

## JUSTICIA AMBIENTAL

Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente

Vol. 6, n.º 9, enero-junio, 2026, 101-144

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1737>

### El régimen jurídico de las áreas degradadas por Residuos de Construcción y Demolición en el Perú

The Legal Regime of Areas Degraded by Construction and Demolition Waste in Peru

O regime jurídico das áreas degradadas por Resíduos de Construção e Demolição no Peru

EDUARDO ALEXIS ORMEÑO ESPINOZA  
Philippi, Prietocarrisoza, Ferrero DU & Uría  
(Lima, Perú)

Contacto: [eduardo.ormeno@ppulegal.com](mailto:eduardo.ormeno@ppulegal.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-3426-5309>

#### RESUMEN

La inadecuada gestión de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) constituye uno de los problemas ambientales más acuciantes del entorno urbano peruano. Su disposición clandestina en bienes de dominio público ha propiciado la proliferación de botaderos informales que, de acuerdo con la dogmática ambiental contemporánea, adquieren la naturaleza jurídica de pasivos ambientales y, con ello, la condición de áreas degradadas sujetas a regímenes de remediación imperativa. El presente artículo tiene como objetivo analizar críticamente el marco normativo e institucional que rige el tratamiento de estas áreas en el Perú e identificar las brechas operativas que impiden una fiscalización efectiva. Para ello, se delimita la naturaleza jurídica

de los RCD conforme al Decreto Legislativo n.º 1278 y al Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA; se examinan los regímenes de responsabilidad aplicables y sus limitaciones; y se diagnostican las fallas estructurales que generan los denominados daños huérfanos, esto es, pasivos ambientales cuyos costos de remediación recaen injustamente sobre el erario público. Frente a estas deficiencias, el artículo propone la operacionalización del principio de Responsabilidad Extendida del Productor en el sector de la edificación, junto con la exigencia de garantías financieras preventivas vinculadas al otorgamiento de licencias de construcción, tomando como referente el modelo del Real Decreto español n.º 105/2008. La investigación concluye que solo a través de una gobernanza ambiental robusta, orientada hacia la prevención y la internalización efectiva de los costos ambientales, será posible garantizar la eficacia material del derecho fundamental a un ambiente equilibrado consagrado en la Constitución Política del Perú.

**Palabras clave:** residuos de construcción y demolición; áreas degradadas; pasivo ambiental; responsabilidad extendida del productor; gobernanza ambiental.

**Términos de indización:** régimen jurídico; legislación ambiental; responsabilidad ambiental; contaminación de suelos.

### ABSTRACT

The inadequate management of Construction and Demolition Waste (CDW) constitutes one of the most pressing environmental problems affecting Peru's urban environment. The illegal disposal of such waste on public property has led to the proliferation of informal dumping sites which, according to contemporary environmental legal doctrine, acquire the legal status of environmental liabilities and, consequently, are classified as degraded areas subject to mandatory remediation regimes. This article aims to critically analyze the regulatory and institutional framework governing the management of these areas in Peru and to identify the operational gaps that hinder effective enforcement. To this end, it examines the legal nature of CDW under Legislative Decree n.º 1278 and Supreme Decree n.º 002-2022-VIVIENDA;

analyzes the applicable liability regimes and their limitations; and diagnoses the structural shortcomings that give rise to so-called orphan environmental damage, namely environmental liabilities whose remediation costs are unfairly borne by the public treasury due to the absence of an identifiable responsible party. In response to these deficiencies, the article proposes the operationalization of the principle of Extended Producer Responsibility (EPR) within the construction sector, together with the requirement of preventive financial guarantees linked to the granting of building permits, taking as a reference the model established by Spain's Royal Decree n.º 105/2008. The study concludes that only through robust environmental governance, focused on prevention and the effective internalization of environmental costs, will it be possible to ensure the practical effectiveness of the fundamental right to a balanced environment enshrined in the Political Constitution of Peru.

**Key words:** construction and demolition waste; degraded areas; environmental liability; extended producer responsibility; environmental governance.

**Index terms:** legal framework; environmental legislation; environmental liability; soil contamination.

## RESUMO

A gestão inadequada dos Resíduos de Construção e Demolição (RCD) constitui um dos problemas ambientais mais graves do contexto urbano peruano. A disposição clandestina desses resíduos em bens de domínio público tem favorecido a proliferação de depósitos irregulares que, segundo a doutrina jurídica ambiental contemporânea, adquirem a natureza jurídica de passivos ambientais e, conseqüentemente, a condição de áreas degradadas sujeitas a regimes obrigatórios de remediação. O presente artigo tem como objetivo analisar criticamente o marco normativo e institucional que rege o tratamento dessas áreas no Peru, bem como identificar as lacunas operacionais que impedem uma fiscalização efetiva. Para tanto, delimita-se a natureza jurídica dos RCD conforme o Decreto Legislativo n.º 1278 e o Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA; examinam-se os regimes de responsabilidade aplicáveis e suas limitações; e diagnosticam-se as falhas estruturais que dão origem aos denominados danos ambientais órfãos, isto

é, passivos ambientais cujos custos de remediação recaem injustamente sobre o erário público em razão da inexistência de um responsável identificável. Diante dessas deficiências, o artigo propõe a operacionalização do princípio da Responsabilidade Estendida do Produtor (REP) no setor da construção civil, juntamente com a exigência de garantias financeiras preventivas vinculadas à concessão de licenças de construção, tomando como referência o modelo estabelecido pelo Real Decreto espanhol n.º 105/2008. A pesquisa conclui que somente por meio de uma governança ambiental robusta, orientada para a prevenção e para a efetiva internalização dos custos ambientais, será possível assegurar a eficácia material do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado na Constituição Política do Peru.

**Palavras-chave:** resíduos de construção e demolição; áreas degradadas; passivo ambiental; responsabilidade estendida do produtor; governança ambiental.

**Termos para indexação:** regime jurídico; legislação ambiental; responsabilidade ambiental; contaminação do solo.

**Recibido:** 30/04/2026

**Revisado:** 15/06/2026

**Aceptado:** 20/06/2026

**Publicado en línea:** 30/06/2025

## 1. INTRODUCCIÓN

La industria de la construcción constituye uno de los sectores de mayor incidencia económica en América Latina; sin embargo, su expansión sostenida genera volúmenes críticos de residuos cuya disposición inadecuada compromete gravemente la integridad del entorno urbano. Al respecto, Ibarrias y Jalomo (2024) advierten que dicho sector consume recursos naturales de forma intensiva y produce desechos cuya disposición en el entorno natural resulta altamente contaminante. Esta caracterización encuentra sustento empírico en el contexto peruano. Rondinel-Oviedo (2023) constató, a partir de un diagnóstico realizado en 265 obras del Área Metropolitana de Lima, que el 63% de los residuos de construcción y demolición se dispone sin registro ni supervisión oficial, y que más de la mitad de los generadores desconoce el destino final de sus propios residuos —evidencia que ilustra con precisión la

magnitud del déficit de gobernanza en este sector—. En ese orden de ideas, la gestión deficiente de los Residuos de Construcción y Demolición (en adelante, «RCD») ha propiciado la proliferación de botaderos clandestinos, con lo cual espacios urbanos se han convertido en zonas de grave afectación ambiental y sanitaria.

En vista de que esta problemática trasciende la esfera del mero desorden urbanístico, resulta imperativo efectuar un análisis conforme con la dogmática constitucional. El derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, consagrado en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, impone al Estado deberes ineludibles de salvaguarda y prevención. En efecto, la tutela ambiental no se circunscribe a la reparación del daño *ex post*, sino que exige una intervención proactiva dirigida a impedir la génesis de focos contaminantes. Al respecto, Martín (2003) subraya la primacía del enfoque preventivo al sostener que:

(...) el objetivo del ordenamiento ambiental es, como sabemos, evitar que se produzcan daños de esta índole. Si estos no obstante llegan a ocasionarse, lo aconsejable es la erradicación de sus efectos negativos, es decir, la restauración de las circunstancias naturales deterioradas. (p. 253)

Esta formulación doctrinaria confirma que la restauración opera como mecanismo subsidiario de la prevención, lo cual refuerza el imperativo de que el sistema jurídico priorice la intervención anticipada sobre la mera reparación posterior. De ahí que el depósito de escombros en bienes de dominio público adquiera la naturaleza jurídica de pasivo ambiental y, con ello, la condición de área degradada sujeta a los regímenes de remediación previstos por el ordenamiento.

Ahora bien, la reconfiguración de un residuo hacia la categoría de sitio contaminado genera retos formidables para el ordenamiento jurídico, particularmente en lo que atañe a la imputación de responsabilidad. Según plantea Peña (2015), la recomposición ambiental se posiciona como una obligación ineludible que recae, según la casuística, sobre el generador, el propietario registral, el ocupante anterior o, en última instancia, el Estado. Por tal motivo, cuando los infractores operan desde la informalidad y se

imposibilita su individualización, el sistema institucional se enfrenta a los denominados «daños huérfanos», transfiriendo injustamente los elevados costos de recuperación al erario público.

Esta inversión del principio de internalización no constituye un fenómeno coyuntural, sino una manifestación estructural del comportamiento económico del agente regulado en ausencia de incentivos correctivos. Sobre este punto, Wieland y Velarde (2008) subrayan con precisión el mecanismo subyacente:

Sin la regulación adecuada o los incentivos suficientes, el fabricante no gastará en la eliminación de los residuos que genera sino que, por el contrario, dispondrá de los mismos sin tratamiento previo, ahorrándose así el costo que supone la purificación y trasladándolo a la comunidad. (p. 380)

De esta formulación se desprende que la mera proclamación normativa del principio de internalización resulta insuficiente si el ordenamiento no la acompaña de instrumentos disuasivos eficaces; por consiguiente, la externalización de los costos ambientales no es un efecto patológico del sistema, sino el resultado racional de un diseño institucional que no ha logrado modificar la estructura de incentivos del agente generador.

En esa misma línea, Grandez (2024) ha advertido que el ordenamiento peruano carece de un desarrollo suficiente del régimen de responsabilidad ambiental, deficiencia que contrasta con sistemas comparados de mayor madurez —como el europeo, recogido con particular acierto en la legislación española— y que se traduce, en el plano práctico, en la imposibilidad de reparar oportunamente los daños generados (p. 138).

