



ARTÍCULO ORIGINAL

DESCONOCER LA NORMA. PRINCIPIO PRECAUTORIO Y PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA REGIÓN PUNO

Unknown the standard. Precautionary principle and environmental problems in the Puno región

Hugo Neptalí Cavero-Aybar¹

UNIVERSIDAD ANDINA NÉSTOR
CÁCERES VELÁSQUEZ
PERÚ
hucavay@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-2161-4514>

David Heraclio Condori-Calla²

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL
ALTIPLANO
PERÚ
ingeperu26@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7353-1166>

DOI: <https://doi.org/10.35622/j.rr.2021.03.004>

Recibido: 08-X-2020 / **Aceptado:** 14-III-2021 / **Actualizado:** 17-III-2021

Resumen

Este estudio tuvo el principal objetivo de responder cuánto se conoce del principio precautorio para problemas ambientales y cuánto aplica el principio precautorio dentro de sus instrumentos de gestión ambiental para los problemas ambientales. De manera que, a través del análisis de casos se realizaron encuestas a alcaldes, regidores, población, funcionarios, y especialistas de localidades determinadas en la región Puno, realizando posteriormente un análisis jurídico de la aplicación del principio precautorio a los problemas ambientales de la región Puno. De los primeros resultados entre alcaldes, regidores y pobladores no más del 13 % y entre funcionarios públicos y especialistas un 67% al 75 % si conocen del principio precautorio en ambos casos relacionados a temas ambientales, como segundo resultado se obtuvo que entre alcaldes, regidores, población, funcionarios y especialistas un 97% del total de los grupos encuestados no aplica el principio precautorio en sus instrumentos de gestión ambiental para problemas ambientales. En el análisis de casos realizados se encontró varias alternativas de aplicación con el objetivo de disminuir de la

¹ Abogado por la Universidad Nacional Federico Villarreal [UNFV]; Magister por la Universidad Alas Peruanas [UAP] con Mención en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Actualmente opta el Grado de Doctor en Derecho por la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez [UANCV].

² M.Sc. en Ingeniería Ambiental por la Universidad Nacional del Altiplano de Puno [UNAP], actualmente se desempeña como consultor en formulación y ejecución de proyectos a nivel Invierte.Pe y proyectos de investigación, especialista en remediación de ecosistemas, diseño de PTAR y regulación de servicios de saneamiento.



contaminación ambiental y los conflictos socioambientales, pero el desconocimiento de esta norma por parte de un gran porcentaje de autoridades, funcionarios y población no permite que se pueda utilizar este instrumento jurídico.

Palabras Clave: Certeza científica, daño, disturbio.

Abstract

This study had the main objective of answering how much is known about the precautionary principle for environmental problems and how much the precautionary principle applies within its environmental management instruments for environmental problems. Thus, through the analysis of cases, surveys were conducted with mayors, councilors, population, officials, and specialists from specific localities in the Puno region, subsequently carrying out a legal analysis of the application of the precautionary principle to environmental problems in the region. First, of the first results between mayors, councilors and residents no more than 13% and between public officials and specialists 67% to 75% if they know the precautionary principle in both cases related to environmental issues, as a second result it was obtained that among mayors, councilors, population, officials and specialists 97% of the total groups surveyed do not apply the precautionary principle in their environmental management instruments for environmental problems. In the analysis of cases carried out, several application alternatives were found with the aim of reducing environmental pollution and socio-environmental conflicts, but the ignorance of this rule by a large percentage of authorities, officials and the population does not allow it to be used. this legal instrument.

Keyword: Scientific certainty, damage, disturbance.

INTRODUCCIÓN

El Principio Precautorio implica que cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud (Oscanoa, 2016); la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro (Sonja, 1994). Estas medidas y sus costos son razonables considerando los posibles escenarios que plantea el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. “La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación³”.

