: los botaderos son ilegales y, en vez de propiciar su establecimiento, los municipios deben promover su cierre, ejecutando un plan de cierre y recuperación.

### **III. Sobre la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de relleno sanitario y su ubicación.-**

La acción de amparo interpuesta tuvo como objetivo principal el conseguir que se restituyan las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos constitucionales. Cabe precisar que en lapso anterior a la segunda instancia, la DIGESA emitió una resolución de carácter administrativo, aprobando un EIA sobre el proyecto de relleno sanitario para la provincia de Maynas, el cual también analizaremos por estar directamente relacionada con la gestión de los residuos sólidos de dicha jurisdicción.

Sobre la aprobación del mencionado EIA, emitido mediante Resolución Directoral de fecha 03 de abril de 2008, se precisaron cuatro puntos importantes en la audiencia pública llevada a cabo el 17 de abril de 2008 y en los alegatos presentados el mismo día ante la Sala Civil:

#### **3.1. Respeto de la publicidad del Estudio de Impacto Ambiental.-**

El artículo 182° de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>4</sup> establece claramente en su primer numeral, que: “(...) las normas administrativas prevén la convocatoria a una audiencia pública, como formalidad esencial para la participación efectiva de terceros, cuando el acto al que conduzca el procedimiento administrativo sea susceptible de afectar el derecho o intereses cuya titularidad corresponda a personas indeterminadas, tales como en materia ambiental (...), o cuando el pronunciamiento sobre autorizaciones, licencia o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos.”

No obstante a lo establecido por la norma citada, la Municipalidad Provincial de Maynas no convocó a ninguna audiencia pública para informar a los ciudadanos de esta provincia sobre el proyecto de

relleno sanitario ni sobre el contenido del EIA. Complementando lo anteriormente mencionado, podemos señalar que en el Informe Técnico N° 128-2008-GRL-DRS-Loreto/30.15.02 de fecha 04 de abril de 2008, la misma Dirección Regional de Salud de Loreto puso de manifiesto que solo contaba con la Resolución Directoral que aprueba el EIA, mas no con el expediente técnico respectivo.

Esta disposición de la Ley del Procedimiento Administrativo General se encuentra concordada con el artículo III de la Ley General del Ambiente, el cual consagra como uno de los derechos el de la participación en la gestión ambiental: “Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de gestión ambiental.”

A la fecha de elaboración del presente informe, los ciudadanos de la provincia de Maynas no conocen aún el contenido del EIA, y tampoco se encuentra a disposición el resumen ejecutivo del mismo, a pesar de que la obligación de estar informados se encuentra consagrada en el artículo 42° de la mencionada Ley General del Ambiente.

Sobre este punto se puso especial énfasis en la segunda instancia, ya que era evidente que la Municipalidad Provincial de Maynas conocía el ordenamiento jurídico en este extremo, tomando en cuenta que se convocó a una audiencia pública en la que la empresa BIONERSIS PERU SAC informó sobre el proyecto de desgasificación del antiguo botadero municipal ubicado en el Km. 1.5 de la Carretera Iquitos-Nauta, a la cual la SPDA fue invitada mediante Oficio (M) N° 007-2008-A-MPM, de fecha 24 de marzo de 2008, suscrito por el mismo Alcalde de la Provincia de Maynas, Sr. Salomón Abensur Díaz.

#### **3.2. Respeto de los requisitos para la aprobación de proyectos de infraestructura de transferencia, tratamiento y disposición final de residuos de ámbito de gestión municipal.-**

De acuerdo al artículo 69° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, la aprobación de proyectos de infraestructura de transferencia, tratamiento y disposición final de residuos de ámbito de gestión municipal, si se construyen fuera de las instalaciones productivas concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales, deberán

<sup>4</sup> La Ley del Procedimiento Administrativo General fue dada mediante Ley N° 27444 y publicada en el diario oficial El Peruano el día miércoles 11 de abril de 2001.

cumplir los siguientes requisitos:

- Resolución Directoral de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental emitida por la DIGESA.
- Opinión Técnica favorable del proyecto por parte de la DIGESA y de la Oficina de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Título de propiedad o documento que autorice el uso del terreno para su operación.
- Su ubicación debe establecerse de modo tal que su operación no cause riesgo a la salud, el ambiente y el bienestar de la población en general.

