

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
DECIMO JUZGADO CONSTITUCIONAL**

JUEZ : GRANADOS MANZANEDA, HUGO JURGEN
EXPEDIENTE : **04424-2023-0-1801-JR-CI-10**
DEMANDANTE : INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL
DESARROLLO SOSTENIBLE PERU-IDLADS PERU
DEMANDADO : MINISTERIO DEL AMBIENTE
MATERIA : ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N° CUATRO

Lima, veinticuatro de noviembre

Del dos mil veintitrés. -

VISTOS:

I. ASUNTO

Resulta de autos que el demandante **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERU-IDLADS PERU**, interpuso demanda en proceso de cumplimiento contra el **MINISTERIO DEL AMBIENTE**, a fin que se la demandada cumpla con la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM.

II. ANTECEDENTES

1. De la Pretensión y de los hechos alegados en la demanda

Mediante escrito de fecha de presentación 14 de agosto del 2023, el accionante **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE PERU-IDLADS PERU**, interpone proceso de Amparo, teniendo como principales argumentos lo siguiente:

- Indica que el Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, advirtió este jueves (27.07.2023) se terminó la era del calentamiento global, pues comenzó la de la "ebullición global" y que dichas declaraciones se conocieron justo el día en que la Organización Meteorológica Mundial (OMM) informaba que este mes de julio será el más cálido jamás registrado por la humanidad.
- Señala que la OMM explicó que la temperatura promedio de julio es de 16,95 grados Celsius, bastante por encima de los 16,63 grados registrados en el mismo mes de 2019. Además, el 06 de julio fue el día más caluroso nunca antes registrado, con una temperatura media de 17,08 grados. El récord anterior, medido el 13 de agosto de 2016, era de 16,8 grados. Lo más dramático es que todos los días entre el 3 y el 23 de julio tuvieron temperaturas promedio superiores a los 16,8 grados.

- Refiere que, ante esta catastrófica situación, el secretario general de la ONU repitió sus incesantes llamados a una acción radical y urgente, arremetiendo una vez más contra el sector de los combustibles fósiles.
- Manifiesta que en ese contexto resulta imperativo dar cumplimiento a la Décima Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30754, puesto que señala que en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento, MINAM con la participación de los pueblos indígenas u originarios debía presentar al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, donde se priorizara a los pueblos indígenas u originarios.
- Agrega que mediante Carta de IDLADS de fecha 26 de julio del 2023, solicitaron al Ministerio del Ambiente que dé cumplimiento a la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754, y habiendo transcurrido más de 10 días hábiles sin que la autoridad les dé una respuesta, o haya dado cumplimiento a la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30754, y, teniendo en cuenta que el plazo para realizarlo se encuentra vencido, interponen la presente acción de cumplimiento, a fin de que se ordene al Ministerio del Ambiente cumplir la mencionada norma.

2. Del Auto Admisorio:

Mediante **Resolución N° UNO**, de fecha 21 de agosto de 2023, se resuelve **ADMITIR** a trámite la demanda de cumplimiento interpuesta, confiriéndose a la parte demandada un plazo de 10 días para su contestación.

3. Posición y Alegatos de la Parte demandada:

Mediante escrito de fecha 11 de setiembre del 2023, el **PROCURADOR PÚBLICO DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE** se apersona al proceso y, contesta la demanda bajo los siguientes argumentos:

- Señala que, conforme al Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente (MINAM), aprobado con Resolución Ministerial N° 108-2023-MINAM, la **Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD)** es el órgano de línea del MINAM responsable de orientar y conducir la gestión integral del cambio climático.
- Indica que el 18 de abril de 2018, se publicó, en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (LMCC), y con ello reafirmó su compromiso con el crecimiento sostenible para las presentes y futuras generaciones. Siendo que dicha norma busca asegurar que el país

esté mejor preparado para enfrentar los eventos climáticos extremos y generar las condiciones para el crecimiento de industrias limpias y sostenible, luego el 31 de diciembre de 2019, luego de un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas y originarios, se publicó en el diario oficial El Peruano, el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM (RLMCC) y bajo dicho marco, La Décima Sexta Disposición Complementaria Final del RLMCC, que dispone implementar la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, estableciendo el fondo de garantía para la promoción de inversión en energías renovables y limpias, seguridad alimentaria, servicios ecosistémicos, investigación, desarrollo tecnológico e innovación en adaptación al cambio climático.