En la región Puno, desde hace 05 años se han desarrollado un conjunto de proyectos que han ocasionado disturbios y daños al ambiente y a la salud de manera negativa ocasionando descontento social en los sectores afectados. Si mencionamos problemas ambientales relevantes en la región puno, nos encontramos con temas como la minería informal en la zona de la Rinconada, la inadecuada gestión de residuos sólidos caso de la ciudad de Juliaca, el

³ Art 1 de la ley 29000. Ley que modifica el literal K) del art. 5 de la ley N° 28245, Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental y adecuado a la ley 28611 para la definición de principio precautorio.



inadecuado vertimiento de aguas residuales por parte de industrias privadas en la ciudad de Puno entre otros.

Los instrumentos jurídicos proporcionados al sistema de gestión ambiental son muchas veces desconocidos por las autoridades locales, funcionarios, especialistas, y población en general de las diferentes jurisdicciones sean estos distritos, provincias y el mismo gobierno regional. Realizar un análisis de cuanto se conoce de esta normatividad en relación al principio precautorio, cuanto se aplica, y jurisdiccionalmente cuanto podría servir para garantizar la disminución del daño y disturbio de los problemas ambientales de la región representa un parámetro importante de evaluación y debate de los juristas en materia del derecho ambiental (Alfie, 2005).

METODOLOGÍA

El presente estudio de tipo transversal y descriptivo, se aplicaron encuestas a alcaldes, regidores, funcionarios, especialistas y población, se realizó la revisión de normatividad y análisis de casos locales, nacionales y globales de los 5 últimos años, con preguntas que buscaron consolidar un mayor análisis en relación a ¿Cuánto se conoce del principio precautorio en relación a los problemas ambientales? y ¿Cuánto se aplica el mismo dentro de sus instrumentos de gestión ambiental para los problemas ambientales? Finalmente se realizó un análisis conjunto de estos parámetros en relación a la Doctrina Jurídica, Jurisprudencia y Tratados Internacionales relacionados con el tema ambiental. Adicionando un recorrido teórico de trabajos publicados en Scopus, WoS, SciELO y otros indizadores de impacto promedio utilizado por los investigadores contemporáneos de la región (Huanca-Arohuana, 2019; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2021; Huanca-Arohuana & Núñez, 2020; Huanca-Arohuana & Geldrech, 2020; Huanca-Arohuana et al., 2020; Huanca-Arohuana, Canaza-Choque, et al., 2020; Huanca-Arohuana & Pilco, 2021; Canaza-Choque, Supo, Ruelas, & Yabar, 2020; Canaza-Choque, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2021a; 2021b; 2021c; Canaza-Choque, Cornejo-Valdivia, Condori-Pilco, Yabar-Miranda, 2021).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Conforme se muestra en la Tabla 1, el grupo de personas con diferentes funciones entre alcaldes, regidores y pobladores que sí conocen del principio precautorio representa como máximo a un 13%, siendo relativamente muy bajo en este grupo de evaluación, en el grupo de evaluación conformado por funcionarios públicos y especialistas entre un 67% al 75 % si conocen del principio precautorio relacionado a temas ambientales el cual representa un porcentaje regular de conocimiento sobre el tema.

Tabla 1. Resultados a la pregunta: ¿Cuánto conoce del principio precautorio en relación a los problemas ambientales

ENCUESTADOS	SI	NO	Sub Total	% del sub total que sí conoce	% del sub total que no conoce
Alcaldes	1	9	10	10	90

Regidores	3	20	23	13	87
Funcionarios públicos	10	5	15	67	33
Especialistas	9	3	12	75	25
Población	1	20	21	5	95
TOTAL	24	57	81	30	70
PROMEDIO				33	67

Los resultados de la Tabla 2, muestran que un 97% del total de los grupos encuestados no aplica el principio precautorio en sus instrumentos de gestión ambiental, acogiendo también en este grupo a los especialistas y funcionarios que según referencia de la Tabla 1 si conocen del principio precautorio.

Tabla 2. ¿Cuánto aplica el principio precautorio dentro de sus instrumentos de gestión ambiental en relación a los problemas ambientales?