Sobre el segundo requisito no se tuvo documento alguno que genere certeza de que este se haya cumplido. Sobre el cuarto, se manifestó, tanto en la demanda inicial como en la respuesta de la apelación que fue interpuesta por los demandados y en el alegato, que el riesgo de contaminación es alto debido a la ubicación en la zona de amortiguamiento del área protegida, y que cualquier eventualidad o falla en el proyectado relleno podría implicar la contaminación de la principal fuente de agua de la ciudad: el río Nanay.

Además, de acuerdo al artículo 71° del mismo reglamento, sabemos que las municipalidades provinciales deben establecer, publicar y mantener actualizada la zonificación de los lugares donde es permitida la instalación de las infraestructuras de residuos, de conformidad con los planes provinciales de gestión integral de residuos. A la fecha, dicha información no ha sido publicada.

### 3.3. Respetto de que el EIA aprobado es para el manejo de residuos sólidos no peligrosos.

No se debe perder de vista que cuando el INRENA emitió la Opinión Técnica N° 059-08-INRENA-OGATEIRN-UGAT, claramente expresó en el párrafo primero del mismo, que el proyecto de relleno sanitario “El Treinta” consiste en implementar una infraestructura para disposición final de residuos sólidos NO PELIGROSOS, utilizando el método de relleno sanitario. Entonces nos preguntamos: ¿que sucederá con los peligrosos? Al parecer es un tema que no ha sido previsto hasta el momento.

### 3.4. Respetto de la ubicación del relleno sanitario

Para poder entender mejor este punto, es preciso hacer un pequeño recuento sobre el Estudio de

Impacto Ambiental (EIA) que inicialmente fue presentado por la empresa MP Construcciones y Servicios SRL en el mes de julio de 2007 y lo que finalmente fue aprobado por la DIGESA el 03 de abril del presente año.

Con carta fechada el 06 de julio de 2007, la Gerente General de la empresa MP Construcciones y Servicios SRL presentó a la DIGESA un EIA del proyecto de infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales (relleno sanitario), denominado “El Treinta”.

En el Capítulo V de dicho EIA, que contiene una descripción del mencionado proyecto de infraestructura (pag. 117), se muestra un cuadro (Cuadro N° 03: Cuadro de Datos Técnicos) que contiene las coordenadas UTM, las cuales arrojan la ubicación del referido proyecto. En la misma página 117 se especifica que el terreno es de propiedad privada y que abarca un área de 65.08 has.

Dicho estudio presentado en el mes de julio de 2007 sobre una superficie de 65.08 has. contiene las siguientes coordenadas UTM (copia literal del EIA):

Cuadro N° 1

Vértice	Este (m)	Norte (m)
A	674372	9557434
B	674507	9558016
C	675431	9557264
D	675296	9556696

La resolución directoral emitida por la DIGESA con fecha 03 de Abril de 2008, expresamente establece en la parte considerativa (tercer considerando) que ha habido una modificación en el EIA inicial, el cual ha considerado **la reducción del área del proyecto de 65.08 has. a 45.95 has.**, quedando la ubicación de esta nueva propuesta de relleno con las siguientes coordenadas UTM (copia literal de la resolución directoral):

Cuadro N° 2

Vértice	Este	Norte
C	675 487.61	9 557 559.77
D	675 461.71	9 557 014.09
E	677 755.28	9 555 257.05
F	677 758.58	9 554 667.20

Aparentemente ha habido una reducción de 19.13 has. en el relleno sanitario aprobado por la DIGESA, respecto del que inicialmente se presentó en el mes de julio de 2007. Sin embargo, si se comparan los vértices C y D en ambos cuadros, se podrá observar

que salvo por una diferencia calculada de unos 100 metros, las coordenadas son las mismas. En las coordenadas UTM del Cuadro N° 2 no se observan los vértices A y B sino más bien los vértices E y F, que reflejan la ubicación de un área distinta a la inicial.