- Manifiesta que bajo ese contexto, la DGCCD, en el marco de lo dispuesto en la Décima Sexta Disposición Complementaria Final del RLMCC, viene trabajando en el diseño del mencionado fondo de garantía para su posterior presentación al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), señalando los avances que han tenido habiéndose realizado un estudio con el objetivo de identificar las principales características a considerar en el diseño de dicho mecanismo y un estudio complementario con el objetivo de analizar el potencial establecimiento de dicho fondo desde el punto de vista de la oferta, entre otros avances, alegando que se cuenta con importantes insumos para culminar con el diseño del fondo de garantía; sin embargo, indica que resulta necesario continuar impulsando proceso en paralelo como son la aprobación de la Estrategia de Financiamiento y la implementación de la Hoja de Ruta de Finanzas Verdes para el Perú; con lo que, se fortalecerá el documento final para su presentación al MEF.
- Refiere que el diseño de un fondo de garantía no se aprueba con una norma con rango de Decreto Supremo o menor rango bajo responsabilidad del MINAM u otra entidad del Poder Ejecutivo, sino con una norma con rango de ley, a propuesta del Poder Ejecutivo, por lo que su aprobación no depende del MINAM.
- Finalmente señala que s a través de la Carta N° 210-2023/IDLADSPERÚ, de fecha 26 de julio de 2023, el IDLADS solicitó al MINAM, el cumplimiento de la Décima Sexta Disposición Complementaria Final del RLMCC y mediante Carta N° 090-2023-MINAM/VMDERN/DGCCD, de fecha 31 de agosto de 2023, se comunicó a IDLADS el Informe N° 102-2023-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD, que contiene información detallada sobre el estado de cumplimiento de las disposiciones normativas, por lo que solicita que se declare improcedente y/o infundada la demanda.

4. Del trámite

- Mediante **Resolución N° DOS**, de fecha 02 de noviembre de 2023, se tuvo por contestada la demanda.
- Con fecha 15 de noviembre de 2023 a las 11:15 a.m., se llevó a cabo la audiencia única virtual con la concurrencia de las partes. Asimismo, mediante la **Resolución N°03**, de fecha 15 de noviembre de 2023, se declaró saneado el proceso.

Habiéndose tramitado el proceso con arreglo a su naturaleza, la causa se encuentra expedita para emitir sentencia; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Objeto de las Acciones de Garantía:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 200° inciso 6 de la Constitución Política del Estado, concordante con el artículo 1° del Nuevo Código Procesal Constitucional, la finalidad de las Acciones de Garantía es la de proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.

SEGUNDO: Del proceso de cumplimiento: A tenor de lo dispuesto por el **artículo 65° del Nuevo Código Procesal Constitucional**, el Proceso de Cumplimiento tiene por objeto ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente, dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme, ó se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Asimismo, el **Artículo 69° del Nuevo Código Procesal Constitucional**, señala que para la procedencia del proceso de cumplimiento se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber legal o administrativo, y que la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los 10 días útiles siguientes a la presentación de la solicitud

TERCERO: De las características mínimas del proceso de cumplimiento:

Estando a la naturaleza y característica sumarísima del Proceso de Cumplimiento, no es apropiado para discutir el contenido de normas generales o actos administrativos, cuyos mandatos no son específicos o que se remitan a otras normas y éstas a su vez a otras, dado a que ello implica una actividad interpretativa compleja que requiere de otro tipo de Litis. Por lo que, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en la STC Exp. N° 00168-2005-PC/TC¹,

¹ Mediante **Sentencia recaída en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC**, el Tribunal Constitucional estableció como precedente vinculante criterios de procedencia del proceso de cumplimiento. Así, en el fundamento jurídico 14) indicó:

“Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o

decisión que en atención al fundamento 24) es vinculante y debe aplicarse en todos los procesos de cumplimiento, se exige como requisitos mínimos comunes: **a)** que sea un mandato vigente; **b)** que sea un mandato cierto y claro; **c)** que no esté sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; **d)** que sea de ineludible y de obligatorio cumplimiento, y **e)** que sea incondicional, excepcionalmente puede tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. En tal sentido, a efectos de resolverse el presente proceso resulta necesario verificar si lo pretendido por el recurrente se enmarca dentro de los supuestos antes descritos.