ENCUESTADOS	SI	NO	Sub Total	% del Sub Total que sí aplica	% del Sub Total que no aplica
Alcaldes	0	10	10	0	100
Regidores	0	23	23	0	100
Funcionarios públicos	2	13	15	13	87
Especialistas	0	12	12	0	100
Población	0	21	21	0	100
Total	2	79	81	2	98
PROMEDIO				3	97

En la doctrina existen dos posturas sobre el principio precautorio. La primera es la minimalista, en la que el principio precautorio solo se aplica en caso de riesgo inminente de graves daños irreversibles. La otra es maximalista, donde el principio precautorio busca alcanzar un nivel de riesgo “cero”, a partir del cual la acción pública puede darse en condiciones incluso de ignorancia científica.

Al respecto, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional inicialmente se aplicó la postura maximalista del principio de precaución. Tal es el caso de las antenas Nextel, el primero de los fallos emitido en el año 2003, declaró fundada la demanda y el consiguiente retiro de las antenas, basado en el eventual peligro a la Salud de la radiación de las antenas retransmisoras de la telefonía móvil.⁴

En la Administración Pública se tienen instrumentos de Gestión Ambiental como los estudios de Impacto Ambiental, planes y programas que a través de diferentes métodos identifican el factor de riesgo y disturbio ambiental de manera cualitativa y cuantitativa siendo estos de orden preventivo donde los funcionarios ejecutan estas acciones para mitigar los daños ambientales, a pesar de esto en muchos casos de problemas muy graves las acciones legales no han sido suficientes para la solución del problema de daño ambiental (Artigas, 1993; OMC, 1994).

⁴ STC Exp. N. 0964-2002-AA/TC.



De acuerdo a los resultados de la Tabla 1 y 2 se obtiene que la gran mayoría no conoce del principio precautorio y su aplicación en los diferentes temas ambientales que tiene en su ámbito de desarrollo personal. Ponemos el caso del problema de la inadecuada disposición final de residuos sólidos en el botadero de Chilla en la ciudad de Juliaca, su aplicación deberá de analizarse desde dos escenarios distintos: primero, desde el enfoque de la Municipalidad Provincial de San Román, entidad que brinda el servicio y segundo, de la comunidad de Chilla que es la población directamente afectada.

La Municipalidad no podrá aplicar el principio precautorio en razón a que es la entidad generadora de contaminación ambiental (autores en relación a referencia bibliográfica), pero si podría utilizarla para justificar la intervención de DIGESA y el MINSA para atención a la población de la zona. Para el caso de la población el principio precautorio debería de plantearse desde los órganos jurisdiccionales correspondientes. Análogamente, el problema del vertimiento de aguas residuales en la ciudad de Puno, representaría un análisis con variables similares (Granja, 2010).

La aplicación del principio precautorio debe ser proporcional y, en ese sentido, debe señalarse que una prohibición total de una actividad no necesariamente es la respuesta más adecuada en todos los casos. En efecto, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional: *“no siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones”*.⁵

Para el caso de que se tengan problemas ocasionados por agentes privados como el vertimiento de contaminantes al agua, aire, o suelos; caso de la minería informal en La Rinconada, el Gobierno Regional y Local tendrían la posibilidad de evaluar la aplicación del principio precautorio, por ocasionar varias de sus actividades daño y disturbios al ambiente no identificados cuantitativamente en sus Instrumentos de Gestión Ambiental bajo el termino de certeza científica, que es adoptada por la norma, consecuentemente denegarse la actividad o buscar otras medidas correctivas (OEFA, 2016).

Contar con antecedentes de este tipo en la región Puno, permitirían desde el enfoque del derecho, a contribuir con la disminución de la contaminación ambiental y los conflictos socioambientales posiblemente; nuestros resultados del estudio traen consigo una realidad no conocida y que en mayor razón da pie a que se tengan que llevar acciones relacionadas al fortalecimiento de capacidades en instrumentos legales y su utilización en zonas donde existen conflictos socio ambientales (Pacheco, 2004). Finalmente, no debe dejarse de lado el fundamento del principio precautorio que establece: “El que contamina paga”, adoptado en muchos países, siendo un Principio del Derecho Internacional.