Al ubicar los datos expresados en el Cuadro N° 1 y en el Cuadro N° 2 en el mapa, mediante Sistema de Información Geográfica (SIG), se induce que el proyecto de relleno sanitario denominado “El Treinta”, que ha sido aprobado por la DIGESA, se ubica de manera casi adyacente al terreno que ocupa el botadero municipal actual, más no existe ningún tipo de traslape o superposición. En otras palabras, los vértices del botadero actual no coinciden en ningún punto con los vértices del proyectado relleno sanitario “El Treinta”, por cuanto se trata de dos espacios diferentes.

En ese sentido el argumento expresado por el Alcalde de la Municipalidad Provincial de Maynas en los diferentes medios de comunicación locales, de que el asunto del botadero está resuelto con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado, no tiene fundamento, ya que dicho estudio contempla una zona diferente a aquella en la cual se ubica el botadero actual.

Complementando lo anteriormente mencionado, con fecha 13 de julio de 2007, los miembros del “Comité de emergencia para ubicar una alternativa a la disposición final adecuada de los residuos sólidos de Maynas”, se reunieron y firmaron un acta –cuyo original se adjuntó al alegato presentado a la Sala Civil– en la que claramente se puede observar que acordaron en los puntos “f” y “g” que “(...) se ha determinado la existencia de dos alternativas posibles para la disposición final de los residuos sólidos, en caso se necesite contar con un lugar de disposición final como emergencia y localización definitiva”. Las alternativas identificadas fueron:

- i. *Km. 31.2 de carretera Iquitos-Nauta, altura caserío 13 de Febrero.*
- ii. *Km. 28.4 de carretera Iquitos-Nauta, carretera de penetración a Palo Seco.*

Esta acta fue firmada, entre otros, por el Sr. Rafael Saavedra Perea, Gerente General de la Municipalidad Provincial de Maynas y Juan Arenas Lisana, asesor de la empresa MP Construcciones y Servicios SRL, por cuanto el argumento de que no existe otro lugar para ubicar el relleno sanitario carece de veracidad.

Justamente la Dirección Regional de Salud envió a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA),

mediante el Oficio N° 377-08-GRL-DRS-Loreto/30.15, el informe técnico de avances llamado “Evaluación de la contaminación ocasionada por el botadero del Km. 30.5 de la Carretera Iquitos-Nauta”, en cuya página 15 recomienda, entre otros, el “Solicitar a las autoridades competentes la reubicación del relleno sanitario a una de las alternativas emanadas del Comité de Emergencia, para ubicar una alternativa a la disposición final adecuada de los residuos sólidos de Maynas, las ubicadas en el Km. 28.4 ó 31.2 por reunir mejores condiciones para tal fin.”

Lo anterior resulta una clara evidencia de que los demandados suscribieron un acta en la que proponen otras alternativas de ubicación de lo que sería un relleno sanitario para la provincia.

## **5. Sobre las sentencias de primera y segunda instancia y la cosa juzgada**

### **Sentencia de primera instancia.-**

La sentencia de primera instancia fue emitida mediante resolución número veintitrés de fecha 30 de enero de 2008, por el Dr. Francisco Atencia López, juez titular del 2° Juzgado Civil de Maynas. Recordemos que esta sentencia declaró fundada la demanda acumulada sobre la acción de amparo interpuesta por Luis Alberto Salas Martínez (entonces jefe de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana), la SPDA y otros, contra la municipalidad Provincial de Maynas, la empresa MP Construcciones y Servicios SRL y Betsy Tatiana Vargas García. Esta demanda ordenaba el cese de vertimientos de residuos sólidos en el área ubicada en el Km. 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta, y subsecuentemente se procediera a la clausura del relleno sanitario instaurado, con costas y costos. En este punto llama la atención el hecho de que se decida la clausura de un relleno sanitario cuando lo demandado era la clausura de un botadero.