Por consiguiente, el presente artículo tiene como objetivo principal analizar críticamente el marco normativo e institucional que rige el tratamiento de las áreas degradadas por RCD en el Perú e identificar las brechas operativas que impiden una fiscalización efectiva. Para ello, en los siguientes apartados se examinará la naturaleza jurídica de estos residuos y se diseccionarán los regímenes de responsabilidad aplicables. Se propone, como hipótesis de

trabajo, que solo a través de una gobernanza ambiental robusta será posible garantizar la eficacia material del mandato constitucional y revertir el deterioro del entorno urbano.

## 2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

Toda construcción dogmática rigurosa exige, como presupuesto metodológico ineludible, la delimitación precisa de las categorías sobre las que habrá de operar. En el ámbito de la gestión de residuos, esta exigencia adquiere una dimensión adicional debido a la imprecisión conceptual no solo compromete la coherencia analítica del discurso académico, sino que, en el plano normativo, puede traducirse en vacíos de imputación que favorecen la elusión de responsabilidades. Por tal motivo, antes de examinar los regímenes de responsabilidad aplicables, resulta indispensable esclarecer qué son los RCD, cuál es su naturaleza jurídica y bajo qué condiciones su abandono los transforma en un pasivo ambiental con consecuencias jurídicas de distinta índole.

Con ese propósito, el presente apartado se estructura en dos secciones. En el primero, se delimita el concepto de RCD desde una doble vertiente —técnica y jurídica—, evaluando si el ordenamiento peruano ha recogido cabalmente los elementos que la dogmática comparada exige para una regulación eficaz. En el segundo, se analiza la metamorfosis jurídica que experimenta el residuo abandonado al adquirir la condición de área degradada o pasivo ambiental, con las implicaciones que ello conlleva para la articulación del régimen de responsabilidad.

### 2.1. Delimitación jurídica del concepto de RCD

Sentadas las bases preliminares, resulta insoslayable delimitar el concepto de RCD desde una doble vertiente, tanto técnica como jurídica. Desde la perspectiva económica, André y Cerdá (2006) han planteado una aproximación que ilumina la singularidad de la categoría residual:

Un residuo es algo que carece de valor de uso, y, por tanto, de valor de cambio. Más aún, como los desperdicios resultan molestos y estamos dispuestos a pagar para que nos libren de ellos, podemos concluir que tienen un valor negativo, es decir, son un mal. (p. 72)

Esta caracterización del residuo como un bien de valor negativo subraya la necesidad de que el ordenamiento jurídico no se limite a clasificar estos materiales, sino que imponga un régimen de gestión que internalice los costos derivados de su generación. En esa línea dogmática, Santamaría (1996) ha sistematizado tres elementos clásicos que configuran la definición de residuo. En primer lugar, identifica un elemento material, referido a cualquier sustancia u objeto con independencia de su origen o cualidades, cuyo único límite radica en su consistencia física y su condición de bien mueble. En segundo lugar, advierte la presencia de un elemento antropocéntrico que vincula jurídicamente el residuo a un poseedor. Este debe ser entendido en su acepción más amplia como aquella forma de titularidad que permite la imputación directa de responsabilidades. Por otra parte, el autor describe un elemento dinámico, construido sobre la acción de desprenderse del bien, ya sea de manera voluntaria o en estricto cumplimiento de las disposiciones nacionales vigentes. En consecuencia, esta triple estructura conceptual resulta particularmente relevante para el análisis normativo, en la medida en que permite evaluar si la regulación peruana ha recogido cabalmente cada uno de estos componentes.

En este orden de ideas, los RCD no constituyen simples residuos sólidos de gestión municipal, sino un conjunto complejo de elementos físicos —tales como hormigón, ladrillos, maderas, metales y tierras de excavación— que, por su densidad, volumen y potencial de contaminación, demandan un régimen de gestión especializado e imperativo. El ordenamiento jurídico peruano ha recogido esta singularidad materializándola en un tratamiento normativo específico. De conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo n.º 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, «LGRS»), los RCD son categorizados primordialmente como residuos del ámbito no municipal. En consecuencia, la responsabilidad ineludible de su manejo integral, desde la generación hasta la disposición final, recae sobre el titular o generador de la obra.

Precisamente, respecto a la etapa de disposición final, el Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1278, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 014-2017-MINAM (en adelante, «Reglamento LGRS»), establece directrices operativas rigurosas. En su artículo 69, dicho cuerpo normativo preceptúa que los residuos sólidos no peligrosos provenientes de las actividades de la construcción y demolición deben disponerse ineludiblemente en escombreras o, en su defecto, en rellenos sanitarios que cuenten con celdas habilitadas para tal fin. Asimismo, el precitado artículo delega de manera expresa en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la potestad de regular las condiciones y características técnicas de estas infraestructuras.

Para dar cumplimiento a este mandato y dotar de operatividad a la disposición, el MVCS promulgó el Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA (en adelante, «Reglamento RCD»), precisando el alcance legal de la materia. Este instrumento abarca todos aquellos excedentes materiales generados durante la ejecución de obras públicas o privadas, con independencia de su magnitud. De lo anterior se desprende que el legislador ha optado deliberadamente por una definición de carácter amplio y vinculante. Ello autoriza a concluir que el propósito dogmático de esta amplitud conceptual es clausurar cualquier vacío interpretativo que fomente la elusión de responsabilidades y, con ello, impedir que el abandono clandestino de subproductos se justifique por una supuesta falta de precisión normativa.

A la luz de las consideraciones expuestas, resulta viable formular una definición operativa de los RCD que trascienda la descripción normativa. En el marco del presente estudio, estos se definen como el conjunto heterogéneo de materiales inertes y no inertes, tales como hormigón, ladrillos, maderas, metales y tierras de excavación, generados por las actividades de edificación, rehabilitación o demolición de infraestructuras. Estos bienes han perdido su valor de uso originario y su gestión inadecuada comporta externalidades ambientales, sanitarias y económicas negativas.

Bajo esa tesitura, esta aproximación técnico-material se torna insuficiente si no se articula con su dimensión jurídica esencial. Los RCD solo adquieren relevancia regulatoria en la medida en que el ordenamiento imputa a un sujeto determinado —el generador o poseedor— la obligación ineludible de

gestionarlos a lo largo de todo su ciclo de vida, con prioridad de su valorización sobre la disposición final. No obstante, la experiencia peruana evidencia que la sola amplitud de la definición legal no garantiza la efectividad del sistema de gestión. La distancia entre la exhaustividad conceptual del Reglamento RCD y la persistencia de prácticas de disposición informal revela una brecha estructural cuya superación exige capacidad institucional, infraestructura adecuada y mecanismos de fiscalización eficaces.

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que una definición funcional de los RCD debe incorporar el reconocimiento explícito de que estos constituyen un problema de gestión pública. En consecuencia, su solución definitiva depende de la articulación efectiva entre la regulación, la fortaleza institucional y la operatividad técnica.

## 2.2. Del residuo al pasivo ambiental

Como es indicado por la dogmática ambiental contemporánea, la simple generación de un material inerte de construcción no configura *per se* un daño ambiental, siempre y cuando su manejo se sujete a los cauces institucionales de disposición final o valorización. Sin embargo, la ruptura de este ciclo preventivo y el posterior abandono del material en bienes de dominio público transforman irremediablemente su naturaleza jurídica. Al respecto, Siano (2014) desglosa el pasivo ambiental exigiendo la concurrencia de elementos clave; a saber, la existencia de un daño ambiental producido por una actividad humana que no ha sido remediado, que representa un peligro actual o potencial, y cuya característica esencial es el abandono por parte de su responsable (p. 140).

Por consiguiente, el ordenamiento jurídico peruano ha interiorizado esta metamorfosis material y ha adaptado su terminología legal para el caso específico de la acumulación de desechos. De conformidad con lo establecido de manera sistemática en el artículo 45 de la LGRS, y en su respectivo Reglamento, se instituye la obligación de recuperar, clausurar o reconvertir aquellos lugares donde se realiza o se ha realizado la acumulación permanente de residuos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado. Estos espacios adquieren formalmente la condición de «áreas degradadas».

Lo cual significa que el legislador no categoriza a estas zonas como meras infracciones menores, sino como verdaderos focos de contaminación que exigen la activación imperativa de proyectos de recuperación técnica y ambiental.

En efecto, la literatura especializada ha documentado la magnitud y diversidad de los impactos que genera la inadecuada gestión de los RCD. Suárez-Silgado et al. (2019) sistematiza estas afectaciones identificando que la disposición incontrolada de escombros compromete simultáneamente la integridad del suelo, al propiciar la proliferación de partículas contaminantes, procesos erosivos y la degradación de la cobertura vegetal; la calidad atmosférica, mediante el aporte de material particulado y fibras potencialmente cancerígenas derivadas del asbesto cemento; los cuerpos hídricos, por la sedimentación, la colmatación de sistemas de alcantarillado y la contaminación cruzada con materiales peligrosos; la biodiversidad, a través de la destrucción parcial de hábitats y el desplazamiento de especies; y el paisaje urbano, cuya degradación incide directamente en la calidad de vida de la población circundante. Esta multiplicidad de vectores de afectación confirma que el abandono de RCD no constituye una perturbación ambiental aislada o unidimensional, sino un fenómeno de degradación sistémica que justifica plenamente el tratamiento jurídico agravado que el ordenamiento le confiere.

A mayor abundamiento, esta transición normativa hacia la gestión de daños concretos se refuerza con el artículo 3, literal k, del Decreto Supremo n.º 009-2023-MINAM, que reglamenta el Decreto de Urgencia n.º 022-2020. Dicha norma define taxativamente a los pasivos ambientales ajenos a los sectores minero o hidrocarburífero como aquellas instalaciones, efluentes, emisiones o restos de residuos abandonados que afectan de manera real o potencial la salud pública, la calidad ambiental o la funcionalidad de los ecosistemas. De igual manera, Pereira et al. (2026), en un estudio publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), advierten que la conceptualización legal de los pasivos ambientales en la región latinoamericana pivota fundamentalmente sobre dos elementos ineludibles, a saber, la constatación de un daño efectivo y la configuración de un riesgo latente para el entorno sociodemográfico o natural.

A partir de la convergencia entre la construcción doctrinal, el marco normativo nacional y los criterios regionales expuestos, es posible formular una definición operativa para los fines del presente análisis. Así, se entenderá por pasivo ambiental toda situación fáctica de degradación del medio físico o biológico, generada por una actividad humana —activa u omisiva— cuyos efectos nocivos persisten en el tiempo sin haber sido objeto de medidas de remediación, restauración o compensación adecuadas. Es un escenario donde el responsable originario ha abandonado, material o jurídicamente, el control sobre la fuente contaminante; configurándose, en consecuencia, un riesgo actual o potencial para la salud pública, la integridad ecosistémica o el ejercicio de derechos fundamentales vinculados al ambiente. Esta categoría trasciende la infracción administrativa puntual, en tanto presupone la consolidación temporal del daño y la ausencia de una gestión reparadora que interrumpa el nexo causal entre la fuente y sus efectos adversos.

