



PODER JUDICIAL DEL PERÚ



COMISIÓN NACIONAL DE
GESTIÓN AMBIENTAL
DEL PODER JUDICIAL

JUSTICIA AMBIENTAL

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



8



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025

Publicación semestral. Lima, Perú

DIRECTOR

JAVIER ARÉVALO VELA

Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, Lima, Perú

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3827-8740>

E-mail: jarevalo@pj.gob.pe

EDITORIA

JESSIE LILIANA TREVEJO NÚÑEZ

Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1406-8789>

E-mail: jtrevajo@pj.gob.pe

COMITÉ EDITORIAL

MARUJA OTILIA HERMOZA CASTRO

Universidad de Coruña, La Coruña, España

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1779-2051>

E-mail: mhermoza@pj.gob.pe

ERICK WILBERT PORTELLA VALVERDE

Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0004-5630-2646>

E-mail: eportella@pj.gob.pe

WILSON ALVES DO SOUZA

Universidade Federal da Bahia, Bahía, Brasil

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2365-8206>

E-mail: wilson.alvesdesouza1@gmail.com

ELIANA SORAYA AMES VEGA

Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, España

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-8076-8340>

E-mail: eames@oefa.gob.pe

RODRIGO SEVERO ARCE ROJAS

Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, Ciudad de México, México

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0007-7174>

E-mail: rarce@uni.edu.pe

COORDINADOR EDITORIAL

LESLIE MERCEDES DUEÑAS ACUÑA

Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6244-0990>

E-mail: lduenasa@pj.gob.pe

CONSEJO CONSULTIVO

HUGO ABAS FRAZÃO

Universidad de Pisa, Pisa, Italia

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1511-0010>

E-mail: hugo.frazao@trfl.jus.br

HENRY OLEFF CARHUATOCTO SANDOVAL

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9025-3121>

E-mail: hcarhuatoctos@unmsm.edu.pe

CARLOS DEL VALLE JURADO

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3040-1396>

E-mail: cdelvalle@unmsm.edu.pe

ANTÔNIO SOUZA PRUDENTE

Universidade Católica de Brasília, Brasília, Brasil

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8072-7722>

E-mail: prof.souza.prudente@gmail.com

JORGE FEMENÍAS SALAS

Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0001-4314-961X>

E-mail: jorge.femenias@ppulegal.com

BEATRIZ ANGÉLICA FRANCISKOVIC INGUNZA

Universidad Científica del Sur, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5077-2661>

E-mail: bfranciskovic@cientifica.edu.pe

CÉSAR LEÓNIDAS GAMBOA BALBÍN

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0706-765X>

E-mail: cgamboa@dar.org.pe

RONAL HANCCO LLOCLLE

Universidad de Salamanca, Salamanca, España

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0087-2824>

E-mail: ronal_hancco@usal.es

ALBERTO HUIMAN CRUZ
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5507-9903>
E-mail: ahuimanc@unmsm.edu.pe

CÉSAR AUGUSTO IPENZA PERALTA
Universidad del Pacífico, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0203-3087>
E-mail: cipenzap@up.edu.pe

ERNESTO FRANCISCO RÁEZ LUNA
Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4416-0482>
E-mail: ernesto.raez@uarm.pe

ILEANA ROJAS ROMERO
Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3867-9181>
E-mail: lrojasr@unmsm.edu.pe

LUCÍA SANTOS PERALTA
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4312-0793>
E-mail: l.santos@pucp.pe

CORRECCIÓN DE TEXTOS

NELLY CÓRDOVA NÚÑEZ
E-mail: nelly.cordova@pucp.edu.pe

DIAGRAMACIÓN

SONIA LUZ BERMÚDEZ LOZANO
E-mail: sonyalbl@gmail.com

GESTIÓN ELECTRÓNICA

ERIK ALMONTE RUIZ
E-mail: revistas.pj.gob.pe@gmail.com

RUTH ESPINOZA TORREJÓN
E-mail: ruth_espin@hotmail.com

ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8>
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2021-14276

© Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial
Pasaje Acuña 127, oficina 219, Lima, Perú
Teléfono: (511) 410-1010, anexos: 11473 y 11433
comisiondegestionambientalpj@pj.gob.pe

© Poder Judicial del Perú
Fondo Editorial del Poder Judicial
Palacio Nacional de Justicia, 2.º piso, oficina 244
Av. Paseo de la República, cuadra 2 s/n, Lima, Perú
Teléfono: (511) 410-1010, anexos: 11260 y 11576
fondoeditorial@pj.gob.pe

DIRECCIÓN POSTAL

Pasaje Acuña 127, oficina 219, Lima, Perú
E-mail: comisiondegestionambientalpj@pj.gob.pe

La revista no se responsabiliza de las opiniones vertidas por los autores
en sus trabajos.

INDIZACIONES

Crossref
LatinRev
Lockss Clockss
ROAD
Google Scholar

LICENCIA



Justicia Ambiental.
Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente
se encuentra bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0
International License (CC BY 4.0)



Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente es una publicación de periodicidad semestral que difunde artículos inéditos vinculados a temas ambientales, como análisis de normas jurídicas ambientales, problemas socioambientales, políticas públicas, gestión ambiental, gobernanza ambiental, entre otros, desde una perspectiva interdisciplinaria. Tiene como objetivo generar un espacio de reflexión que contribuya a la protección del medio ambiente y de sus componentes.

Los artículos de la revista son arbitrados de manera anónima por especialistas externos a la institución, quienes toman en cuenta los siguientes criterios de evaluación: originalidad, aporte del trabajo, actualidad y contribución al conocimiento jurídico y al desarrollo sostenible del país. La revista se reserva el derecho de publicación y, en caso de que el artículo presentado sea aceptado, podrá realizar las correcciones de estilo y demás adecuaciones necesarias para cumplir con las exigencias de la publicación.

La revista *Justicia Ambiental* recibe las colaboraciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la República, así como los trabajos de jueces nacionales y extranjeros, e investigadores. La presente publicación está dirigida a magistrados, investigadores, docentes universitarios, profesores, estudiantes y a un público interesado en las cuestiones propias de la reflexión académica en torno a la contribución del desarrollo sostenible del país.