⁵ STC. Exp. N. 4223-2006-PA/TC CHIMBOTE. Fundamento Nro. 35.



CONCLUSIONES

Entre alcaldes, regidores y pobladores no más del 13 % que sí conocen del principio precautorio y entre funcionarios públicos y especialistas un 67% al 75 % si conocen del principio precautorio en ambos casos relacionados a temas ambientales. Del mismo modo, entre alcaldes, regidores, población, funcionarios y especialistas un 97% del total de los grupos encuestados no aplica el principio precautorio en sus instrumentos de gestión ambiental para problemas ambientales.

En el análisis de casos realizados en relación al principio precautorio y los problemas ambientales en la región, se puede encontrar varias alternativas de aplicación con el objetivo de disminuir la contaminación ambiental y los conflictos socioambientales, pero el desconocimiento de este principio y su desarrollo doctrinal y jurisprudencial a nivel nacional e internacional, por parte de un gran porcentaje de autoridades, funcionarios y población en general, no permite que pueda utilizarse este Instrumento Jurídico en beneficio de la preservación del medio ambiente y por ende del Derecho Fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida⁶.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artigas, C. (1993). *Los principios de derecho ambiental a la luz del sistema internacional*, en *Memorias del Seminario Nacional de Derecho Ambiental*. CEPAL.
- Alfie, M. (2005) *Democracia y Desafío Medioambiental en México. Retos, Riesgos y Opciones en la Nueva Era de la Globalización*. México: Ediciones Pomares.
- Canaza-Choque, F. A. (2020a). Educación superior en la cuarentena global: disrupciones y transiciones. *Revista Digital de Investigación en Docencia Universitaria*, 14(2), 1–10. <https://doi.org/10.19083/ridu.2020.1315>
- Canaza-Choque, F. A. (2020b). La gran estampida. Humanos caminando en la modernidad líquida. *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, (12), 127–145. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3951233>
- Canaza-Choque, F. A. (2020c). Mariátegui y la agonía de los dioses. Entre encuentros, presagios y desgracias futuras en el panteón andino. *Acta Herediana*, 63(2), 135–151. <https://doi.org/10.20453/ah.v63i2.3834>
- Canaza-Choque, F. A. (2020d). Desafiar y desactivar el mal. Percepciones y notas sobre un desastre climático global en estudiantes de Educación Secundaria. *In Crescendo*, 11(3), 221–247.
- Canaza-Choque, F. A. (2021a). «Por nuestras muertas». El despertar de un poder y la movilización de Ni Una Menos [NUM] en el Perú de 2016. *PURIQ*, 3(1), 22–47. <https://doi.org/10.37073/puriq.3.1.107>
- Canaza-Choque, F. A. (2021b). El Perú de Mariátegui: detenidos en el tiempo y el despertar de una era. *Horizonte de la Ciencia*, 11(20), 45–57. <https://doi.org/10.26490/uncp.horizonteciencia.2021.20.766>
- Canaza-Choque, F. A., Supo, F., Ruelas, D., & Yabar, P. S. (2020). El regreso del Puma Indomable. Neoliberalismo y las luchas sociales desde la escuela pública en el sur del Perú. *Revista Conrado*, 16(74), 154–161. Recuperado de <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/1345>
- Canaza-Choque, F. A. (2021c). Pandemia 2020 y el poder del Estado. Daños, impactos y respuestas a zonas

⁶ Art. 2, Inc. 22 de la Constitución Política del Estado Peruano (1993).