Se desprende que, desde el análisis de la responsabilidad, el tránsito de un residuo hacia un «área degradada» marca un punto de inflexión radical en el régimen aplicable. Mientras que el desecho en su etapa de generación está sujeto a deberes administrativos de manejo preventivo a cargo del titular de la obra, el área ya degradada desencadena el régimen de la responsabilidad ambiental estricta y obliga a formular planes de restauración y a la internalización de las externalidades negativas.

En ese tenor, el abordaje de los escombros abandonados exige superar la simple logística de limpieza urbana para adentrarse en el análisis económico del derecho. Históricamente, el ordenamiento jurídico operó bajo una presunción de neutralidad que permitió a los agentes económicos externalizar los costos ambientales de su producción, transfiriéndolos a la sociedad a modo de un subsidio fáctico que fomenta la sobreproducción. En ese sentido, Lorenzetti y Lorenzetti (2020) advierten que:

El gran cambio se produce cuando se ‘internalizan’ esos costos porque la sociedad ya no quiere soportarlos. Ello se ve claramente en las indemnizaciones por daños ambientales que deben pagar las empresas, pero también en las exigencias de transformación de los mecanismos de producción de bienes, obligándolas a incorporar nuevas tecnologías ‘limpias’ cuyo costo deben soportar. (p. 62)

De lo que se concluye que la impunidad frente al abandono de pasivos ambientales perpetúa una ineficiencia de mercado inadmisibles. Por esta razón, resulta imperativa una intervención estatal mediante reglamentaciones estrictas e instrumentos financieros que fuercen al infractor a operar bajo la curva del costo marginal social, lo que garantiza la reparación efectiva del entorno y la verdadera asunción de su responsabilidad social.

### 3. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO APLICABLE A LOS RCD EN EL PERÚ

La solidez de cualquier régimen de tutela ambiental no se mide exclusivamente por la amplitud de sus definiciones, sino por la capacidad del ordenamiento para traducirlas en mandatos exigibles y en estructuras institucionales capaces de ejecutarlos. Sentado el marco conceptual que delimita la naturaleza jurídica de los RCD y su tránsito hacia la condición de pasivo ambiental, corresponde ahora examinar de qué modo el sistema normativo peruano ha respondido a ese desafío. El análisis que sigue busca determinar si la arquitectura regulatoria vigente guarda coherencia interna suficiente para garantizar la eficacia material de sus propios postulados o si, por el contrario, exhibe fracturas estructurales que comprometen su operatividad.

Con ese propósito, el presente apartado aborda el marco normativo e institucional desde tres perspectivas complementarias y sucesivas. En primer término, se reconstruye el régimen general y sectorial aplicable a los RCD para identificar los principios que lo vertebran y las obligaciones que impone a los distintos actores del ciclo de vida del residuo. A continuación, se examina el diseño de competencias entre los gobiernos locales y el OEFA, con atención particular a los nudos de articulación interinstitucional que condicionan la eficacia del sistema de fiscalización. Finalmente, se analiza el régimen de remediación previsto para las áreas degradadas y los pasivos ambientales con el fin de evaluar si los instrumentos normativos disponibles resultan suficientes para cerrar la brecha entre el reconocimiento formal del daño y su efectiva reparación.

### 3.1. La arquitectura normativa en el régimen general y sectorial

El diseño institucional peruano para hacer frente a la problemática ambiental derivada de los residuos de la construcción y demolición se estructura a través de un sistema normativo compuesto por un nivel general y un nivel sectorial. Esta arquitectura normativa responde, en primer término, a los mandatos superiores consagrados en la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, «LGA»). En particular, el sistema se fundamenta en el principio de internalización de costos, regulado en el artículo VIII de su Título Preliminar, que obliga a toda persona a asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el entorno, y en el principio de responsabilidad ambiental, regulado en el artículo IX del mismo Título, conforme al cual el causante de la degradación está obligado a adoptar las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación. De conformidad con lo estipulado en el Decreto Legislativo n.º 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, «LGRS»), se establecen los principios rectores de prevención, minimización y valorización que rigen a nivel nacional para toda clase de residuos sólidos. A su vez, el artículo 3 de dicho cuerpo normativo consagra la obligación del Estado de garantizar la prestación continua y obligatoria del servicio de limpieza pública, el cual comprende expresamente la recolección, transporte, valorización, transferencia y disposición final de los residuos de la construcción y demolición de obras menores. Esta disposición evidencia que el legislador reconoce la particularidad de los RCD desde el nivel macro de la gestión integral.

Para materializar estos postulados en la dinámica específica del sector de la construcción y demolición, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promulgó el Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA, Reglamento de Gestión y Manejo de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición (en adelante, «Reglamento RCD»), el cual derogó el anterior Decreto Supremo n.º 003-2013-VIVIENDA a fin de adecuar la normativa sectorial al marco establecido por la LGRS. Este cuerpo reglamentario, en su artículo 19, numeral 19.1, consagra el principio de responsabilidad del generador, determinando categóricamente que el titular de la obra debe responder por la gestión y manejo de sus residuos, así como por los

impactos negativos al ambiente o a la salud que se pudieran generar. Dicha responsabilidad le impone la obligación de segregar en la fuente conforme al Anexo I del Reglamento, asegurar la valorización y garantizar la trazabilidad de los materiales. Cabe precisar que, conforme al numeral 19.4 del mismo artículo, la contratación de terceros para la construcción, la demolición o el manejo de los residuos sólidos no exime al titular del proyecto de las responsabilidades dispuestas en el Reglamento ni en la LGRS, configurándose así un régimen de responsabilidad que trasciende la ejecución directa.

En esa línea, el ordenamiento no se limita a establecer obligaciones positivas para el generador, sino que instituye prohibiciones explícitas. El artículo 56, numeral 56.1, del Reglamento RCD prohíbe taxativamente el abandono o arrojo de residuos sólidos de la construcción y demolición en espacios públicos o bienes de dominio público, áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, así como en áreas de conservación o protección. De igual modo, el artículo 35, numeral 35.4, del referido Reglamento veda el almacenamiento de estos residuos en terrenos o predios sin construir, sobre áreas verdes, quebradas, laderas u otras áreas de similares características o de interés social, paisajístico, ambiental o cultural. Esta doble prohibición —de abandono en espacios públicos y de almacenamiento irregular en espacios privados— cierra el cerco normativo frente a las prácticas de disposición clandestina.

Por su parte, el sistema prevé infraestructura regulada para canalizar adecuadamente estos residuos. El artículo 108, numeral 108.4, del Reglamento de la LGRS, define a la escombrera como la infraestructura de disposición final destinada específicamente a los residuos sólidos no peligrosos provenientes de las actividades de la construcción y demolición. Asimismo, el artículo 103, numeral 103.2, literal g), del mismo cuerpo normativo reconoce la trituración y molienda de residuos de demolición y construcción —distintos a aquellos provenientes de obras menores— como una operación de valorización expresamente habilitada. El propio Reglamento RCD refuerza esta previsión al establecer, en su artículo 10, que las infraestructuras para el manejo de RCD comprenden las de valorización, los rellenos sanitarios con celdas habilitadas, las escombreras, las escombreras con infraestructura de valorización integrada,

y aquellas otras que determine la autoridad competente. Se advierte, por tanto, que el sistema normativo no se agota en la prohibición del abandono, sino que articula un circuito regulatorio completo que comprende la prevención, la valorización y la disposición final en infraestructura especializada.

Adicionalmente, el ordenamiento prevé mecanismos orientados a resolver el déficit de infraestructura que caracteriza al sector. Los artículos 66-A, 66-B y 66-C de la LGRS facultan a los titulares de actividades mineras no metálicas a incluir como parte de sus planes de cierre el uso alternativo de canteras para su empleo como infraestructuras de valorización o disposición final de RCD, previa obtención del instrumento de gestión ambiental correspondiente. El artículo 49, numeral 49.2, del Reglamento RCD se inscribe en esta misma lógica al establecer que, para la selección del área de implementación de escombreras, se priorizan zonas cuyo paisaje se encuentre degradado, tales como canteras o tajos abiertos de extracción minera no metálica que no registran derechos mineros vigentes o que han sido declarados pasivos ambientales, con la finalidad de contribuir a la recuperación, restauración o aprovechamiento del área. Los gobiernos regionales, por su parte, asumen la obligación de mantener un catastro actualizado de canteras en estado de cierre o abandono susceptibles de dicho uso alternativo. Esta previsión revela una opción legislativa por integrar la infraestructura minera en desuso al circuito de gestión de RCD, lo que amplía la capacidad instalada del sistema.

En consecuencia, frente a la inobservancia de esta normativa sectorial, se activa el régimen general de fiscalización y remediación. De acuerdo con el artículo 45 de la LGRS, los espacios de acumulación incontrolada de residuos adquieren formalmente la condición jurídica de áreas degradadas. El Reglamento de la LGRS precisa esta categoría en su artículo 118-A, numeral 118-A.1, al definir las áreas degradadas por RCD como aquellos lugares donde se realiza o se ha realizado la acumulación permanente de residuos sólidos de la construcción y demolición sin contar con instrumento de gestión ambiental, autorización, permisos u otros requerimientos conforme a la normativa vigente. Para hacer frente a esta contingencia, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia n.º 022-2020 otorga facultades expresas al OEFA para la identificación y caracterización

de las áreas degradadas por RCD, encuadrándolas normativamente bajo el tratamiento riguroso de pasivos ambientales.

### 3.2. La distribución de competencias fiscalizadoras entre los gobiernos locales y el OEFA

Ahora bien, la eficacia material de este sistema normativo depende inexorablemente de la capacidad operativa y de la correcta delimitación de las competencias correspondientes a las entidades administradoras. El ordenamiento peruano distribuye estas competencias entre los gobiernos locales y el OEFA conforme a un criterio de especialización funcional que atiende a la naturaleza y magnitud de los residuos y diseña un esquema de fiscalización concurrente cuya operatividad exige una rigurosa articulación interinstitucional.