CUARTO: Análisis objeto de la controversia:

Tal como fluye del tenor del petitorio, el recurrente interpone proceso constitucional de cumplimiento para que ordene a la demandada cumpla con cumpla con la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, Ley N° 30754, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM.

QUINTO: Requisito de procedibilidad:

De la revisión de los presentes actuados se verifica que se ha cumplido con lo establecido en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional vigente, pues se ve claramente que el actor, antes de recurrir al proceso de cumplimiento, solicitó que se cumpla lo peticionado en la demanda, mediante el documento que obra en autos a fojas 22 y que cuenta con fecha de recepción del Ministerio de Defensa el 30 de julio de 2023.

Cuestión en discusión

SEXTO: El Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM-Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre el Cambio Climático señala:

- En la **Décimo Quinta Disposición Complementaria Final**.
“ **Décima Quinta.** Sobre los pueblos indígenas u originarios

autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes:

- a) Ser un mandato vigente.*
- b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo.*
- c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.*
- d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.*
- e) Ser incondicional.*

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

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

- f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante*
- g) Permitir individualizar al beneficiario.”*

Cuando la aplicación del presente reglamento comprometa el derecho de los pueblos indígenas u originarios, se procede conforme a lo establecido en el marco normativo nacional e internacional vigente."

- En la **Décimo Sexta Disposición Complementaria Final** (del cual pide cumplimiento)

***"Décima Sexta.** Sobre la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC Implementar la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, estableciendo el fondo de garantía para la promoción de inversión en energías renovables y limpias, seguridad alimentaria, servicios ecosistémicos, investigación, desarrollo tecnológico e innovación en adaptación al cambio climático.*

Los fondos de garantía son creados a propuesta del Poder Ejecutivo, atendiendo a la competencia delegada por la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC.

El MINAM con la participación de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, presenta al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento."

En tal sentido, corresponde determinar si la pretensión del demandante, reúne los requisitos mínimos establecidos en la sentencia vinculante citada en el segundo considerando, de modo que pueda establecerse si el proceso constitucional de cumplimiento es el pertinente para exigir que la demandada presente al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios.

SETIMO: En ese sentido, de la norma señalada queda claro que es de obligatorio cumplimiento, para el Ministerio del Ambiente que con la participación de los pueblos indígenas u originarios presente al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Disposición Complementaria Final de la LMCC, para lo cual en dicha norma se **estableció un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles** contados a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento. En ese sentido, habiendo sido publicado la norma el 31 de diciembre del 2019, se advierte que ha transcurrido más de 46 meses, habiéndose vencido el plazo en demasía.

OCTAVO: Respecto al alegato de la parte demandada en relación a que a la fecha ha realizado avances para el cumplimiento de dicha disposición, tales como el estudio con el objetivo de identificar las principales características a considerar en el diseño de dicho mecanismo y el segundo estudio con el objetivo de analizar el potencial establecimiento de dicho fondo desde el punto de vista de la oferta, así como el trabajo que viene realizando con la Estrategia de Financiamiento, entre otros que alega, no obstante, cabe señalar que este juzgado si bien advierte que la

demandada habría realizado avances a fin de cumplir el mandato legal, no obstante, cabe señalar que ha transcurrido más de 03 años desde la vigencia del mandato legal, que establecida un plazo de 180 días, el cual se ha vencido hace mucho tiempo.

NOVENO: En ese contexto, corresponde analizar los requisitos de procedencia contenidos en la STC Exp. N° 00168-2005-PC/TC. Al respecto, se verifica que el mandato contenido en la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM, se encuentra **vigente**, por cuanto no ha sido modificado o derogado; además que es **cierto y claro** dado que determina que el MINAM, con la participación de los pueblos indígenas u originarios presente al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, lo cual no ha sido negado por la demandada; **no está sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares**, pues en la misma norma se ha dispuesto como deber de la institución demandada, Ministerio del Ambiente, quien además ha afirmado que ha realizado avances para el cumplimiento del mandato legal; es de **ineludible y obligatorio cumplimiento** para la demandada, pues el Ministerio del ambiente es la entidad encargada presentar ante el poder ejecutivo el diseño de un fondo de garantía conforme indica la normal legal; y, es **incondicional**, en tanto la presentación del reglamento no se encuentra condicionado al cumplimiento de alguna circunstancia o requisito establecido en la ley.