Justicia Ambiental. Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente [Environmental Justice. Journal of the Peruvian Judiciary Specialized in Environmental Protection] is a biannual publication that disseminates unpublished articles related to environmental issues, such as analysis of environmental legal norms, socio-environmental problems, public policies, environmental management, environmental governance, among others, from an interdisciplinary perspective. Its objective is to generate a space for reflection that contributes to the protection of the environment and its components.

The journal's articles are refereed anonymously by specialists external to the institution, who take into account the following evaluation criteria: originality, contribution of the work, timeliness and contribution to legal knowledge and sustainable development of the country. The journal reserves the right of publication and, if the article submitted is accepted, it may make the necessary style corrections and other adjustments to comply with the requirements of the publication.

The journal *Justicia Ambiental* welcomes contributions from the judges of the Supreme Court of Justice of the Republic, as well as the works of national and foreign judges and researchers. This publication is addressed to magistrates, researchers, university professors, teachers, students and a public interested in the issues of academic reflection on the contribution to the sustainable development of the country.



Justiça Ambiental. A Revista do Poder Judiciário do Peru Especializada em Proteção ao Meio Ambiente é uma publicação semestral que divulga artigos inéditos vinculados a questões ambientais, como análise de normas jurídicas ambientais, problemas socioambientais, políticas públicas, gestão ambiental, governança ambiental, entre outros, numa perspectiva interdisciplinar. Seu objetivo é gerar um espaço de reflexão que contribua para a proteção do meio ambiente e de seus componentes.

Os artigos da revista são arbitrados anonimamente por especialistas externos à instituição, que levam em consideração os seguintes critérios de avaliação: originalidade, contribuição do trabalho, atualidade e contribuição para o conhecimento jurídico e para o desenvolvimento sustentável do país. A revista reserva-se o direito de publicar e, caso o artigo submetido seja aceito, poderá fazer as correções de estilo e outros ajustes necessários para atender às exigências da publicação.

A revista *Justiça Ambiental* recebe contribuições de desembargadores do Supremo Tribunal de Justiça da República, bem como os trabalhos de juízes e pesquisadores nacionais e estrangeiros. Esta publicação dirige-se a magistrados, investigadores, docentes universitários, docentes, estudantes e público interessado nas questões da reflexão académica relativamente à contribuição para o desenvolvimento sustentável do país.



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8>

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL

JAVIER ARÉVALO VELA	13
---------------------	----

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

MAYRON NOEL CÁCERES GREGORIO	17
------------------------------	----

La actividad minera en el Perú: entre el riesgo permitido y el delito de minería ilegal

CAMILA BERENICE CARTOLÍN AGUILAR Y ALEXANDRA RONCHI	71
---	----

CARRASCO

Conducta potencialmente peligrosa en canes: ¿negligencia o naturaleza animal?

ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA	93
-----------------------------------	----

El papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía.

FABRIZIO ANTONIO HIDALGO CABANILLAS	137
Hacia una respuesta integral al cambio climático en Cusco: agricultura sostenible y apoyo psicosocial comunitario	
MANUEL EDUARDO HIDALGO LEÓN Y ANI MARY BORDA ECHAVARRÍA	151
Cumplimiento de obligaciones ambientales, retos y oportunidades sobre las áreas degradadas por residuos sólidos en las provincias de Abancay y Aymaraes en la región Apurímac durante el período 2024	
JOSUÉ RAÚL VÁSQUEZ ORIHUELA	187
Responsabilidad legal y contable ante delitos ambientales: análisis de la normativa y casos recientes en Perú	



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 13-16

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1544>

Editorial

Me dirijo a la comunidad jurídica y también al público que sigue de cerca nuestras publicaciones, quienes, día a día, hacen suyos los problemas ambientales mediante aportes plasmados en diversos artículos, en los que advertimos no solo conocimientos, sino también experiencias que suman a esta gran tarea que tenemos todos de proteger nuestro medio ambiente y velar por la sostenibilidad ambiental.

Así, fruto de ese valioso aporte, ponemos a su disposición la octava edición de nuestra revista denominada *Justicia Ambiental*—Revista del Poder Judicial del Perú, especializada en la protección del ambiente, cuyos artículos han sido seleccionados previa evaluación rigurosa y significativa por profesionales especializados en el tema, los que continuación presentamos:

El primer artículo, titulado «La actividad minera en el Perú: entre el riesgo permitido y el delito de minería ilegal», cuyo autor Mayron Noel Cáceres Gregorio, analiza la actividad minera desde dos frentes: por un lado, el ámbito de lo permitido, a partir del examen de la normativa extrapenal y penal aplicable para regular las actividades mineras; y, el otro frente cuando se cruza la línea de lo permitido, el mismo que genera riesgos en la actividad minera, realiza una correcta diferenciación de ambos frentes.

El segundo artículo, titulado «Conducta potencialmente peligrosa en canes: ¿negligencia humana o naturaleza animal?», suscrito por Camila Berenice Cartolín Aguilar y Alexandra Ronchi Carrasco, nos muestra un análisis de la Ley n.º 27596 —Ley que regula el régimen jurídico de los canes—, y centra su atención en debilidades y vacíos legales en factores de tenencia responsable encontrados en dicha norma. Examina, entre otros aspectos, la falta de socialización, el maltrato o problemas de salud generados por una deficiencia de atención de los dueños, lo que conlleva a que el can desarrolle una conducta

potencialmente peligrosa. En atención a ello, las autoras proponen, como una medida alternativa de solución, la implementación de una política de tenencia responsable que priorice la sensibilización y concientización para una tenencia responsable enmarcada en obligaciones exigibles a quienes tienen la responsabilidad del cuidado de canes, a fin de mejorar la calidad de vida de todos.