Por una parte, los gobiernos locales asumen un rol protagónico que se consagra normativamente como la instancia primaria de fiscalización. En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades distritales ostentan la función de proveer el servicio de limpieza pública, determinar las áreas de acumulación de residuos sólidos y controlar la salubridad en su jurisdicción. El artículo 24, literal f), de la LGRS, en estricta concordancia con el artículo 79, literal b), del mismo cuerpo legal, delimita el alcance de esta potestad al facultar a las municipalidades distritales a regular, supervisar, fiscalizar y sancionar a los generadores de residuos sólidos de la construcción y demolición, con excepción de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental o que cuenten con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado bajo el ámbito de competencia de las autoridades sectoriales. El artículo 130, numeral 130.2, literal d), del Reglamento de la LGRS ratifica esta delimitación y precisa que las municipalidades distritales, en su calidad de Entidades de Fiscalización Ambiental locales, ejercen dichas funciones respecto de los generadores de residuos sólidos municipales y de los generadores de residuos de la construcción y demolición, con la misma exclusión señalada. Se desprende de esta articulación normativa que el campo de actuación primaria de los gobiernos locales se circunscribe materialmente a las denominadas obras menores.

El Reglamento RCD desarrolla con mayor detalle el contenido de esta competencia municipal. Su artículo 14, numeral 14.1, atribuye a las municipalidades distritales un elenco específico de funciones que comprende, entre otras, la regulación de la gestión y manejo de los RCD de obras menores, el establecimiento de tarifas para dicho servicio, el registro de volúmenes recolectados, la fijación de horarios y rutas de transporte, y de manera especialmente relevante, la supervisión, fiscalización y sanción a los generadores que contravengan las disposiciones del Reglamento y la normativa ambiental vigente, con excepción —nuevamente— de los proyectos sujetos al SEIA o a un IGA bajo competencia de las autoridades sectoriales. Asimismo, las municipalidades provinciales asumen funciones complementarias conforme al numeral 14.2 del mismo artículo, entre las que destacan la implementación y operación de escombreras y la obligación de comunicar al OEFA cuando identifiquen zonas empleadas para la disposición final de RCD que no cuenten con autorización. Esta última función opera como un mecanismo de alerta temprana que conecta la fiscalización local con la intervención del organismo técnico especializado.

Por otra parte, cuando el volumen y la gravedad del abandono configuran la existencia de un pasivo ambiental propiamente dicho, la competencia de control se especializa y recae en el sector nacional. De conformidad con el artículo 14, numerales 14.1 y 14.2, del Reglamento de la LGRS, el OEFA elabora, administra y actualiza el Inventario Nacional de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, el cual comprende tanto las áreas degradadas por residuos municipales como las de residuos no municipales de la construcción y demolición. Dicho Inventario debe consignar, como mínimo, la ubicación, georreferencia, dimensión y características del área degradada, la identificación del responsable cuando corresponda, la categorización para recuperación o reconversión, y la eventual superposición con Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento o ecosistemas frágiles. A mayor abundamiento, el artículo 130, numeral 130.2, literal a), del referido Reglamento consolida esta competencia al establecer que el OEFA ejerce las funciones de supervisión, fiscalización y sanción de manera directa sobre los titulares de infraestructuras de residuos sólidos, así como sobre los responsables de la recuperación y

reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos, cuenten o no con los instrumentos de gestión ambiental correspondientes. Complementariamente, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia n.º 022-2020 le encarga explícitamente a dicho organismo la tarea de identificar y caracterizar las áreas degradadas por residuos de construcción, así como de sancionar a los responsables de dichas afectaciones.

El Reglamento RCD precisa aún más el ámbito funcional del OEFA en su artículo 15, atribuyéndole competencias que abarcan la regulación del ejercicio de sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción sobre los titulares de infraestructuras de RCD —sean municipalidades o Empresas Operadoras de Residuos Sólidos—, la fiscalización del manejo de residuos en infraestructuras que no cuenten con las autorizaciones correspondientes, la supervisión y sanción a los responsables de áreas degradadas, la identificación y caracterización de dichas áreas para su incorporación al Inventario Nacional, y el establecimiento de los criterios técnicos para su caracterización. Esta concentración de atribuciones en materia de áreas degradadas evidencia que el legislador sectorial concibió al OEFA no solo como un ente sancionador, sino como la autoridad técnica encargada de construir el diagnóstico nacional del daño ambiental por RCD.

La articulación de las competencias previamente analizadas se sintetiza en la tabla 1, la cual permite apreciar con nitidez la distribución funcional que el ordenamiento peruano instituye entre los tres niveles de fiscalización concurrente en materia de RCD.

**Tabla 1**  
*Distribución de competencias de fiscalización en materia de RCD*

| Nivel de gobierno           | Base normativa                                                                                                                                     | Funciones principales                                                                                                                                                                                                  | Ámbito material                                                                                        |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Municipalidades distritales | Art. 24, lit. f), y art. 79, lit. b), de la LGRS; art. 14, num. 14.1, del Reglamento RCD; art. 130, num. 130.2, lit. d), del Reglamento de la LGRS | Regulación, supervisión, fiscalización y sanción a generadores de RCD; registro de volúmenes; fijación de tarifas, horarios y rutas; gestión subsidiaria de pasivos ambientales cuando no se identifica al responsable | RCD de obras menores (excepto proyectos sujetos al SEIA o con IGA aprobado bajo competencia sectorial) |

| Nivel de gobierno            | Base normativa                                                                                                                                    | Funciones principales                                                                                                                                                                                                                   | Ámbito material                                                                               |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Municipalidades provinciales | Art. 14, num. 14.2, del Reglamento RCD                                                                                                            | Implementación y operación de escombreras; comunicación al OEFA de zonas empleadas para disposición final de RCD sin autorización                                                                                                       | Infraestructura de disposición final; mecanismo de alerta temprana interinstitucional         |
| OEFA                         | Art. 14, nums. 14.1 y 14.2, y art. 130, num. 130.2, lit. a), del Reglamento de la LGRS; art. 15 del Reglamento RCD; 1.ª DCF del D.U. n.º 022-2020 | Elaboración y administración del Inventario Nacional de Áreas Degradadas; fiscalización de infraestructuras de RCD; identificación y caracterización de áreas degradadas; establecimiento de criterios técnicos; sanción a responsables | Infraestructuras de RCD con o sin autorización; áreas degradadas por RCD; pasivos ambientales |

*Nota.* LGRS = Decreto Legislativo n.º 1278; Reglamento RCD = Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA; Reglamento de la LGRS = Decreto Supremo n.º 014-2017-MINAM; D.U. = Decreto de Urgencia; DCF = Disposición Complementaria Final; EO-RS = Empresas Operadoras de Residuos Sólidos; SEIA = Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; IGA = Instrumento de Gestión Ambiental.

De todo lo expuesto se colige que el ordenamiento peruano apuesta por una fiscalización de naturaleza concurrente cuya coherencia depende de la articulación efectiva entre sus dos niveles. Dicha articulación encuentra su máxima expresión en la figura de la responsabilidad subsidiaria del gobierno local, regulada sistemáticamente en el Reglamento de la LGRS y reforzada por el artículo 14, numeral 14.1, literal j), del Reglamento RCD, el cual dispone que las municipalidades distritales deben gestionar los pasivos ambientales de RCD identificados por el OEFA en aquellos casos en que no se identifique al responsable del pasivo, de acuerdo con la normativa vigente. Este supuesto de hecho —la imposibilidad de individualizar al infractor— genera lo que doctrinalmente puede conceptualizarse como un escenario de «daño huérfano», esto es, una afectación ambiental cuya autoría permanece indeterminada y cuya remediación recae, por mandato legal, en la entidad territorial competente. En suma, el control especializado del OEFA para registrar, categorizar y sancionar el daño ecológico se complementa ineludiblemente con la obligación final del

gobierno local de garantizar la recuperación del territorio degradado, lo que cierra el circuito de responsabilidad que el sistema normativo instituye.

### 3.3. El vacío sancionador sectorial y sus consecuencias operativas

En este contexto, resulta imprescindible examinar los instrumentos sancionadores con que cuenta el ordenamiento para hacer efectivas las obligaciones de manejo de RCD. Al respecto, el marco punitivo aplicable evidencia una anomalía estructural de particular gravedad. La Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento RCD estableció, con carácter imperativo, que en un plazo no mayor de 180 días calendario desde su vigencia, debía aprobarse —mediante decreto supremo— la tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicables a los titulares de actividades constructivas bajo competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Vencido dicho plazo, dicho instrumento normativo no ha sido emitido hasta la fecha, lo que configura un vacío sancionador específico para el principal sector generador de RCD.

Frente a esta omisión, el artículo 135 del Reglamento LGRS habilita a la OEFA y a las Entidades de Fiscalización Ambiental de ámbito nacional, regional y local a aplicar supletoriamente la tipificación de infracciones y escala de sanciones contenida en el artículo 135 del Reglamento de la LGRS. Dicho cuerpo normativo contempla, entre sus infracciones más graves, el abandono, vertimiento o disposición de residuos sólidos en lugares no autorizados —calificada como infracción muy grave sancionable con hasta 1 500 UIT—, así como la omisión de implementar medidas de restauración, rehabilitación, reparación o compensación en áreas degradadas como consecuencia del manejo inadecuado de residuos sólidos no municipales, conducta igualmente tipificada como muy grave con igual escala de sanción.

Sin embargo, la aplicación supletoria de este régimen al sector de la edificación genera una inadecuación técnica de fondo. Las infracciones del Reglamento de la LGRS fueron concebidas para generadores industriales, extractivos y de servicios, cuya actividad se desarrolla dentro de instalaciones delimitadas y con actores formalmente identificables. En contraste, los generadores de RCD en el ámbito urbano operan frecuentemente desde la

informalidad, ejecutan obras de corta duración y abandonan los escombros en el espacio público sin dejar rastro registral que permita su individualización. Esta circunstancia hace que las sanciones previstas sean, en la práctica, inaplicables a la mayoría de los supuestos de hecho que originan las áreas degradadas analizadas en el presente artículo, pues la potestad sancionadora presupone la identificación del infractor, condición que el propio sistema normativo es incapaz de garantizar en este ámbito.

De lo anterior se desprende que la brecha de eficacia del ordenamiento no obedece únicamente a deficiencias en la fiscalización activa, sino también a la ausencia de un régimen sancionador sectorial calibrado a la naturaleza de las infracciones que se pretende reprimir. Mientras el MVCS no cumpla el mandato normativo que pesa sobre él desde la vigencia del Reglamento RCD, el sistema seguirá recurriendo a un instrumento supletorio estructuralmente inadecuado, lo que consolidará el ciclo de impunidad que alimenta la proliferación de los denominados daños huérfanos.