Es conveniente resaltar algunos aspectos de una de las cuatro partes que conforman esta sentencia, que es la referida al análisis.

En esta parte, el juzgador hace un análisis sobre lo que implica el derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y la salud, y para ello invoca algunas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia.

Nos dice que este derecho constitucional se encuentra configurado por los siguientes elementos: a) El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; b) El derecho a que dicho ambiente se preserve.

Respecto del primer elemento, el juzgador comenta que dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan 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; de lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría carente de contenido.

El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado –continúa el juzgador– entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos, quienes deben mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación también alcanza a los particulares y, con mayor razón, a aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente.

Como análisis final y previo a la parte decisoria de la sentencia, el juez considera que queda acreditado efectivamente que el funcionamiento del relleno sanitario ubicado en el Km 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta, contamina el ambiente y por ende constituye un acto que daña de manera nociva una reserva natural protegida. De esta forma se vulnera el derecho constitucional de todos los ciudadanos de la región de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y la salud, en su doble acepción: restringe el goce y con el daño no permite que se preserve. Así, se vulnera el derecho constitucional previsto, reconocido y garantizado en el artículo 2° inciso 22 de la Constitución Política del Perú, y se proyecta inclusive en daños colaterales al ecosistema de flora y fauna que, por la presencia de los residuos que un centro de acopio de basura conlleva, va a afectar la vegetación de las áreas naturales y la fauna de la misma, generando la presencia de insectos, roedores, depredadores y carroñeros en perjuicio de la zona reservada.

#### **Sentencia de segunda instancia.-**

Ante la disconformidad de los demandados respecto de la sentencia de primera instancia, estos presentaron una apelación a la misma, la cual fue elevada a la Sala Civil Mixta de la Corte Superior de Justicia de Loreto, presidida por el Dr. Carlos del Piélago Cárdenas, además conformada por los doctores Carlos Amoretti Martínez (Vocal Provisional) y María Esther Chirinos Maruri (Vocal Suplente).

Al respecto de esta sentencia, es interesante resaltar algunos puntos de análisis que el colegiado oportunamente explicó y fundamentó en el contenido de la sentencia:

#### **Sobre los principios que garantizan la protección del derecho constitucional de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas.-**

El colegiado citó una sentencia del Tribunal Constitucional (STC 01206-2005-PA/TC, fundamento 5) referido a la relación existente entre las actividades económicas y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas, en el que este Tribunal precisó que se deben observar ciertos principios que garantizan la protección de este derecho: “En cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función de los principios siguientes:

- a) *el principio de desarrollo sostenible o sustentable;*
- b) *el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales;*
- c) *el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia;*
- d) *el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados;*
- e) *el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano;*
- f) *el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente;*
- g) *el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables;*

El colegiado considera, al interior de la sentencia, que es conveniente resaltar la definición del principio de prevención, y en ese sentido que este principio es instrumental para garantizar el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y saludable. Nuevamente cita la Sentencia del Tribunal Constitucional, antes referida, en el fundamento 10: “En suma, este principio de prevención se desprende de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, lo que ha sido concretizado por el legislador ordinario. En tal

sentido, es ineludible el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente”. Así, en doctrina se ha expuesto lo siguiente: “La conservación no puede realizarse si no se adoptan medidas protectoras que impidan el deterioro de los bienes ambientales cuya conservación se pretende. Son necesarios medios técnicos específicos que, generalmente, van asociados con limitaciones o con otras más específicas, como la prohibición de la caza y del comercio de especies de animales protegidas o la evaluación del impacto ambiental.”

#### **Sobre la política de hechos consumados.-**

El Colegiado también hace un análisis sobre el ordenamiento jurídico ordinario que se infringió al instalar el botadero municipal y no señalar que al ubicar el referido botadero dentro de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, además de una serie de normas vulneradas, se ha violado abiertamente lo dispuesto por el artículo 62° numeral 1 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (citado líneas arriba), que establece qué actividades se promueven dentro de la Zona de Amortiguamiento de un Área Natural Protegida, ninguna de las cuales comprende el vertimiento de residuos sólidos.