El tercer artículo, denominado «El papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía», suscrito por André Luiz Porreca Ferreira Cunha, explica el rol esencial de la Fiscalía Federal para ejercer un rol protagónico y estratégico, capaz de articular actuaciones para fortalecer la efectividad del derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

El cuarto artículo, titulado «Hacia una respuesta integral al cambio climático en Cusco: agricultura sostenible y apoyo psicosocial comunitario», cuyo autor Fabrizio Antonio Hidalgo Cabanillas, describe las consecuencias del cambio climático en el departamento del Cusco-Perú, y aborda efectos sociales como la escasez de agua, la migración juvenil y la inestabilidad de los cultivos, centrándose principalmente en la agricultura. Asimismo, expone impactos psicológicos como el estrés por la inseguridad alimentaria y síntomas depresivos generados por la pérdida del control de nuestro entorno natural. A ello se suma la importancia de tener políticas públicas que sigan la línea de la exportación que hoy en día tienen rumbos diferentes, aportando finalmente soluciones basadas en una política acorde con el contexto social de la agricultura familiar altoandina y no únicamente con políticas orientadas a las grandes empresas.

El quinto artículo, denominado «Cumplimiento de obligaciones ambientales, retos y oportunidades sobre las áreas degradadas por residuos sólidos en las provincias de Abancay y Aymaraes en la región Apurímac-Perú al año 2024», cuyos autores Manuel Eduardo Hidalgo León y Ani Mary Borda Echavarría, presenta un análisis normativo y descriptivo para evaluar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los gobiernos regionales y locales, respecto de la identificación y remediación de áreas degradadas por residuos sólidos. El estudio se centra, específicamente, en las provincias de Abancay y Aymaraes en la región Apurímac, y emplea datos públicos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

como indicador para evaluar si realmente se cumple la normatividad interna del sector de evaluación y supervisión.

Finalmente, el sexto artículo titulado «Responsabilidad legal y contable ante delitos ambientales: análisis de la normativa y casos recientes en el Perú», cuyo autor Josué Raúl Vásquez Orihuela, analiza el incremento de los delitos ambientales, en especial la minería ilegal, tala de árboles y la contaminación de ríos. Evalúa, además, los cambios normativos recientes y el impacto de la jurisprudencia, y recomienda el fortalecimiento de las capacidades (institucionales) del OEFA y SUNAT, la provisión de guías técnicas para vincular las sanciones penales y las provisiones contables, así como el fomento de sistemas de gestión ambiental certificados, incluyendo ISO 14001 y directrices de la OCDE.

Estamos convencidos de que estos artículos publicados enriquecerán el debate jurídico y promoverán el interés de especialistas y de la ciudadanía identificada con el conocimiento ambiental. Asimismo, confiamos en que contribuirán a satisfacer el interés de lectura de nuestros lectores y seguidores que nos siguen constantemente.

JAVIER ARÉVALO VELA

Juez Supremo Titular

Presidente de la Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 17-70

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1163>

La actividad minera en el Perú: entre el riesgo permitido y el delito de minería ilegal

Mining Activity in Peru: Between Permitted Risk and The Crime of
Illegal Mining

Atividade de mineração no Peru: entre o risco permitido e o crime
de mineração ilegal

MAYRON NOEL CÁCERES GREGORIO

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: mayron.caceres@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0009-0000-4663-8593>

RESUMEN

En el presente artículo, el autor analiza la problemática de la actividad minera en el Perú partiendo de la premisa de que esta se caracteriza por su naturaleza intrínsecamente riesgosa, propia de la llamada sociedad de riesgos. Así las cosas, dicha actividad es analizada bajo dos perspectivas jurídicas: como una práctica amparada bajo la figura del riesgo permitido, el cual es analizado bajo la importancia de la normativa extrapenal para entender su concepto, fundamento y superación; por otro lado, el delito de minería ilegal, el cual se encuentra tipificado en el artículo 307-A del Código Penal peruano. De esta forma, el autor contrasta ambos escenarios para una correcta diferenciación

y entendimiento de la problemática ambiental en relación a las actividades mineras.

Palabras clave: sociedad de riesgos; actividad minera; riesgo permitido; delito de minería ilegal.

ABSTRACT

In this article, the author analyzes the problem of mining activity in Peru based on the premise that it is characterized by its intrinsically risky nature, typical of the so-called risk society. Thus, this activity is analyzed under two legal perspectives: as a practice protected under the figure of the allowed risk, which is analyzed under the importance of the extrapenal regulation to understand its concept, foundation and overcoming; on the other hand, the crime of illegal mining, which is defined in article 307-A of the Peruvian Penal Code. Thus, the author contrasts both scenarios for a correct differentiation and understanding of the environmental problem in relation to mining activities.

Keywords: risk society; mining activity; permitted risk; crime of illegal mining.

RESUMO

No presente artigo, o autor analisa a problemática da atividade mineira no Peru partindo da premissa de que esta se caracteriza pela sua natureza intrinsecamente arriscada, própria da chamada sociedade dos riscos. Assim sendo, essa atividade é analisada sob duas perspectivas jurídicas: como uma prática protegida sob a figura do risco permitido, o qual é analisado sob a importância da regulamentação extrapenal para entender seu conceito, fundamento e superação; por outro lado, o crime de mineração ilegal, que está tipificado no artigo 307-A do Código Penal peruano. Dessa forma, o autor contrasta ambos os cenários para uma correta diferenciação e compreensão da problemática ambiental em relação às atividades de mineração.

Palavras-chave: sociedade de risco; atividade mineira; risco permitido; crime de mineração ilegal.

Recibido: 07/03/2025

Revisado: 06/11/2025

Aceptado: 17/11/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

Es de entender que la actividad minera ha sido una práctica persistente a lo largo del tiempo, lo cual nos puede remontar a tiempos de antaño y a tiempos modernos. Esta situación cobra una vital importancia si se considera que el Estado peruano es un caso emblemático de la tendencia global de la expansión minera que se ha producido en las últimas décadas. Dicha expansión ha propiciado que la minería en el Perú se extienda progresivamente por gran parte del territorio nacional, generando transformaciones significativas en el medio ambiente.

Ante este escenario, el Estado peruano ha adoptado medidas para contener prácticas mineras que contravengan el ordenamiento jurídico, lo que ha dado lugar a la conceptualización de la minería informal e ilegal. Asimismo, se ha creado el tipo delictivo de minería ilegal en el artículo 307-A del Código Penal peruano, ya que representa un fenómeno de graves repercusiones socioambientales.