### 3.4. El régimen de remediación de áreas degradadas y pasivos ambientales por RCD

A causa de las históricas limitaciones logísticas y presupuestales que han debilitado la fiscalización preventiva en el Perú, el ordenamiento ha debido contemplar de manera ineludible los escenarios de daño ya consumado. Bajo esa tesitura, la promulgación del Decreto de Urgencia n.º 022-2020 marcó un hito dogmático sustancial al establecer el régimen general para la identificación y gestión de los pasivos ambientales. Esta norma, junto con su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 009-2023-MINAM, permitió cubrir la carencia regulatoria histórica para actividades que antes carecían de un marco de remediación específico —tales como los residuos de construcción y demolición, la industria y el sector agrario—, brindando finalmente las herramientas jurídicas para exigir la recomposición de los ecosistemas afectados.

El régimen de remediación de las áreas degradadas por RCD se articula sobre una distinción técnica fundamental que condiciona el tratamiento

jurídico aplicable. Esta dicotomía comprende la categorización para recuperación o para reconversión. Al respecto, el numeral 118-A.2 del artículo 118-A del Reglamento de la LGRS establece que las áreas degradadas por residuos de la construcción y demolición deben ser categorizadas conforme a uno de estos dos destinos. Para ello, se requiere la aprobación de un instrumento de gestión ambiental correctivo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la citada ley. Por una parte, la recuperación supone restituir el área a condiciones ambientalmente aceptables. Por otra parte, la reconversión permite habilitar el área degradada como infraestructura autorizada de gestión de residuos.

En ese contexto, esta segunda alternativa resulta particularmente relevante para los RCD. La razón es que el mismo dispositivo normativo precisa que la reconversión procede cuando las áreas degradadas reúnan las características técnicas de diseño, construcción y operación de escombreras establecidas en la normativa ambiental. Ello resulta aplicable aun cuando no cuenten con un instrumento de gestión ambiental aprobado, siempre que dichas áreas se hayan implementado hasta la entrada en vigencia del Reglamento. Finalmente, resulta imperativo señalar que la caracterización de estas áreas debe contemplar, como mínimo, los criterios de ubicación, extensión y tiempo de permanencia de los residuos dispuestos.

La figura 1 esquematiza el circuito procedimental que el ordenamiento instituye para la remediación de las áreas degradadas por RCD, desde la fase de identificación hasta la reincorporación funcional del área afectada, y evidencia las dos vías de categorización y las obligaciones intermedias que operan con independencia de la aprobación administrativa.

Figura 1

Régimen de remediación de áreas degradadas por RCD

|                                                                                                                        |                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Identificación del área degradada OEFA / Municipalidad                                                                 |                                                      |
| ▼                                                                                                                      |                                                      |
| Caracterización técnica Ubicación, extensión, tiempo de permanencia (art. 118-A.1 Reg. LGRS)                           |                                                      |
| ▼                                                                                                                      |                                                      |
| Categorización Art. 118-A.2 del Reglamento de la LGRS                                                                  |                                                      |
| ▼                                                                                                                      |                                                      |
| RECUPERACIÓN Restitución a condiciones ambientalmente aceptables                                                       | RECONVERSIÓN Habilitación como escombrera autorizada |
| ▼                                                                                                                      | ▼                                                    |
| Plan de Recuperación de Áreas Degradadas                                                                               | Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas   |
| ▼                                                                                                                      | ▼                                                    |
| Instrumento de Gestión Ambiental correctivo Art. 66 de la LGRS                                                         |                                                      |
| ▼                                                                                                                      |                                                      |
| Reincorporación funcional del área Uso público u otros usos (art. 44 del Reglamento RCD)                               |                                                      |
| -----                                                                                                                  |                                                      |
| ACCIONES MÍNIMAS OBLIGATORIAS Operan mientras no se apruebe el IGA correctivo (art. 120.4.1 del Reglamento de la LGRS) |                                                      |

Nota. La línea punteada indica que las acciones mínimas obligatorias operan como piso obligacional paralelo mientras no se apruebe el instrumento de gestión ambiental correctivo. IGA = Instrumento de Gestión Ambiental; Reg. LGRS = Reglamento de la LGRS (D.S. n.º 014-2017-MINAM); Reg. RCD = Reglamento RCD (D.S. n.º 002-2022-VIVIENDA).

Esta categorización no opera en el vacío, sino que genera obligaciones inmediatas para los responsables. El numeral 118-A.4 del referido artículo dispone que, en tanto no se obtenga la aprobación del instrumento de gestión ambiental correctivo, los responsables de la recuperación de las áreas degradadas deben cumplir con las acciones mínimas establecidas en el numeral 120.4.1 del artículo 120 del Reglamento de la LGRS. De este modo, el ordenamiento impide que la tramitación del instrumento ambiental sirva

como pretexto para diferir indefinidamente las medidas de contención del daño y establece un piso obligacional que opera con independencia de la aprobación administrativa.

Por su parte, el Reglamento RCD complementa este régimen con disposiciones específicas orientadas a la reincorporación funcional de las áreas afectadas. Su artículo 44, numeral 44.1, establece que las áreas degradadas por RCD pueden constituirse como espacios de uso público o pueden destinarse a otros usos, en función de las medidas previstas en el Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas o en el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas a que se refiere el artículo 66 de la LGRS, así como de las conclusiones y recomendaciones del estudio de mecánica de suelos respectivo. Adicionalmente, el numeral 44.2 dispone que aquellas áreas que no han sido formalmente declaradas como degradadas pueden ser utilizadas una vez que se haya realizado la limpieza del terreno y el traslado de los residuos a una escombrera o relleno sanitario con celdas diferenciadas, y debe verificarse el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, los Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados y otras normas que correspondan, cuyos resultados deben ser presentados a la autoridad ambiental competente con anterioridad a la ejecución de cualquier proyecto. La limpieza y disposición adecuada de los residuos debe ser considerada en los gastos del proyecto que se prevé implementar. Esta previsión reviste importancia porque introduce el principio de que los costos de remediación deben ser internalizados en el presupuesto de la intervención subsiguiente, lo que evita que la recuperación del área quede sujeta a la disponibilidad de financiamiento público.

Ciertamente, el propio ordenamiento fomenta el aprovechamiento de los RCD como insumo para la remediación de pasivos. El artículo 40, numeral 40.1, del Reglamento RCD habilita el empleo de excedentes de remoción, excedentes de obra y escombros debidamente seleccionados y clasificados como no peligrosos en diversas aplicaciones, entre las que se cuentan el cierre de minas, el cierre de pasivos ambientales, la restauración o recuperación de áreas degradadas, y las obras que requieran relleno de áreas o conformación de terraplenes, siempre que se cumpla con la normativa vigente y las especificaciones técnicas del proyecto. Esta disposición inscribe la gestión de

RCD dentro de la lógica de la economía circular a la que expresamente aspira el artículo 1 del Reglamento RCD, al transformar un residuo que constituye un pasivo en un insumo para la propia remediación de otros pasivos o para la ejecución de obras de infraestructura.

No obstante, la brecha entre el diseño legal y la realidad material sigue siendo un desafío latente. Pese al progreso normativo descrito, persisten deficiencias críticas que obstaculizan la remediación efectiva. En efecto, estas comprenden la dificultad técnica para la identificación de los responsables, la limitada capacidad operativa de las instituciones fiscalizadoras y la carencia de un sistema de financiamiento sostenible para intervenir en los sitios contaminados. Por consiguiente, el reconocimiento formal de un pasivo ambiental o la categorización de un área degradada no garantizan, por sí mismos, su recuperación física si no se resuelven las barreras de ejecución administrativa que condicionan la implementación de los planes de remediación.

De ello resulta necesario admitir que el marco institucional peruano requiere mecanismos de articulación financiera urgentes para evitar que la obligación de reparar se convierta en letra muerta. Esta necesidad se vuelve particularmente imperativa frente a los escenarios de daño huérfano analizados en la sección precedente, cuya remediación depende exclusivamente del auxilio económico estatal ante la ausencia de un infractor identificado o solvente. En tales supuestos, la responsabilidad subsidiaria de las municipalidades distritales consagrada en el artículo 14, numeral 14.1, literal j), del Reglamento RCD se torna operativamente inviable si no se acompaña de transferencias presupuestales o fondos de contingencia que respalden la intervención. En consecuencia, si bien el sistema normativo es teóricamente robusto —al prever la categorización, los instrumentos correctivos, las acciones mínimas intermedias y el aprovechamiento circular de los propios residuos—, su eficacia real queda supeditada a la creación de instrumentos financieros que permitan materializar la restauración ambiental de las áreas degradadas por RCD, particularmente en aquellas jurisdicciones municipales con menor capacidad fiscal.

#### 4. LAS FALLAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RCD

El examen del marco normativo e institucional desarrollado en el apartado anterior permite constatar que el ordenamiento peruano ha construido un sistema regulatorio de considerable densidad técnica. No obstante, la existencia de normas bien diseñadas no equivale, por sí sola, a la garantía de su eficacia material. Entre el deber ser que el texto normativo consagra y el ser que la práctica institucional exhibe se abre una distancia que este apartado se propone analizar con rigor, pues es precisamente en esa distancia donde reside el nudo crítico de la problemática de los RCD en el Perú.

Dicho análisis se articula en torno a dos manifestaciones estructurales e interdependientes de esa brecha. La primera atañe a las debilidades de fiscalización y al déficit de infraestructura formal de gestión, cuya concurrencia genera incentivos perversos para el abandono clandestino que el propio ordenamiento prohíbe. La segunda se refiere a las consecuencias jurídicas y económicas que se derivan de esa impunidad fáctica, concretadas en la figura de los denominados daños huérfanos y en la consiguiente traslación de los costos de remediación hacia el erario público, en abierta contradicción con los principios de internalización de costos y responsabilidad ambiental que vertebran la LGA.

##### 4.1. La brecha fiscalizadora y el déficit de infraestructura formal

Del examen anterior se advierte que el ordenamiento jurídico peruano cuenta con un diseño regulatorio exhaustivo para la gestión de los RCD; sin embargo, su eficacia material se encuentra severamente comprometida por debilidades estructurales en la administración pública. La delegación de competencias hacia los gobiernos locales, establecida en la LGRS, presupone la existencia de capacidades técnicas y presupuestales que, en la práctica, son deficitarias o inexistentes en la mayoría de las municipalidades. Por consiguiente, ante esta carencia logística, la fiscalización preventiva se vuelve inoperante y permite que los generadores de obras menores y mayores opten sistemáticamente por la informalidad.