Es interesante además acotar que el colegiado señala que el análisis de los hechos y pruebas ofrecidas por las partes pone en evidencia que la decisión de los demandados de ubicar el botadero o relleno sanitario dentro de la Zona de Amortiguamiento de la mencionada Reserva Nacional, no respetó lo que establece el ordenamiento jurídico de la Nación, trasgrediéndose así lo preceptuado en el artículo 38° de la Constitución Política del Perú: “Todos los peruanos tiene el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”. Es decir – concluye el Colegiado– se está frente a lo que se denomina una política de hechos consumados, lo que es inaceptable en un Estado democrático de derecho.

#### **Sobre el conflicto suscitado respecto de dos derechos fundamentales.-**

Es interesante colegir que el colegiado se formuló a sí mismo una pregunta: si cerramos el botadero

¿donde se ubicarán en un futuro inmediato las quinientas toneladas diarias de residuos sólidos que la provincia de Maynas produce? En tal sentido, para el colegiado quedó claramente configurado un conflicto de derechos fundamentales: hacia quienes residen en el interior y para los habitantes de la ciudad de Iquitos, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y saludable en la zona de influencia de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana; por otro lado, atenta con el derecho a la salud de las primeras personas. En consecuencia, para resolver la cuestión litigiosa –sostuvo el colegiado– se hacía necesario aplicar el criterio de ponderación, a fin de no perjudicar uno de los derechos en conflicto.

Sobre este asunto, el colegiado estimó que se debía confirmar la sentencia apelada, pero que debido a la magnitud y trascendencia del tema materia de litigio, el juez de la causa (valga decir el de primera instancia) deberá dar un plazo prudencial para que los demandados den cumplimiento a la sentencia e implementen un relleno sanitario, con la finalidad de que en este periodo de tiempo no se perjudique a la población ni al servicio de recojo de residuos sólidos. De esta manera, la Municipalidad Provincial de Maynas deberá continuar prestando dicho servicio en bien de la comunidad bajo responsabilidad.

El juez de Primera Instancia emitió la resolución número treinta y seis, de fecha 17 de junio de 2008, en la que otorgó un plazo máximo de cuatro meses para que los demandados den cumplimiento a la sentencia y cesen el vertimiento de residuos sólidos en el área ubicada en el Km. 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta, y se proceda a la clausura del botadero allí ubicado, así como también se implemente un relleno sanitario conforme lo ordena la parte resolutoria de la sentencia de la Sala Civil.

Asimismo, dicha resolución establece que si no se cumple con ello, se procederá a imponer una multa acumulativa de 20 Unidades de Referencia Procesal por cada día de atraso, hasta que acaten el mandato judicial. Cada Unidad de Referencia Procesal equivale a un 10% de la Unidad Impositiva Tributaria (S/. 3 450 nuevos soles).

#### **Sobre la inocuidad o bajo riesgo del botadero.-**

El colegiado observa que en el expediente sí aparecen informes sobre la contaminación existente en las aguas de la quebrada Allpahuayo. En ese sentido recalca que las aseveraciones sobre la supuesta inocuidad o bajo riesgo del botadero son un alegato que se basa en afirmaciones de parte que omiten los hechos probados en autos.

### **Sobre las políticas municipales sobre residuos sólidos y el paradigma de desarrollo.-**

En lo que respecta a este extremo, el colegiado señala que todos los peruanos deben cumplir la ley y que en el presente caso se expresa claramente que ni la Municipalidad Provincial de Maynas ni sus codemandados lo hicieron. El hecho de que el botadero no sea clandestino, ya que opera públicamente –prosigue–, no significa que su funcionamiento esté debidamente autorizado y que se haya cumplido la normativa específica al respecto. En lo concerniente a la selección de la ubicación del botadero, en autos oficiales aparece que existen dos lugares que tienen mejores condiciones, por lo que este agravio también careció de sustento para el colegiado.