En este contexto, es que se presenta una problemática propia del Derecho Penal ambiental, donde la actividad minera pueda ser amparada por la figura del riesgo permitido o, por el contrario, puede erigirse en los términos del delito de minería ilegal. Ello en la medida en que la actividad minera es una actividad riesgosa intrínsecamente, por lo que se presenta una línea muy delgada para establecer cuándo nos encontramos en casos de riesgo permitido y cuándo nos encontramos ante un injusto penal.

El presente artículo aborda esta problemática, desde una perspectiva analítica y descriptiva, para poder entender el significado jurídico y la relación que existe entre ambas variables de investigación. Con ello, el objetivo final reside en aportar una claridad conceptual sobre los alcances y límites de la actividad minera con relación al riesgo permitido y al delito de minería ilegal.

2. LA MINERÍA EN EL PERÚ

Es de reconocer que la minería en el Perú ha tenido una relevancia histórica significativa. Desde las civilizaciones precolombinas, los metales y las actividades relacionadas con su extracción han desempeñado un papel fundamental en el avance de las sociedades. Durante el período colonial, la

extracción de metales preciosos, como el oro y la plata, ayudó al desarrollo de sistemas económicos mercantilistas, los cuales fueron esenciales para la consolidación de los imperios coloniales. En la era contemporánea, los efectos de la minería han sido ampliamente analizados y documentados, tanto en lo que respecta a los tributos y las contribuciones económicas que genera, como en la creación de empleo directo e indirecto. Además, la minería en el Perú ha influido notablemente en la interconexión con otros sectores económicos, como la construcción, el comercio, los servicios de transporte, la energía, las telecomunicaciones, entre otros relacionados con este rubro (Tamayo et al., 2017, p. 14).

Así las cosas, la minería en el Perú ha sido objeto de intensos debates y conflictos sociales, lo que refleja posturas contrarias sobre sus impactos. Por una parte, existen quienes defienden que la actividad minera constituye un motor fundamental para el desarrollo del país, generando progreso y bienestar para las comunidades aledañas. Por otra parte, se encuentra un amplio sector que argumenta que la minería beneficia principalmente a los dueños de las empresas, mientras perjudica la agricultura, explota a los trabajadores y causa daños ambientales significativos en su entorno. Estas visiones contrapuestas han alimentado la controversia en torno a la industria minera en el Perú (Ferreira y Olcese, s. f., p. 2).

Ante este panorama, ya sea la postura positiva o negativa que se tenga de la minería en el Perú, no se puede desconocer que su impacto tiene una relación intrínseca con la economía nacional, ya que el Estado peruano es un Estado minero, el cual se vale de estos recursos para su crecimiento nacional. De este modo, se puede presentar el informe del Ministerio de Energía y Minas (2024), donde se menciona que:

En el 2023, el PBI del subsector minero metálico alcanzó los S/ 51 590 millones lo que representa un incremento de 9.5 % respecto al año 2022 (S/ 47 131 millones) debido al mayor dinamismo de la actividad minera. Así, su contribución al total del PBI nacional fue del 9.1 %, consolidándose como uno de los sectores clave y uno de los principales aportantes en el país. (p. 60)

Ello demuestra una realidad económica que no se puede dejar de lado por lo que la minería ha existido y seguirá existiendo por muchos años más, al ser un sector clave del PBI nacional. Además, un punto clave a tratar es lo referente a la expansión minera, ya que no es lo mismo la minería de hace un par de décadas que la minería actual.

Así como menciona De Echave (2016), una lista de criterios, tanto externos como internos, sentaron las bases para este método de expansión, como por ejemplo: la necesidad de incrementar las reservas de minerales a nivel global; la creciente demanda proveniente de Asia y otras regiones en desarrollo minero; la disposición de los mercados financieros para apoyar grandes inversiones; y las reformas estructurales implementadas en los países productores, como en el Estado peruano, orientadas a crear situaciones favorables para los inversionistas. Se puede decir que la minería experimentó un crecimiento significativo, y en este escenario de expansión, la relevancia de esta actividad en la economía peruana se volvió cada vez más determinante (p. 132).

2.1. Clasificación de la minería en el Perú

Es de rescatar que la minería en el Perú se puede clasificar en 4 categorías claramente demarcadas: la minería artesanal, la pequeña minería, la mediana minería y la gran minería, donde las condiciones y permisos para sus actividades varían de acuerdo con la categoría en la que se encuentren.

2.1.1. La minería artesanal

Para entender el trasfondo de la minería artesanal nos vamos a remitir al Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el cual en su artículo 91 hace referencia a los sujetos que practican la minería artesanal:

[...]

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras

o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/ o equipos básicos; y

2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;

3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.

[...]

De ello, se debe entender que la minería artesanal se constituye como una actividad fundamental para la subsistencia de muchas comunidades, ya que se caracteriza por el uso de métodos manuales y herramientas básicas o rudimentarias. Este tipo de minería, al basarse en una alta intensidad de mano de obra, se erige en una importante fuente de creación de empleo, además de impulsar beneficios productivos indirectos en las zonas donde se desarrolla. Así, desempeña un papel clave en la economía local, así como impulsa dinámicas socioeconómicas en sus entornos cercanos (Ministerio de Energía y Minas, 2024, p. 27).

Además, es de resaltar la opinión de Glave y Kuramoto (2007), quienes consideran que la minería artesanal es una actividad ampliamente reconocida en el país desde hace muchos años. Su expansión se debe principalmente a una combinación de factores relacionados con la subsistencia y la búsqueda de oportunidades, estrechamente vinculados al aumento de la pobreza y a la

escasez de alternativas laborales. Aunque las operaciones de minería artesanal presentan una amplia diversidad de características, es posible establecer que se trata de actividades mineras de pequeña escala que emplean tecnologías rudimentarias y requieren una intensiva mano de obra, además de mostrar un bajo nivel de exigencia en aspectos relacionados con la protección del medio ambiente (p. 163).

2.1.2. La pequeña minería

Respecto a la pequeña minería, de igual forma, en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, se hace referencia a los sujetos que practican dicho tipo de minería de la siguiente forma:

Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y
2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además.
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1200) toneladas métricas por día. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3000) metros cúbicos por día.

[...]

Además, es de recalcar que la pequeña minería se distingue por las actividades de tipo subterráneo, con un bajo nivel de mecanización y un uso intensivo de mano de obra, lo que la acerca a la minería de carácter artesanal.