La magnitud de esta informalidad queda en evidencia al constatar el daño territorial acumulado. Para comprender la dimensión de esta contingencia,

como mencionamos previamente, es imperativo remitirse al artículo 118-A, numeral 118-A.1 del Reglamento de la LGRS, el cual define jurídicamente a las áreas degradadas por RCD como aquellos lugares donde se ha realizado la acumulación permanente de estos residuos sin contar con un instrumento de gestión ambiental, autorización o permisos vigentes. Frente a este escenario, el artículo 14, numeral 14.1 del precitado reglamento impone al OEFA la obligación de elaborar y administrar un Inventario Nacional que registre estas zonas, debiendo categorizarlas, conforme al numeral 118-A.2, ya sea para su recuperación o, en caso cumplan con las características técnicas de escombreras, para su reconversión.

En cumplimiento de dicho mandato legal, el panorama que arroja la fiscalización es alarmante. Conforme a la Tabla n.º No. 5 del artículo 7 de la Resolución n.º 00012-2026-OEFA/DSIS, actualizada al 31 de marzo de 2026, el Inventario Nacional registra la crítica cifra de 1372 áreas degradadas por residuos sólidos no municipales de la construcción y demolición, información que se corrobora integralmente en el Anexo II de dicha disposición administrativa. En ese contexto, el problema fiscalizador se agrava exponencialmente por un déficit estructural de infraestructura autorizada para la mitigación del impacto. Al revisar el Anexo III de la referida resolución, se observa que, de las 732 infraestructuras de residuos sólidos inscritas a nivel nacional, no existe una categoría específica para catalogar a las desmonteras o escombreras y que la gran mayoría opera como rellenos sanitarios o plantas de transferencia enfocadas exclusivamente en residuos sólidos de gestión municipal.

La magnitud de esta brecha estructural se aprecia con mayor nitidez al contrastar, como se expone en la tabla 2, el volumen de áreas degradadas registradas frente a la exigua capacidad instalada de infraestructura formal habilitada para la gestión de RCD a nivel nacional.

Tabla 2

Estado de la infraestructura formal de gestión de RCD en el Perú (al 31 de marzo de 2026)

| Indicador                                                                | Cantidad | Detalle                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Áreas degradadas por RCD registradas en el Inventario Nacional           | 1,372    | Tabla n.º 5 del art. 7 y Anexo II de la Resolución n.º 00012-2026-OEFA/DSIS                                                                                                                                      |
| Total de infraestructuras de residuos sólidos inscritas a nivel nacional | 732      | Anexo III de la Resolución n.º 00012-2026-OEFA/DSIS. No existe categoría específica para escombreras.                                                                                                            |
| Plantas de valorización activas con mención expresa a RCD                | 4        | Fomento Obras y Contratas S.A.C. (Lima); Servicios Múltiples Alto Chicama S.R.L. (La Libertad); Eco Greem Perú E.I.R.L. (La Libertad); Químicos y Servicios de Saneamiento Ambiental S.R.L. (Arequipa)           |
| Operadores inhabilitados o clausurados                                   | 2        | Bioengineering E.I.R.L. (Tacna), inhabilitada por Resolución n.º 0017-2025-OEFA/DSIS; Planta de Almacenamiento y Selección de Cajas Ecológicas S.A.C. (Lima), clausurada por Resolución n.º 00019-2025-OEFA/DSIS |

*Nota.* RCD = Residuos de Construcción y Demolición; OEFA = Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; DSIS = Dirección de Supervisión e Infraestructura de Residuos Sólidos.

*Fuente.* Elaboración propia con base en datos de la Resolución n.º 00012-2026-OEFA/DSIS y resoluciones complementarias citadas.

En efecto, la precariedad logística resulta reveladora al constatar que únicamente existen cuatro plantas de valorización activas que mencionan expresamente el manejo de RCD en su denominación institucional. Dichas infraestructuras corresponden a Fomento Obras y Contratas S.A.C. en la ciudad de Lima, Servicios Múltiples Alto Chicama S.R.L. y Eco Green Perú E.I.R.L. en la región de La Libertad, junto con Químicos y Servicios de Saneamiento Ambiental S.R.L. en Arequipa. De ello resulta necesario admitir que este incipiente ecosistema formal experimenta una contracción adicional debido a la exclusión de operadores que incumplen los estándares ambientales. Como muestra, destaca la inhabilitación de la empresa Bioengineering E.I.R.L. en Tacna, dispuesta mediante la Resolución n.º 0017-2025-OEFA/DSIS. En la misma línea fiscalizadora, procede mencionar la clausura de la Planta de Almacenamiento y Selección de Cajas Ecológicas S.A.C. ubicada

en San Juan de Miraflores. Dicha exclusión fue sustentada formalmente en la Resolución n.º 00019-2025-OEFA/DSIS y respaldada en su respectivo informe de supervisión.

De lo expuesto se concluye que la prohibición legal de disponer RCD en bienes de dominio público, consagrada taxativamente en el Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA, choca frontalmente con la imposibilidad material de los administrados para acatarla. Se advierte, entonces, que la extrema escasez de alternativas formales de disposición final y valorización genera un incentivo perverso para el abandono clandestino de los materiales. Esta disfunción del sistema convierte irremediablemente a los espacios periurbanos y a las vías públicas en receptores crónicos de pasivos ambientales, desnaturalizando el propósito tuitivo de la norma ambiental.

#### **4.2. Los daños huérfanos y la traslación ilegítima de costos al erario público**

Resulta que la consecuencia jurídica más gravosa de esta inaplicación normativa recae directamente sobre el patrimonio del Estado y entra en conflicto material con el principio de internalización de costos. En el ordenamiento peruano, este postulado rector se encuentra consagrado expresamente en el artículo VIII de la LGA, concordado de manera sistemática con el principio de responsabilidad ambiental estipulado en su artículo IX. Ambos mandatos obligan inexcusablemente al causante de la degradación a adoptar las medidas de reparación y a asumir las cargas económicas derivadas de su accionar. Sin embargo, cuando la fiscalización falla en el momento de la generación del residuo, resulta logísticamente imposible individualizar al infractor una vez que el RCD se ha consolidado como un área degradada.

En ese contexto, frente a la persistencia de afectaciones no remediadas y la imposibilidad de someter a los responsables directos, el sistema de fiscalización colapsa. Al respecto, Grandez (2024) precisa esta contingencia dogmática mediante la siguiente advertencia metodológica:

El régimen de responsabilidad ambiental exige que el causante del daño ambiental asuma la responsabilidad y los costos de su reparación; sin embargo, ¿qué pasa si la empresa queda insolvente o no tiene los fondos

suficientes para asumir los costos de la reparación?, ¿quién asume la reparación de este daño? En la práctica, los costos de la reparación los asume el Estado y, por ende, la sociedad; o puede pasar que, como muchas veces ocurre, nadie asuma el costo de la reparación. A esto se le conoce como los «daños huérfanos», aquellos lugares contaminados en los que no se logra identificar a los responsables, o se les encuentra, pero estos se declaran insolventes. (pp. 144-145)

A mayor abundamiento, conviene precisar que el problema diagnosticado no obedece a una insuficiencia del régimen sustantivo de imputación. En efecto, De la Puente (2012) ha advertido que el ordenamiento peruano se decanta, como regla general en los supuestos de concurrencia de responsables, por el principio de responsabilidad solidaria antes que por el régimen mancomunado, de modo que cada responsable se halla obligado a indemnizar la totalidad de los daños ocasionados, sin perjuicio de su derecho a repetir frente a los demás según la cuota de responsabilidad correspondiente (p. 35). Bajo este marco, las herramientas para distribuir el costo ambiental entre los actores de la cadena de la edificación —productor de materiales, titular de la obra, contratista y gestor— se encuentran disponibles en el ordenamiento. Lo que falla no es la regla de imputación, sino la posibilidad fáctica de identificar al sujeto pasivo de la obligación cuando el residuo ha sido abandonado clandestinamente; por esta razón, el remedio normativo no debe buscarse en la profundización del régimen sancionador, sino en la incorporación de mecanismos preventivos que aseguren la identificación del responsable antes de que el daño se consolide.

De ello resulta necesario admitir que el actual modelo reactivo de intervención peruano subvenciona, de facto, la negligencia del sector construcción. Al no poder activar el régimen sancionador contra un generador anónimo o insolvente, el Estado se ve forzado a destinar recursos del erario público para ejecutar los planes de recuperación territorial. De ahí que deba arribarse a la conclusión de que la normativa nacional adolece de mecanismos financieros precautorios que aseguren la disponibilidad de fondos.

En contraste, el derecho comparado ofrece alternativas prácticas de probada eficacia material. Un claro ejemplo de ello se evidencia en el ordenamiento español a través del Real Decreto 105/2008. Sobre la naturaleza de este cuerpo normativo, Del Río et al. (2010) destacan que su objetivo fundamental radica en establecer un régimen jurídico robusto destinado a fomentar la prevención y valorización de los RCD, de modo que los materiales reciban un tratamiento adecuado y se evite, al mismo tiempo, «la contaminación de suelos y acuíferos, el deterioro paisajístico y la eliminación de estos residuos sin aprovechamiento de sus recursos valorizables» (p. 84).

Para materializar dichos objetivos tuitivos, el legislador español exige explícitamente en el artículo 6, numeral 6.2, de la citada norma la constitución obligatoria de una fianza u otra garantía financiera equivalente. Esta exigencia opera de manera precautoria, al estar vinculada taxativamente al otorgamiento de la licencia municipal de obras a favor del productor de RCD. Ello significa que el modelo español asegura la liquidez incondicional de fondos para la remediación antes de que el riesgo ambiental se materialice, lo que quiebra de raíz el ciclo de impunidad e ineficiencia económica que actualmente aflige a las entidades fiscalizadoras en el Perú.

## 5. HACIA UNA GOBERNANZA AMBIENTAL

La identificación de las fallas estructurales que comprometen la eficacia del sistema de gestión de RCD en el Perú no agota el propósito analítico del presente artículo. El diagnóstico, por riguroso que sea, solo adquiere valor instrumental si conduce a la formulación de respuestas jurídicas concretas y dotadas de capacidad transformadora real. Es en ese punto donde la dogmática ambiental y el análisis económico del derecho convergen, ofreciendo herramientas que permiten superar la lógica reactiva que caracteriza al modelo vigente y reorientar el sistema hacia la prevención y la internalización efectiva de los costos ambientales.

Con ese horizonte, el presente apartado examina dos órdenes de mecanismos que, en conjunto, articulan una respuesta integral a las brechas previamente identificadas. El primero aborda la Responsabilidad Extendida del Productor y el paradigma de la economía circular como marcos normativos

orientados a transformar la lógica de generación y aprovechamiento de los RCD desde su origen. El segundo se ocupa de los instrumentos financieros precautorios y de los ajustes en la gobernanza ambiental que resultan indispensables para blindar el erario público frente a los daños huérfanos y garantizar la disponibilidad de recursos para la remediación de las áreas degradadas.