Finalmente, precisa que de la revisión de los actuados no aparece que los demandados hayan empleado la tecnología existente para impermeabilizar los suelos donde se están arrojando los desperdicios, a fin de impedir filtraciones que contaminen la capa freática, de lo cual se desprende que no se realizó ninguna inversión para prevenir los percolados ni las lixiviaciones.

### **La cosa juzgada.-**

El principio de la doble instancia judicial fue legítimamente cumplido en el proceso, por lo que, ante dos fallos que otorgaron razón a los demandantes, no quedaba opción para acudir a una tercera instancia y en consecuencia la sentencia de segunda instancia se constituye en cosa juzgada.

Una resolución adquiere la autoridad de cosa juzgada cuando no proceden contra ella otros medios impugnatorios que los ya resueltos. La resolución que adquiere la autoridad de cosa juzgada es inmutable.

## **6. Conclusiones**

- De acuerdo al análisis legal que se presenta en este informe, es a todas luces ilegal e inapropiado para la salud de los habitantes de la provincia de Maynas y para la preservación de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana, la instalación de un botadero en el Km. 30.5 de la carretera Iquitos-Nauta, zona de amortiguamiento de esta área natural protegida.
- Ante las arbitrariedades y actividades ilegales de las autoridades públicas que generan afectación de derechos fundamentales e inherentes a la persona, existen acciones judiciales que pueden ser interpuestas para asegurar la cesación de estas actividades y la reposición de las cosas al estado anterior a la vulneración de los derechos.

- A la fecha de publicación de este informe, los demandados aún no habían ejecutado la sentencia de la sala civil, y el perjuicio a la salud y la contaminación de las aguas y el ambiente se sigue generando.
- Es necesario que todos los ciudadanos de la provincia de Maynas conozcan a la brevedad la nueva propuesta de relleno sanitario, su ubicación y los alcances de una actividad en la que al parecer solo se manejarán los residuos no peligrosos, pero en la que no conocemos qué sucederá con los peligrosos, como por ejemplo los residuos hospitalarios, las pilas, las baterías, etc.

## **7. Recomendaciones**

- No se debe perder de vista las recomendaciones que la “Comisión Técnica Multiinstitucional para la Evaluación de la Contaminación ocasionada por el botadero del Km. 30.5 de la Carretera Iquitos-Nauta” efectuó mediante informe técnico del mes de enero de 2008, en la que solicitaba a las autoridades competentes la reubicación del relleno sanitario a los lugares ubicados en los Kilómetros 28.4 o 31.2 por considerar que estos reúnen mejores condiciones para tal fin. En todo caso debe evaluarse a profundidad estas recomendaciones e informar públicamente sobre su viabilidad, tomando en cuenta además que esa comisión estaba conformada por especialistas del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP).
- La Municipalidad Provincial de Maynas debe no solo tomar las acciones y medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, sino que además debe hacer de conocimiento público todas aquellas decisiones que adopte y que pongan en riesgo la salud de sus habitantes, así como la alteración o afectación de áreas naturales protegidas que se constituyen en “pulmones” para dicha provincia.
- La elaboración de un Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) para la provincia de Maynas es urgente, debido a las perjudiciales condiciones en las que se encuentra el servicio de recojo de basura y las prácticas ilegales en su disposición final.
- Las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) son los espacios de participación ciudadana más apropiados para involucrar a la población sobre las medidas de política y gestión ambiental de la jurisdicción de la Municipalidad. Saludamos la reciente instalación de la CAM Maynas el día miércoles 21 de mayo de 2001 y recomendamos

su constante actividad para legitimar tal vez el más importante instrumento de gestión ambiental: la participación ciudadana.