Así también, presenta una notable falta de infraestructura básica, como electricidad, plantas de procesamiento y sistemas de transporte, entre otros. Estas operaciones se ubican principalmente en zonas andinas, lo que implica que los centros de producción se encuentran a considerable distancia de las fundiciones y los puertos (Baldeón, 2016, p. 130).

2.1.3. La mediana minería

Ahora, con relación a la mediana minería, el Ministerio de Energía y Minas (2024) considera que la mediana minería agrupa principalmente a empresas que operan en yacimientos subterráneos. Aunque se caracteriza por un notable nivel de mecanización y una infraestructura adecuada, sus actividades se limitan a la extracción y concentración de minerales. Por esta razón, los procesos de fundición y refinación son llevados a cabo, en su mayoría, por empresas pertenecientes a la gran minería (p. 27).

Por su parte, Baldeón (2016) acierta al considerar a la mediana minería en un escalón intermedio entre la pequeña y gran minería, puesto que se configura como una mejora y progreso de la pequeña minería. Así, este tipo de minería se distingue por la explotación de vetas de mayor extensión, un grado de mecanización moderado y una operación semi integrada. En ciertos casos, cuenta con plantas de beneficio, pero enfrenta limitaciones en el suministro de energía, transporte y comunicaciones. Asimismo, al igual que la pequeña minería los centros de producción suelen ubicarse a distancias considerables de los puertos y fundiciones (pp. 133–134).

2.1.4. La gran minería

Por último, en lo que respecta a la gran minería, es de resaltar que es una actividad extractiva de gran envergadura donde, por lo general, abarca concesiones de más de 2000 hectáreas y requiere el uso de tecnología avanzada para facilitar la explotación de minerales, logrando una capacidad productiva que supera las 5000 toneladas diarias. Cabe destacar que esta actividad constituye uno de los pilares fundamentales de la economía extractiva del país, debido a la riqueza de recursos minerales explotables. No obstante, también es una de las que genera mayores impactos socioambientales negativos. Entre

estos se incluyen la destrucción o contaminación de bosques, suelos y paisajes —muchas veces por la falta de diligencia—, así como el consumo excesivo de grandes volúmenes de agua (Meza, 2020, párr. 5).

Así, la gran minería representa el nivel más avanzado y optimizado de la industria minera, la cual se caracteriza por la explotación a cielo abierto, con un alto grado de mecanización y fuertes inversiones. Su operación es integral, la cual abarca desde la extracción y concentración hasta la fundición, refinación y transporte. Además, se distingue por la presencia de capitales significativos, y la autosuficiencia en servicios. Asimismo, emplea a una gran cantidad de mano de obra, lo que genera nuevas oportunidades laborales en la población (Baldeón, 2016, p. 134).

2.2. El lado oscuro de la minería: ¿minería informal y minería ilegal?

En un inicio, se mencionó que la actividad minera representa un porcentaje significativo de la economía nacional porque —en teoría— debe realizarse bajo un estricto marco legal y respetando las normas administrativas correspondientes para su desarrollo. Sin embargo, frente a este panorama ideal, se erige un sistema que se ha arraigado de manera contundente en la realidad nacional, lo que genera espacios de impunidad y un rechazo a las normativas que controlan la actividad minera. Como consecuencia, este tipo de actividades no generan rentabilidad económica para el Estado peruano, sino que beneficia únicamente a ciertos grupos que buscan enriquecerse a costa del medio ambiente.

En primer lugar, se encuentra la minería informal¹ que, de acuerdo con

1 Asimismo, existe otra conceptualización de la minería informal en el artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1105, de fecha 19 abril de 2012, en los siguientes términos: «[...] b) Minería Informal.- Actividad minera que es realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo».

el artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1336² comprende aquella actividad minera que es:

[...] realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo n.º 014-92-EM.

Así, se puede decir que los mineros informales buscan la tan anhelada formalización para desarrollar actividades mineras, pero en el caso concreto, se puede apreciar que este proceso de formalización ha traído como consecuencia que muchos sectores se amparen bajo esta especie de permiso temporal para realizar actividades mineras sin contar con todos los requisitos necesarios. Ello genera un marco de impunidad muy notorio y ha traído como consecuencia diversos problemas económico-sociales.

Por su parte, la minería ilegal, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 1100,³ modificado por el artículo 34 del Decreto Legislativo n.º 1451,⁴ es aquella:

2 Publicado el 6 de enero de 2017.

3 Es de resaltar que la definición dada por el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 1100, en teoría es sustituido por el artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1105, de fecha 19 abril de 2012, en los siguientes términos: «[...]a) Minería Ilegal.- Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal. Esta definición sustituye la definición de minería ilegal contenida en el Artículo 3 del Decreto Legislativo N.º 1100». Sin embargo, considero que la definición más precisa es la dada por el Decreto Legislativo n.º 1100, el cual fue recientemente modificado en el año 2018. Asimismo, se debe considerar que es la definición más semejante al tipo penal del delito de minería ilegal.

4 Publicado el 20 de septiembre de 2018.

[...] Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica que realiza sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral impulsado por el Estado. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido su ejercicio, se considera ilegal.

Ante lo expuesto, este tipo de minería no busca en ningún sentido llegar a la «formalización», sino, todo lo contrario, busca generar ganancias económicas de la manera más fácil posible y sin importarles el impacto negativo que se pueda generar al medio ambiente.

De esta forma, en palabras del profesor García (2025) las personas que practican la minería ilegal han logrado organizarse en asociaciones con amplios recursos económicos, lo que les permite ganar influencia política y evitar que el Estado intervenga con mayor fuerza en sus asuntos. Asimismo, en muchos casos, la minería ilegal ha dado pie a la formación de auténticas redes delictivas dedicadas a la extracción ilícita de minerales, involucradas en delitos ambientales, lavado de activos, trata de personas, narcotráfico, corrupción, entre otros. La falta de presencia estatal en estas zonas permite que estos grupos operen con total impunidad (pp. 300–301).

Ahora, un punto clave a destacar es que, aunque la minería ilegal en muchos casos exige una respuesta penal, esto no significa que siempre se configure como el delito de minería ilegal tipificado en el artículo 307-A del Código Penal peruano. Es importante diferenciar entre la minería ilegal como actividad ilícita administrativa y el delito de minería ilegal como injusto penal, ya que, si bien pueden coincidir en ciertas situaciones, no son necesariamente lo mismo.