### 5.1. La Responsabilidad Extendida del Productor y el paradigma de la economía circular

En ese contexto, la economía circular emerge como un enfoque cimentado en el principio de sostenibilidad, cuya aplicación transversal abarca las esferas económica, social y ambiental. Este paradigma promueve el desarrollo sostenible mediante la articulación de diversas estrategias integrales a lo largo de toda la cadena de producción y consumo de bienes y servicios (Prieto y Ormazabal, 2017). Dentro de este ciclo, la gestión de los desechos representa uno de los desafíos más críticos. De hecho, la doctrina advierte que los residuos sólidos urbanos, habitualmente denominados basura, «están compuestos mayoritariamente por materiales sólidos, que provienen de actividades que se desarrollan en casa-habitación, sitios y servicios públicos, demoliciones, construcciones, establecimientos comerciales y de servicios, así como residuos industriales no peligrosos» (Simental, 2020, p. 61).

En este punto, conviene subrayar que la transición hacia un modelo de economía circular no es un fenómeno exclusivamente económico o técnico, sino que demanda una reconfiguración del marco jurídico que lo sustente. Santamaría (2019) ha advertido con claridad sobre el rol ineludible del Derecho en este proceso:

En abstracto, la noción de economía circular presupone cambios que han de afectar a los recursos disponibles («capital natural»), a su administración (pública y privada) e incluso a la rama de las ciencias sociales que se ocupa de todo ello (Economía política). Es improbable que tales cambios se produzcan sólo con el libre juego de la oferta y la demanda por lo que las transformaciones que impulsa han de ir más allá

de lo puramente económico. En cuanto instrumento indispensable para ordenar los cambios sociales también requeridos, el Derecho no puede quedar al margen de tales transformaciones. (p. 33)

No obstante, el propio Santamaría (2019) advierte que, en la experiencia europea, los factores determinantes para la emergencia de un concepto jurídico de economía circular no han sido tanto la corrección teórica del modelo lineal cuanto motivaciones coyunturales, como la necesidad de reducir la dependencia de las importaciones de materias primas en un mercado global cada vez más inestable. Ello ha conducido a que, en el estado actual de evolución, las reformas se apoyen predominantemente en técnicas jurídicas preexistentes —en particular las propias del ámbito de la autorregulación— y en la integración de criterios de eficiencia material, antes que en la creación de instrumentos normativos genuinamente nuevos. Esta constatación resulta particularmente relevante para el caso peruano, donde la adopción del paradigma circular en el sector de la construcción no puede limitarse a la recepción retórica de principios, sino que exige el diseño de mecanismos regulatorios con capacidad transformadora real.

Así pues, frente a la inminente generación de desechos provenientes de construcciones y demoliciones, y para superar las deficiencias estructurales e ineficacia fiscalizadora previamente identificadas, resulta ineludible transitar de un modelo lineal de gestión reactiva hacia un enfoque cimentado en la economía circular. Sobre este punto, investigadores como Purchase et al. (2022) y López et al. (2020) coinciden en señalar que convencionalmente la economía lineal categorizaba a los RCD como materiales carentes de valor destinados inexorablemente a los vertederos; un escenario de degradación que solo puede revertirse mediante la adopción de modelos circulares. La integración normativa de este nuevo paradigma exige la operacionalización del principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) dentro de la industria de la edificación. Al respecto, en nuestro trabajo previo sobre la implementación práctica de la REP en el ordenamiento nacional, establecimos que dicho postulado desplaza parte de la carga de manejo de los residuos desde los organismos públicos hacia quienes diseñan y comercializan los

productos, con el propósito fundamental de internalizar los costos ambientales y estimular la valorización de materias primas secundarias (Ormeño, 2025). De ello resulta necesario admitir que la aplicación rigurosa de este principio al sector construcción obligaría a los generadores a garantizar la trazabilidad de sus excedentes, transformando los escombros en agregados reciclados idóneos para ser reinsertados en nuevas obras.

Esta operacionalización encuentra adicional sustento en la dogmática nacional. De la Puente (2012) ha sistematizado con precisión el doble plano de diligencia que la conjunción de la REP y del manejo integral —de la cuna a la tumba— impone al generador y advierte que este responde objetivamente por los daños ambientales que se produzcan durante el manejo directo de los residuos bajo su control y, eventualmente, por culpa, por aquellos que sobrevengan durante la gestión que un tercero autorizado haga de los mismos una vez transferida su custodia material (p. 34). Esta articulación resulta particularmente relevante para los RCD, toda vez que clausura la posibilidad de que el titular de la obra invoque la intervención de un transportista o gestor formal como causa de exoneración total, manteniendo así la trazabilidad del residuo a lo largo de toda su cadena de manejo.

En consecuencia, si bien el marco legal peruano ya consagra los cimientos de la valorización material, su implementación en el ámbito de los RCD requiere de instrumentos reglamentarios mucho más incisivos. De conformidad con los postulados rectores de la LGRS, el Estado peruano prioriza expresamente la valorización por encima de la disposición final. No obstante, para materializar este mandato, el ordenamiento debe transitar hacia la imposición de metas de recuperación de cumplimiento obligatorio acopladas a esquemas de beneficios tributarios. Esta aproximación encuentra un sólido respaldo en la literatura especializada, Gálvez-Martos et al. (2018) y Huang et al. (2018) sostienen que los instrumentos económicos y fiscales ejercen un impacto disuasivo y motivador ampliamente superior a los mecanismos puramente reguladores. Lo cual significa que promover incentivos tangibles para aquellas empresas que incorporen el ecodiseño y la logística inversa resulta indispensable para motivar la inversión privada en tecnologías de reciclaje, logrando así superar las barreras del mercado y reducir drásticamente la fracción de residuos destinados al abandono.

## 5.2. Instrumentos financieros preventivos y articulación interinstitucional

Por otra parte, la prevención del daño ambiental exige reformas estructurales en el sistema de aprobaciones administrativas para frenar la proliferación de pasivos ambientales huérfanos. Dado que la imposición de sanciones a posteriori resulta materialmente ineficaz frente a infractores que operan desde la clandestinidad, la gobernanza ambiental debe incorporar mecanismos financieros preventivos de carácter habilitante. En ese tenor, resulta imperativa la exigencia de seguros ambientales o cartas fianza de remediación como un requisito previo e insoslayable para el otorgamiento de licencias de construcción y demolición por parte de los gobiernos locales.

Esta propuesta doctrinaria encuentra un respaldo aplicativo directo en el derecho comparado. En esa misma línea, Valencia (2010) advierte con precisión los fundamentos que justifican la exigencia de coberturas financieras en el marco de los regímenes de responsabilidad ambiental:

La existencia de una cobertura financiera (a través de seguros o por otras vías) es un complemento importante del sistema de responsabilidad ambiental, ante la posibilidad de que el operador responsable resulte insolvente y, en consecuencia, el daño quede sin reparar, o bien, lo que es más probable si alcanza cierta relevancia, sea reparado con cargo al erario público, sin que pueda hacerse efectivo el principio quien contamina paga. (p. 59)

Como lo mencionamos previamente, un claro ejemplo de ello se evidencia en el ordenamiento jurídico de España a través de su Real Decreto 105/2008. De conformidad con el artículo 4, literal d, de la citada norma, el legislador español impone la obligación expresa de constituir una garantía financiera en todas las obras sometidas a licencia urbanística. A mayor abundamiento, el artículo 6, numeral 2, del mismo cuerpo legal faculta explícitamente a las administraciones a exigir la constitución de una fianza en cuantía suficiente para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y vincula este mecanismo de manera directa e indivisible al otorgamiento de la licencia municipal de obras a favor del productor de residuos.

De ahí que deba arribarse a la conclusión de que la articulación institucional entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las municipalidades debe trascender el mero control punitivo. Al condicionar la ejecución de cualquier obra civil a la demostración previa de solvencia para una eventual recomposición ambiental, se lograría blindar el erario público frente a los altos costos de remediación que actualmente asume el Estado. De esta forma, solo a través de una sinergia institucional que penalice severamente la informalidad y exija garantías financieras tangibles, el ordenamiento jurídico podrá revertir la degradación territorial. Lo cual significa dotar de eficacia material al derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, postulado supremo consagrado en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú, cuya premisa ineludible obliga al aparato estatal a evitar que los perjuicios ecológicos recaigan injustamente sobre la colectividad.

## 6. CONCLUSIONES

El recorrido analítico emprendido en el presente artículo permite verificar, con sólido sustento dogmático y normativo, que el ordenamiento jurídico peruano ha articulado un marco conceptual suficientemente preciso para la identificación y clasificación de los Residuos de Construcción y Demolición. En efecto, la LGRS y su Reglamento, en concordancia con el Reglamento RCD aprobado mediante el Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA, han recogido una definición de alcance amplio que clausura, al menos en el plano formal, los vacíos interpretativos que favorecían la elusión de responsabilidades. Asimismo, el marco normativo reconoce la metamorfosis jurídica que experimenta el residuo abandonado. Resulta que, una vez consolidado sobre bienes de dominio público sin un instrumento de gestión ambiental aprobado, este adquiere la condición de área degradada. Con ello, asume la naturaleza de pasivo ambiental sujeto a regímenes de remediación imperativa. Este tránsito —del residuo al pasivo— no constituye una categorización académica, sino el presupuesto jurídico sobre el que descansa la imputación de responsabilidades y la activación del aparato sancionador.

De lo que se concluye que el sistema peruano exhibe una notable coherencia interna en cuanto a su arquitectura conceptual.

No obstante, la solidez definitoria del ordenamiento contrasta de manera alarmante con su eficacia material. La brecha identificada a lo largo del presente estudio no reside en la ausencia de normas, sino en la incapacidad institucional de traducirlas en resultados concretos sobre el territorio. En ese contexto, la fiscalización fragmentada entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las municipalidades distritales genera zonas de indeterminación competencial que los actores del sector informal aprovechan sistemáticamente. Esta disfunción institucional tiene una consecuencia jurídicamente inaceptable. Como resultado, cuando el generador del residuo opera desde la clandestinidad y resulta imposible su individualización una vez consolidada el área degradada, el Estado se ve forzado a asumir los costos de remediación con cargo al erario público.