- desprotegidas en escenarios devastadores. *Socialium*, 5(1), 56–74.
<https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2021.5.1.752>
- Canaza-Choque, F. A., Cornejo-Valdivia, G., Condori-Pilco, L. B., & Yabar-Miranda, P. S. (2021). Trayectorias y desafíos. El reto de ambientalizar e institucionalizar el cambio climático en la Educación Superior Universitaria. *Paideia XXI*, 11(1).
- Granja, H. (2010). *Nuevos riesgos ambientales y derecho administrativo*. Tesis de maestría en derecho administrativo. Bogotá.
- Huanca-Arohuanca, J. W. (2019). El despertar de una nueva era: colonización y camino hacia la revolución. *Revista Revoluciones*, 1(1), 1–3. <http://revistarevoluciones.com/index.php/rr/article/view/1/2>
- Huanca-Arohuanca, J. W. (2020a). Caleidoscopio social al Covid-19: pánico y desesperación en tiempos de aislamiento. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(6), 226–231.
<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1836>
- Huanca-Arohuanca, J. W. (2020b). *Contrahegemonía y la lucha por la educación en el sur del Perú*. Editorial Académica Española.
- Huanca-Arohuanca, J. W. (2020c). Cuando la muerte nos mira con deseo de llevarnos al tártaro. *Revista Revoluciones*, 2(2), 1–5. <https://doi.org/10.35622/j.rr.2020.02.001>
- Huanca-Arohuanca, J. W. (2020d). Retropías y distopías de la educación en Puno. *Revista Helios*, 4(1), 270–271. <https://doi.org/10.22497/Helios.41.4116>
- Huanca-Arohuanca, J. W. (2021). Narrativas de guerra y resistencia: participación de la mujer austral del Perú en la Guerra del Pacífico. Encuentros. *Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, 13, 50–59. <https://doi.org/http://doi.org/10.5281/zenodo.4395218>
- Huanca-Arohuanca, J. W., Canaza-Choque, F. A., & Flores, E. (2020). El dolor de los subalternos y el deseo de una revolución inconclusa: Narrativas sobre la violencia política en la Nación Aymara – Perú. *Comuni@cción: Revista De Investigación En Comunicación Y Desarrollo*, 11(2), 177–189.
<https://doi.org/10.33595/2226-1478.11.2.436>
- Huanca-Arohuanca, J. W., & Geldrech, P. (2020). Planificación educativa y gestión pedagógica-estratégica-operacional en las instituciones del nivel inicial en el sur del Perú. *Revista Conrado*, 16(76), 369–376. <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/1497>
- Huanca-Arohuanca, J. W., & Núñez, L. (2020). Estimaciones y contrastes de la pandemia en Perú y en el contexto mundial. *Educare Et Comunicare. Revista Científica de La Facultad de Humanidades*, 8(2), 10–20. <https://doi.org/10.35383/educare.v8i2.440>
- Huanca-Arohuanca, J. W., & Pilco, N. (2021). Acciones revolucionarias en América Latina: Puno y el Alto Perú durante el proceso de independencia (1809-1825). *Chakiñan. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 14. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1364>
- Huanca-Arohuanca, J. W., Supo-Condori, F., Sucari, R., & Supo, L. A. (2020). El problema social de la educación virtual universitaria en tiempos de pandemia, Perú. *Revista Innovaciones Educativas*, 22, 115–128. <https://doi.org/10.22458/ie.v22iespecial.3218>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (1994). Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures; Agreement on Technical Barriers to Trade.
- Oscanoa, B. (2016). *Impuesto a la emisión de gases contaminantes como instrumento jurídico para la protección del medio ambiente en el Perú*. Tesis. UNMSM. Lima.
- OEFA. (2016). *El derecho administrativo sancionador ambiental, Ponencias del I seminario internacional*. Lima: OEFA.
- Pacheco, M. (2004). *Garantía de un Medioambiente Sano*. Tesis de maestría en derecho constitucional. Lima: PUCP.
- Sonja, B. (1994). *Interpreting The Precautionary Principle*, Tim O. Raiordan & James Cameron (ed.), Earthscan Publications Ltd.