3. EL DERECHO PENAL EN LA SOCIEDAD DE RIESGOS

Es de entender que, tradicionalmente, desde el punto de vista del Derecho Penal, no cualquier daño es relevante, sino solo el que afecta o pone en peligro bienes jurídicos que son susceptibles de protección penal. La intervención en las libertades de los ciudadanos, restringiendo sus acciones y aplicando

sanciones penales, solo está justificada si es necesario para proteger dichos bienes jurídicos (Alonso, 2021, p. 42) por lo que su área de expansión se extiende hacia la protección de estos bienes jurídicos y de otros nuevos, los cuales, a su vez, surgen ante la aparición de nuevos riesgos que aquejan a la sociedad.

Así las cosas, se debe considerar que el Derecho Penal moderno se enmarca ante un contexto controversial conocido como sociedad de riesgos, concepto que, como menciona Silva (2006) surge desde la amplia divulgación de la obra de Ulrich Beck —*La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*—, ya que la sociedad contemporánea se caracteriza principalmente por un entorno económico en constante cambio y por la aparición de avances tecnológicos sin precedentes en la historia de los seres humanos. El notable desarrollo de la tecnología ha tenido y sigue teniendo efectos directos en la dinámica de los fenómenos económicos. Sin embargo, no se deben ignorar sus consecuencias negativas. Una de las más importantes es el riesgo de origen humano como un fenómeno social estructural. Muchas de las amenazas a las que está expuesta la sociedad tienen su origen en las decisiones tomadas por otros en el manejo de avances técnicos, lo que incluye riesgos directos e indirectos derivados de aplicaciones en diversos campos tecnológicos y económicos (pp. 13–14).

Como menciona De la Cuesta (2005), cuando se hace uso del término «sociedad de riesgos» se refiere a un modelo social que ha evolucionado más allá de la economía industrial, en el que la tecnología se ha erigido en el sostén fundamental del funcionamiento de la sociedad. A su vez, este modelo destaca por la generación de grandes y nuevos riesgos socioeconómicos y sus implicaciones políticas. En esta época moderna, la humanidad se enfrenta al desafío planteado por la capacidad de la industria para amenazar toda forma de vida en el planeta (p. 161).

Este modelo social se distingue principalmente por su carácter complejo, transnacional, dinámico, interconectado y por la alta participación de colectivos. En resumen, es un modelo social en el cual los avances científicos y tecnológicos, junto con el fenómeno de la globalización y otros factores, propician la aparición de nuevos riesgos que hacen sentir al ciudadano común «amenazado» (Jiménez, 2014, p. 2).

Es de recalcar que, dada la complejidad inherente a las relaciones sociales y los peligros que de ellas se derivan, así como la simultánea disminución de la capacidad del individuo para evaluar adecuadamente los riesgos asociados a los comportamientos humanos, prevalece en la sociedad una vasta sensación de desconfianza y un mayor requerimiento de reaseguramiento normativo; con lo que, con el fin de salvaguardar los intereses sociales ante estos nuevos riesgos, el legislador ha hecho uso del Derecho Penal. Los esfuerzos de las autoridades legislativas actuales han buscado y continúan buscando ampliar los actos que se consideran de relevancia jurídico-penal (Pariona, 2006, p. 157).

Ante esta situación, el Derecho Penal en la sociedad del riesgo no puede guiarse por los criterios clásicos del Derecho Penal tradicional. Esto se debe a que la violencia física ya no es el principal foco de estudio, ni tampoco lo es lo perceptible ontológicamente. En la sociedad del riesgo, el Derecho Penal se orienta, principalmente, hacia la creación de tipos penales de peligro abstracto. Sin embargo, es de recalcar que dicha noción va más allá, ya que no prevalece el criterio de peligro, sino el de riesgo. Esto se observa en la apertura de nuevas ramas del Derecho Penal, como el claro ejemplo del Derecho Penal Ambiental (Aller, 2016, p. 28).

Este fenómeno de la era actual puede traer como consecuencia que el Derecho Penal tradicional haya sufrido una serie de mutaciones en torno a cómo responder ante la aparición de nuevas figuras delictivas, ya que los criterios jurídicos de antaño no pueden responder adecuadamente ante este contexto propio de la sociedad de riesgos.

De lo mencionado, debe quedar claro que el Derecho Penal no debe permanecer estancado en su enfoque tradicional, transformándose en un conjunto de normas desfasadas e ineficaces de responder a las nuevas demandas de la sociedad. En su lugar, debe adaptarse y abordar tanto los peligros tradicionales como los nuevos riesgos emergentes.

La clave está en asegurar que esta inevitable expansión del Derecho Penal se realice de manera adecuada, evitando un intervencionismo penal excesivo. No debe llevar al ámbito punitivo cuestiones que podrían resolverse con otras ramas del Derecho, como el Derecho Administrativo Sancionador,

o peor aún, evitar el uso de esos otros instrumentos simplemente porque la vía penal es más económica y causa un mayor impacto en la opinión pública (Jiménez, 2014, p. 20).

Un aspecto importante por considerar es si esta denominada sociedad del riesgo que converge con el Derecho Penal se manifiesta de igual manera en el contexto peruano. Ante ello, se debe reconocer que el Estado peruano está muy lejos de ser una sociedad tecnológica y de un constante desarrollo económico, a diferencia de las sociedades europeas donde sí se presenta este contexto. Pero no se debe cometer el error de pensar que, debido a que el Estado peruano es un país en vías de desarrollo, no se presenta el llamado Derecho Penal de la sociedad de riesgos, ya que este fenómeno sí se presenta, pero de una manera muy particular, enfocándose en problemáticas específicas que afectan a la sociedad peruana.