Por consiguiente, el modelo reactivo vigente subvenciona, de facto, la negligencia ambiental del sector construcción. Ello invierte por completo la lógica del principio de internalización de costos consagrado en los artículos VIII y IX de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente. De ahí que deba arribarse a la conclusión de que la proliferación de los denominados «daños huérfanos» constituye la expresión más elocuente del fracaso sistémico que el presente análisis se propuso diagnosticar.

A la luz de las consideraciones expuestas, la hipótesis de trabajo formulada en la introducción queda plenamente corroborada. Ello autoriza a concluir que solo a través de una gobernanza ambiental robusta, que trascienda el control punitivo *ex post* y se oriente hacia la prevención estructural, será posible garantizar la eficacia material del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Dicho derecho se encuentra expresamente consagrado en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. En ese contexto, este mandato no admite una lectura meramente programática; por consiguiente, impone al aparato estatal la obligación ineludible de diseñar mecanismos que impidan, desde su génesis, que los perjuicios ecológicos recaigan injustamente sobre

la colectividad. Por esta razón, resulta necesario dejar establecido que la recomposición ambiental, como señala la doctrina más autorizada, opera como un mecanismo subsidiario de la prevención, y no a la inversa.

En ese tenor, el presente artículo propone dos órdenes de reformas normativas que, articuladas de manera coherente, configuran una respuesta integral a las brechas identificadas. En primer término, la operacionalización efectiva del principio de Responsabilidad Extendida del Productor en el sector de la edificación exige la imposición reglamentaria de metas de recuperación de cumplimiento obligatorio. Estas deben ir acompañadas de incentivos tributarios tangibles para quienes integren criterios de ecodiseño y logística inversa en sus procesos productivos. En consecuencia, esta reforma trasladaría el eje de la gestión de los RCD desde la disposición final hacia la valorización circular, transformando los escombros en agregados reciclados susceptibles de reincorporarse al ciclo productivo.

En segundo término, resulta imperativa la exigencia de garantías financieras —tales como seguros ambientales o cartas fianza de remediación— como requisito previo e insoslayable para el otorgamiento de licencias de construcción y demolición. Ciertamente, la experiencia comparada respalda con solidez esta propuesta. Como muestra, el Real Decreto español n.º 105/2008 vincula el otorgamiento de la licencia municipal de obras a la constitución obligatoria de una fianza en cuantía suficiente para cubrir las obligaciones de gestión de RCD. Ello autoriza a concluir que este mecanismo asegura la disponibilidad incondicional de fondos antes de que el riesgo ambiental se materialice. La recepción de este modelo en el ordenamiento peruano quebraría de raíz el ciclo de impunidad que actualmente aflige a las entidades fiscalizadoras.

Finalmente, resulta imperativo reflexionar sobre las implicancias sociales de las deficiencias diagnosticadas. La degradación territorial que genera el abandono incontrolado de RCD no constituye un problema exclusivamente técnico o jurídico. En efecto, esta problemática incide directamente sobre la calidad de vida de las poblaciones periurbanas, compromete la salud pública mediante la dispersión de partículas contaminantes y devasta el patrimonio paisajístico de las ciudades. Por consiguiente, la reforma de la

gobernanza ambiental en la materia no es únicamente una exigencia del Estado de Derecho, sino también un imperativo de justicia distributiva. Se advierte que solo será posible revertir este escenario mediante la articulación sinérgica entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las municipalidades. Dicha coordinación debe penalizar severamente la informalidad y exigir garantías financieras tangibles. De lo que se concluye que, únicamente bajo estas premisas, el ordenamiento jurídico podrá frenar la degradación territorial y dotar de contenido real al mandato constitucional que ampara a cada ciudadano frente al deterioro de su entorno.

## REFERENCIAS

- André, J., & Cerdá, E. (2006). Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas. *Cuadernos Económicos de ICE*, (71). <https://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/5880>
- Constitución Política del Perú [Const.]. Art. 2, inc. 22. (1993).
- De la Puente, L. (2012). Adecuación del derecho de daños peruano a las particularidades del daño ambiental: los residuos sólidos peligrosos. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, (2), 21–42.
- Decreto de Urgencia n.º 022-2020. Decreto de Urgencia que aprueba medidas en materia de gestión de sitios contaminados en el territorio nacional. *Diario Oficial El Peruano* (27 de enero de 2020).
- Decreto Legislativo n.º 1278. Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. *Diario Oficial El Peruano* (23 de diciembre de 2016).
- Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA. Reglamento de Gestión y Manejo de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento* (23 de marzo de 2022).
- Decreto Supremo n.º 003-2013-VIVIENDA. Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento* (7 de febrero de 2013).

- Decreto Supremo n.º 009-2023-MINAM. Reglamento del Decreto de Urgencia n.º 022-2020. *Ministerio del Ambiente* (4 de agosto de 2023).
- Decreto Supremo n.º 014-2017-MINAM. Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. *Ministerio del Ambiente* (21 de diciembre de 2017).
- Del Río, M., Izquierdo, P., Salto, I., & Santa, J. (2010). La regulación jurídica de los residuos de construcción y demolición (RCD) en España: El caso de la Comunidad de Madrid. *Informes de la Construcción*, 62(517), 81–86. <https://doi.org/10.3989/ic.08.059>
- Gálvez-Martos, L., Styles, D., Schoenberger, H., & Zeschmar-Lahl, B. (2018). Construction and demolition waste best management practice in Europe. *Resources, Conservation and Recycling*, 136, 166–178. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.04.016>
- Grandez, P. (2024). *Régimen jurídico del daño ambiental: Prevención, reparación y gestión de riesgos*. Palestra.
- Huang, B., Wang, X., Kua, H., Geng, Y., Bleischwitz, R., & Ren, J. (2018). Construction and demolition waste management in China through the 3R principle. *Resources, Conservation and Recycling*, 129, 36–44. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.029>
- Ibarrias, J., & Jalomo, F. (2024). Gestión de residuos de la construcción y la demolición en Brasil y México: Ideas de regulación, cambios, procesos e innovación. *Tecnogestión: Una Mirada al Ambiente*, 21(1), 29–53. <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/view/22390>
- Ley n.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. *Diario Oficial El Peruano* (27 de mayo de 2003).
- Ley n.º 28611. Ley General del Ambiente. *Diario Oficial El Peruano* (15 de octubre de 2005).
- López, L., Roca, X., & Gassó, S. (2020). The circular economy in the construction and demolition waste sector: A review and an integrative model approach. *Journal of Cleaner Production*, 248, 119238. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119238>

- Lorenzetti, R., & Lorenzetti, P. (2020). *Derecho ambiental*. Tirant lo Blanch.
- Martín, R. (2003). *Tratado de derecho ambiental* (Tomo IV). Edisofer.
- Ormeño, E. (2025). Responsabilidad extendida del productor: agenda pendiente en el Perú. *Revista Gobernanza Social*, (11), 28–31. <https://gobernanzasocial.com/revista/edicion-11>
- Peña, M. (2015). Régimen especial de responsabilidad ambiental de sitios contaminados. *Innovare: Revista de Ciencia y Tecnología*, 4(2). <https://doi.org/10.5377/innovare.v4i2.2745>
- Pereira, M., De Miguel, C., & Constantin, A. (Eds.). (2026). *Gestión de pasivos ambientales: diagnóstico, desafíos y lecciones para la minería en la región andina. Libros de la CEPAL* (166) (LC/PUB.2026/1-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Prieto, V., Jaca, C., & Ormazabal, M. (2017). Economía circular: relación con la evolución del concepto de sostenibilidad y estrategias para su implementación. *Memoria Investigaciones en Ingeniería*, (15), 85–95. <https://revistas.um.edu.uy/index.php/ingenieria/article/view/308>
- Purchase, C., Al Zulayq, D., O'Brien, B., Kowalewski, M., Berenjian, A., Tarighaleslami, A., & Seifan, M. (2022). Circular economy of construction and demolition waste: A literature review on lessons, challenges, and benefits. *Materials*, 15(1), 76. <https://doi.org/10.3390/ma15010076>
- Real Decreto n.º 105/2008. Por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. *Ministerio de la Presidencia, España* (1 de febrero de 2008).
- Resolución n.º 00012-2026-OEFA/DSIS. Aprueban el Listado de sitios contaminados identificados en el territorio nacional. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*.
- Resolución n.º 0017-2025-OEFA/DSIS. Aprueban el Listado de sitios contaminados identificados en el territorio nacional. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*.

- Resolución n.º 00019-2025-OEFA/DSIS. Aprueban el Listado de sitios contaminados identificados en el territorio nacional. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*.
- Rondinel-Oviedo, D. (2023). Construction and demolition waste management in developing countries: A diagnosis from 265 construction sites in the Lima Metropolitan Area. *International Journal of Construction Management*, 23(2), 371–382. <https://doi.org/10.1080/15623599.2021.1874677>
- Santamaría, R. (1996). *Administración pública y prevención ambiental: El régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Santamaría, R. (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10(1), 1–37. <https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759>
- Siano, J. (2014). Pasivos ambientales y cambio de paradigma: Aplicaciones prácticas del principio de progresividad. *Revista de Derecho Ambiental*, (39).
- Simental, V. (2020). *Derecho ambiental, desarrollo sostenible y responsabilidad social*. Tirant lo Blanch.
- Suárez-Silgado, S., Betancourt-Quiroga, C., Molina-Benavides, J., & Mahecha-Vanegas, L. (2019). La gestión de los residuos de construcción y demolición en Villavicencio: estado actual, barreras e instrumentos de gestión. *Entramado*, 15(1), 224–244. <https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.5408>
- Valencia, G. (2010). La responsabilidad medioambiental. *Revista General de Derecho Administrativo*, (25).
- Wieland, P., & Velarde, L. (2008). ¿Quién contamina paga? ¿Existen daños autorizados a la luz de las reglas de responsabilidad ambiental? *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, (65), 369–399.

### **Financiamiento**

Autofinanciado.

### **Conflicto de intereses**

El autor declara no tener conflicto de interés.

### **Contribución de autoría**

El autor ha participado en el proceso de investigación, en la redacción y en la revisión del artículo, y ha aprobado la versión final para su publicación.

### **Agradecimientos**

Sin agradecimientos.

### **Biografía del autor**

**Eduardo Alexis Ormeño Espinoza** es egresado de la carrera de Derecho de la Universidad Científica del Sur. Practicante Profesional de Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría en las áreas de Energía, Minería y Recursos Naturales, así como de Medioambiente y Desarrollo Sostenible. Miembro de la American Bar Association, participa en la «*Section of Environment, Energy, and Resources*» y en la «*Administrative Law and Regulatory Practice Section*».

### **Correspondencia**

eduardo.ormeno@ppulegal.com