- La conciencia y educación ambiental son herramientas básicas que debemos fomentar si consideramos estratégico tener a los vecinos como aliados para que nos ayuden a solucionar los problemas de disposición de residuos sólidos de la provincia de Maynas. Realizar descuentos en el pago de arbitrios para aquellos vecinos que clasifiquen su basura podría ser una buena alternativa para comenzar.
- Proyectos de inversión pública financiados por el Ministerio de Economía y Finanzas, asociados a la disposición final de residuos sólidos, y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) enmarcado en el Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático, son mecanismos financieros que aún no han sido explorados por la Municipalidad Provincial de Maynas y que pueden constituirse en medios efectivos para solventar una inversión dirigida a contar con un lugar adecuado para la disposición final y gestión de los residuos sólidos de esta provincia.

Según la Junta del Mecanismo de Desarrollo Limpio, la gestión adecuada de residuos sólidos representa una de las actividades más rentables

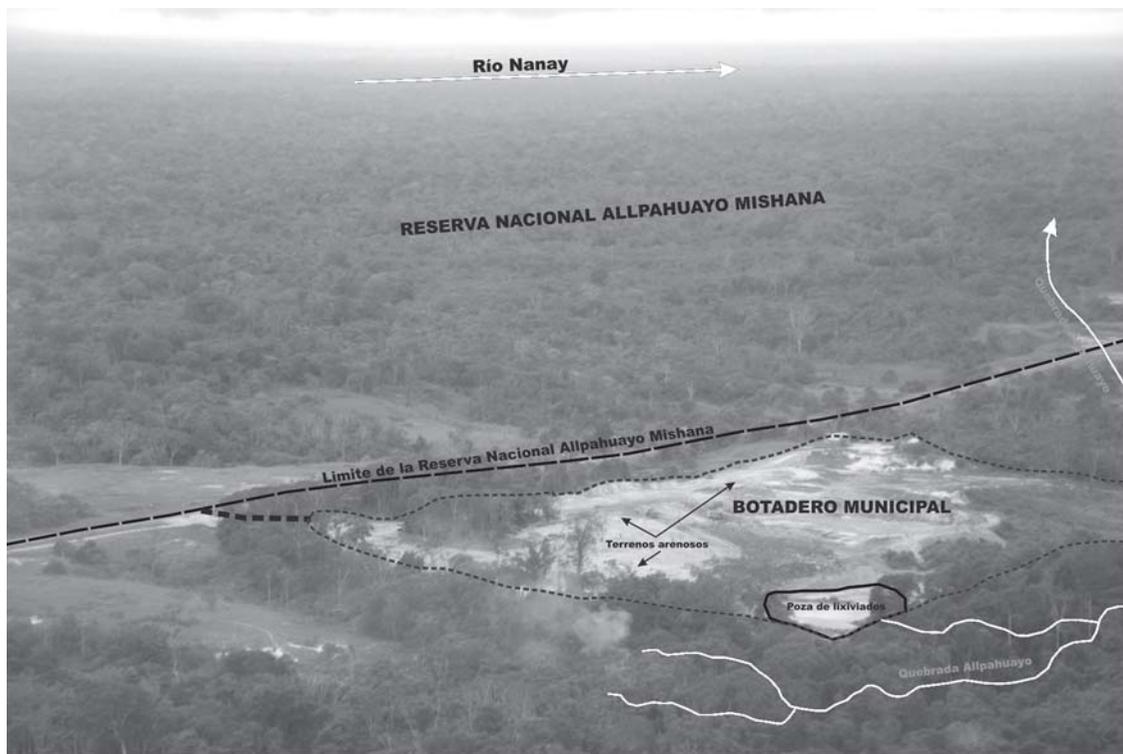
para beneficiarse de este. Ocurre que la descomposición de residuos sólidos genera gases de efecto invernadero como el metano, el cual se considera veintiún veces más potente –dado su poder de calentamiento– que el carbono. En este sentido, la adecuada disposición final de residuos sólidos mediante rellenos sanitarios, permite controlar la emisión del metano y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, ya que a través de la concentración y posterior combustión del metano, este es transformado en dióxido de carbono. Gracias a esta práctica, los bonos de carbono pueden ser comercializados a través del MDL y también en el mercado alternativo.