Así las cosas, como menciona Vega (2010) la sociedad de riesgo se ha aplicado en el contexto peruano, dándole mayor relevancia a los llamados bienes jurídicos colectivos. Este fenómeno es impulsado en gran parte por el renacimiento de las actividades mineras, lo que ha despertado una conciencia sobre los riesgos que dichas actividades suponen no solo para las personas, sino también para el medio ambiente. Estos impactos, aunque no siempre inmediatos, manifiestan sus efectos a mediano y largo plazo, causando daños muchas veces irremediables. Como respuesta, el Estado peruano ha incorporado en el Código Penal delitos específicos orientados a la protección ambiental (p. 4). Un claro ejemplo de ello es la incorporación del delito de minería ilegal, el cual será desarrollado en páginas posteriores.

Para concluir este apartado es importante destacar la voz autorizada de Prittwitz (2004) quien menciona que:

En cualquier caso, [...], no debería dejarse de prestar atención a los conceptos de riesgo, Derecho penal del riesgo y sociedad del riesgo; pues, por encima de cualquier discrepancia, con el Derecho penal del riesgo nos referimos a la «preservación del futuro frente a grandes riesgos mediante el Derecho penal», o al Derecho penal de una sociedad en la que la definición de riesgos se ha convertido en uno de los aspectos centrales del conflicto social. (p. 154)

Lo mencionado por el citado autor es de profunda reflexión; puesto que, no puede dejarse de lado los criterios del Derecho Penal del riesgo, ya que este criterio es un eje central para cualquier estudio enfocado en las nuevas modalidades delictivas que aquejan a la sociedad, como es el caso de los delitos medioambientales, y en específico el delito de minería ilegal.

4. LA ACTIVIDAD MINERA: UNA ACTIVIDAD RIESGOSA PERO PERMITIDA

Se comprende que la actividad minera —por su propia naturaleza— implica un riesgo significativo tanto para las personas como para el medio ambiente. Por consiguiente, no es sorprendente encontrarnos con noticias relacionadas con la minería en el Perú y los estragos que ocasiona en la naturaleza, incluso cuando se llevan a cabo con todos los permisos y reglamentos necesarios. Ante ello, surge la interrogante: ¿por qué se permite una actividad tan riesgosa?

Así las cosas, es necesario reconocer que el Estado peruano no busca prohibir la minería ni mucho menos reducirla, ya que el Estado peruano es un país minero por excelencia. Gran parte de su PBI se desarrolla en relación con la actividad minera. Para una mejor comprensión, vamos a remitirnos a la propia Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 66 menciona lo siguiente: «Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento» y en el artículo 67 menciona lo siguiente: «El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales».

Partiendo del marco constitucional mencionado, se puede considerar que, en lugar de buscar una prohibición total de la minería, el Estado peruano fomenta el aprovechamiento de los recursos naturales mientras sean compatibles con la preservación del medio ambiente, bajo un margen de sostenibilidad. Esto se debe a que la protección ambiental es tan crucial como los beneficios económicos que estas actividades aportan a la economía nacional.

Ante esta situación, es preciso comentar que el ser humano ha coexistido históricamente —y continúa haciéndolo— con diversos riesgos propios de la sociedad moderna. De este modo, el famoso Estado de Derecho se logró

gracias al sacrificio de innumerables vidas y se sostiene gracias a la permisión de determinados riesgos.

La visión de los riesgos y la postura frente a ellos poseen un fuerte componente cultural que varía en relación con el tipo de sociedad, lo que provoca que algunos riesgos se hagan notorios mientras que otros se pasan por alto mediante normas penales que permiten ciertos riesgos (Aller, 2016, pp. 39–42). Esto evidencia cómo las autoridades peruanas, en relación con el contexto social, permiten espacios para que se desarrolle la actividad minera, aun cuando ello representa un riesgo potencial para el medio ambiente.

Los numerosos riesgos derivados del avance industrial y la modernización económica, es decir, como consecuencia de la actividad humana, requieren la implementación de políticas de control y sanción cada vez más estrictas para los responsables de los actos de contaminación ambiental. Así, a través del Derecho penal, se busca principalmente una función preventiva, incitando a los individuos a abstenerse de dañar o poner en peligro el medio ambiente (González, 2024, p. 11).

Además, es de resaltar que a través de los métodos de autorregulación, las empresas gestionan los riesgos propios de sus actividades, como los medioambientales. De este modo, realizar una actividad conforme a una regla o norma técnica asumida voluntariamente no solo promueve la uniformidad de esa actividad, sino que también mitiga los riesgos potenciales que podrían surgir si se actuara de otra manera, por lo que las reglas o normas técnicas actúan como una medida de control del riesgo (Montaner et al., 2010, p. 224).

Por todo lo dicho, debe quedar claro que la actividad minera, sin lugar a dudas es una actividad riesgosa, pero sigue un fin económico y de progreso en favor del Estado peruano, por lo que se cumple de cierta manera con el pensamiento de Beck (1998) y su sociedad de riesgos donde «La ganancia de poder del “progreso” técnico-económico se ve eclipsada cada vez más por la producción de riesgos» (p. 19).

Efectivamente, la sociedad moderna, en su búsqueda de desarrollo, avance científico y vanguardia, acepta y soporta nuevos riesgos debido a su necesidad y a la conciencia de su utilidad, tratando de mantenerlos bajo control

y gestionándolos. Así, la naturaleza riesgosa de la actividad minera es necesaria; por lo tanto, permitida, pero debe estar debidamente definida y regulada por todas las normas y reglamentos necesarios para evitar que el riesgo intrínseco se des controle y exceda lo permitido (Perdomo, 2022, pp. 474–475).

En este contexto, emerge el riesgo permitido que es una institución propia del triunfo de la imputación objetiva, desplazando los criterios causalistas en la determinación de los actos que pueden ser declarados típicamente relevantes. De este modo, dicha institución será analizada en las siguientes páginas para comprender su rol fundamental en el presente objeto de estudio.

5. UN CONCEPTO DE RIESGO PERMITIDO ACORDE AL ÁMBITO DE LA ACTIVIDAD MINERA

Es de precisar que, en la dogmática penal, se presenta un acuerdo casi consensuado en establecer que el concepto de riesgo permitido está indisolublemente unido a la teoría de la imputación objetiva como uno de los criterios esenciales de su esquema de atribución de lo típicamente relevante (Reyes, 2015, p. 140).