DÉCIMO: Por tanto, no se acredita que la entidad demandada hubiese cumplido con presentar al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento, a pesar de haberse vencido el plazo en demasía, habiendo transcurrido más de 03 años desde la vigencia de la norma legal e incluso haber sido requerido mediante el documento de fecha cierta (obrante a fojas 23 y 24), y emplazada adecuadamente con el presente proceso de cumplimiento. Por tanto, se verifica la renuencia de la entidad demandada en dar cumplimiento a dicho mandato legal. En ese orden de ideas, corresponde estimar la demanda y ordenar que la entidad demandada cumpla, presentar al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, con la participación de los pueblos indígenas u originarios.

DÉCIMO PRIMERO: Efectos de la sentencia:

Conforme a lo manifestado por la parte demandada respecto a la fecha se encuentra elaborando el diseño del fondo de garantía conforme lo dispuesto Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, lo cual fue corroborado con los avances que presento, este juzgado entiende que la materialización de

dicho mandato legal y la orden emitida en la presente sentencia puede resultar compleja y requerir una serie de acciones y procedimientos conducentes a fin de cumplir con dicha disposición, pero ello no significa que el cumplimiento del mandato tenga un tiempo prolongado e indefinido. Así, en línea con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC Exp. N° 04104-2013-PC/TC, fundamento 40, este juzgado considera que, en etapa de ejecución de sentencia deben seguirse los siguientes procedimientos:

- a) El Ministerio del Ambiente al día siguiente de notificada la presente sentencia debe continuar con las acciones tendientes a elaborar y presentar al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, con la participación de los pueblos indígenas u originarios.
- b) El Ministerio del Ambiente en plazo de diez días, luego de notificada la presente sentencia, debe cumplir con informar qué acciones concretas realizará a fin de dar cumplimiento al presente mandato, debiendo señalar los plazos de cada uno de ellos debidamente sustentados, así como el plazo máximo en el que presentará al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, con la participación de los pueblos indígenas u originarios.
- c) Este juzgado en etapa de ejecución debe evaluar la razonabilidad de las acciones y plazos propuestos por el Ministerio del Ambiente, además que adoptará todos los apremios establecidos en el artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional a efectos de que se cumplan con las acciones señaladas en los plazos previamente establecidos.
- d) Cualquier dificultad institucional para la presentación al Poder Ejecutivo del diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, con la participación de los pueblos indígenas u originarios, debe ser inmediatamente comunicada a este juzgado, explicando la incidencia de dicha dificultad en el cumplimiento de las órdenes establecidas, y precisando, en su caso, la forma y el plazo en que dicha dificultad será superada. Este juzgado debe evaluar la razonabilidad de las medidas y plazos propuestos respecto a ello.
- e) La sentencia solo se considerará cumplida cuando la demandada presente al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, con la participación de los pueblos indígenas u originarios.

DECIMO SEGUNDO: Costos del proceso:

En base a lo expuesto, y en aplicación del artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional vigente, la parte demandada debe ser condenada al pago de costos del proceso debido al incumplimiento incurrido.

DECISION

Por cuyas consideraciones, el Juez del Décimo Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, administrando justicia a nombre de la Nación, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código Procesal Constitucional, se **RESUELVE**:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento interpuesta por el **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PERÚ-IDLADS PERU**.
2. **ORDENAR** que el **MINISTERIO DE AMBIENTE** cumpla con presentar al Poder Ejecutivo el diseño de un fondo de garantía, priorizando a los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Quinta Disposición Complementaria Final de la LMCC, con la participación de los pueblos indígenas u originarios, conforme lo establecido en la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM.
3. **DISPONER** que durante la etapa de ejecución de la presente sentencia se sigan las reglas señaladas en el considerando décimo primero.
4. **Con costos del proceso.**
5. **Notifíquese a las partes procesales.**