El Perú tiene una población aproximada de 28 millones de personas, tan solo 10 rellenos sanitarios autorizados y cientos de botaderos ilegales a lo largo de su territorio. El Banco Mundial, en su Análisis Ambiental del Perú, ha establecido que el costo de los problemas ambientales asciende a 8.2 billones de soles anuales, suma equivalente al 3.9% del PBI. Entre las causas de estos problemas ambientales se incluye la inadecuada recolección municipal de desechos, que genera costos ambientales aproximados de 0.03% del PBI.

## 8. Bibliografía Consultada

- *Propuesta para mejorar el manejo de los residuos sólidos que generamos en zona urbana amazónica*, Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana. Iquitos, Perú, julio de 2004.
- *Cuaderno Informativo sobre los residuos sólidos urbanos*, Proyecto Araucaria Amazonas Nauta. Agencia Española de Cooperación Internacional/Gobierno Regional de Loreto: Iquitos, 2006.

*Vista aérea de botadero municipal de la provincia de Maynas en zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Allpahuayo Mishana*



*Botadero Municipal de la provincia de Maynas en pleno funcionamiento*



## Oficina Descentralizada de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en Loreto

Gracias al premio recibido por la Fundación MacArthur, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) inauguró tres Oficinas Descentralizadas en las ciudades de Iquitos, Puerto Maldonado y Chachapoyas.

La Oficina Descentralizada de Iquitos fue inaugurada en marzo de 2007. Luego de poco más de un año de iniciar sus actividades en esta ciudad, esta oficina se ha posicionado como un aliado estratégico en las actividades e iniciativas relacionadas con la formulación de políticas y regulaciones medioambientales locales y regionales.

A la fecha, tiene vigente un Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Gobierno Regional de Loreto (GOREL). Este convenio, ha permitido establecer una relación de apoyo y cooperación con el GOREL, con el cual se trabaja conjuntamente en pro de la conservación. Al mismo tiempo, la Oficina Descentralizada de Loreto de la SPDA contribuye al fortalecimiento de las capacidades del GOREL, para que este pueda ejercer con eficacia y alto nivel técnico, sus responsabilidades y tareas relacionadas con el manejo sostenible y gestión de los recursos naturales.

Por otro lado, teniendo en cuenta la importancia de aportar en el formación académica en temáticas ambientales, la Oficina Descentralizada de la SPDA concretó una carta de entendimiento con la Universidad Particular de Iquitos, que le ha permitido diseñar e implementar el “Primer Taller Descentralizado de Derecho Ambiental”.

La Oficina Descentralizada de la SPDA forma parte de la Comisión Ambiental de la provincia de Maynas y del distrito de San Juan, quienes, entre otros municipios, han considerado que espacios como estos, son ideales para discutir y concertar las decisiones ambientales de sus jurisdicciones respectivas, actuando de manera responsable y comprometida.

Al mismo tiempo, cuenta con importantes aliados estratégicos como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (PRONATURALEZA), el Programa de Apoyo al PROCREL, el Club de Amigos de la Naturaleza (CANATURA), la Red Ambiental Loretana (RAL), el Instituto del Bien Común (IBC) y la Wildlife Conservation Society (WCS); todos estos, actores fundamentales dentro de lo que significan las acciones y actividades de la Oficina Descentralizada de la SPDA en Loreto.

---

### SPDA - Serie de Política y Derecho Ambiental

**Director Ejecutivo:** Manuel Pulgar-Vidal.

La Serie de Política y Derecho Ambiental de la SPDA publica artículos, investigaciones y documentos de interés para la enseñanza, difusión y reflexión académica y política.

La SPDA agradece el apoyo de la Fundación John D. y Catherine Mac Arthur

Prol. Arenales 437, Lima 27, Perú. Telf.: +51-1-441-9171 +51-1-422-2720 Fax: +51-1-442-4365;

e-mail: [postmast@spda.org.pe](mailto:postmast@spda.org.pe)

© 2003 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

---