Ante ello, el riesgo permitido, como menciona Corcoy (2005) encuentra su primera construcción teórica para justificar un criterio válido de delimitación de la posible imputación de cualquier resultado previsible en el contexto de la imprudencia. El concepto de riesgo permitido fue establecido por la jurisprudencia de Alemania en la segunda parte del siglo XIX, en razón de las crecientes lesiones y fallecimientos que se daban en el campo industrial, por lo que este primer concepto de riesgo permitido proviene de la necesidad de fomentar el desarrollo industrial con los riesgos intrínsecos que acarrea (p. 295).

Ahora, en el panorama actual, el concepto de riesgo permitido no solo se agota en lo originariamente establecido —en el ámbito de la imprudencia—, sino que se ha desplegado a diversos campos como los delitos dolosos, las tentativas, las omisiones, etc. (Flores, 2024, p. 256).

El concepto de riesgo permitido no goza de un criterio uniforme en la doctrina penal, ya que existen diversos enfoques en torno al mismo. Así las

cosas, se puede identificar 2 vertientes para establecer el concepto de riesgo permitido; es decir, entenderlo en sentido amplio y entenderlo en sentido estricto.

El riesgo permitido en sentido amplio se refiere a que no toda acción que cause un daño implica necesariamente responsabilidad jurídica, ya que existen formas de interactuar con los bienes jurídicos que, aunque puedan resultar lesivas, deben ser aceptadas para preservar amplios márgenes de libertad individual.

Al establecer una norma de conducta, es indispensable considerar este principio, de manera que, en un primer nivel de concreción, se excluyen aquellas acciones que no alcanzan un grado de reprobación suficiente, ya que se encuentran dentro de los límites de lo socialmente adecuado. El hecho de que estas conductas estén causalmente vinculadas a consecuencias dañosas no las convierte en prohibidas, pues dichas consecuencias no pueden considerarse típicamente relevantes, dado que no derivan de un comportamiento que sea calificado como tal (Robles, 2020, p. 123).

Así, una de las más conocidas manifestaciones del riesgo permitido en sentido amplio es la adecuación social, la cual se constituye en un principio general de interpretación del tipo penal, del cual se desprenden todos los criterios de imputación objetiva. En este sentido, toda acción que se considere socialmente adecuada carece de tipicidad, es decir, no puede ser clasificada como típica dentro del ámbito jurídico-penal (Maraver, 2007, p. 401).

Con lo dicho, el riesgo permitido en sentido amplio recoge en general a los riesgos penalmente atípicos, es decir, que presentan un carácter riesgoso, pero no son penalmente relevantes. Como menciona acertadamente el profesor Silva (2022):

En este uso, riesgo permitido significa sencillamente riesgo penalmente no desaprobado, [...]. En efecto, comprende: (i) los casos de creación de un riesgo general de la vida; (ii) los de creación de un riesgo insignificante o de realización de conductas que sólo son típicas por acumulación; (iii) los supuestos atípicos en virtud de la aplicación del principio de separación de esferas de responsabilidad [...]; (iv) los

casos de adecuación social; y en fin (v) otras creaciones o incrementos del riesgo que, aunque infringe un deber objetivo de cuidado, no lo infringen típicamente. (p. 18)

A partir de este concepto amplio de riesgo permitido, se puede concluir que presenta un carácter impreciso y excesivamente vago. Esto se debe a que no se especifica el contenido dogmático que debería definir el riesgo permitido en el ámbito del Derecho Penal. Asimismo, este concepto no resulta útil para explicar cómo la actividad minera se enmarca en un panorama de riesgo permitido, ya que carece de precisiones normativas y conceptuales que permitan delimitar su alcance y aplicación en dicho contexto.

Ante esta situación, se presenta un concepto estricto del riesgo permitido, el cual, como menciona Robles (2020) no alude a apreciaciones sociales generales, sino a apreciaciones especializadas que determinan si una conducta es permitida. El punto central es determinar en qué medida la reprobación penal de dicha conducta está condicionada por la valoración que realizan otras ramas del Derecho. Este planteamiento se inserta en el debate sobre la accesoriedad del Derecho Penal en relación con los ordenamientos jurídicos primarios, un aspecto de gran relevancia en el ámbito del Derecho penal económico (p. 124).

De este modo, el concepto de riesgo permitido en sentido estricto se vincula con la autorización de ciertas conductas o prácticas por parte del ordenamiento jurídico extrapenal, ya que el Derecho Penal no puede valorar comportamientos de manera independiente o descontextualizada —como si actuara de forma abrupta o desproporcionada—. Así, el riesgo permitido significa que, aunque una conducta pueda aparentar ser formalmente típica, está legitimada y aceptada por el ordenamiento jurídico en función de la organización social establecida; es decir, se trata de una acción que el ordenamiento extrapenal considera lícita y por ende permitida (Feijóo, 2017, p. 492).

Ante este contexto, es plausible considerar que un concepto de riesgo permitido que vaya con relación a la actividad minera es aquel que establezca que «todas las actividades peligrosas se encuentran sometidas a una fuerte

regulación mediante normas jurídicas extrapenales» (De la Cuerda, 2023, p. 315). De este modo, siempre que las actividades mineras se lleven a cabo conforme a los permisos y regulaciones establecidas en el ordenamiento extrapenal (ambiental y minero), puede afirmarse que su desarrollo se enmarca en la institución del riesgo permitido.

En conclusión, un concepto de riesgo permitido que aborde de manera cabal la actividad minera, que presenta un carácter intrínsecamente riesgoso, es aquel que establezca que dichas conductas son «formalmente permitidas por el ordenamiento jurídico extrapenal» (Silva, 2022, p. 21), por lo que el concepto estricto de riesgo permitido va en relación y en concordancia con lo que se trata de sostener en el presente artículo.

6. SOBRE EL FUNDAMENTO DEL RIESGO PERMITIDO EN LA ACTIVIDAD MINERA: EL CARÁCTER EXTRAPENAL

Se debe partir de la idea de que, así como existe cierta controversia en torno al concepto del riesgo permitido y su alcance en el Derecho Penal, también se presenta una controversia en torno al fundamento del riesgo permitido, ya que como menciona el maestro Feijóo (1999) «la expresión riesgo permitido explica una conclusión, pero no fundamenta automáticamente por qué ciertos riesgos o conductas están permitidos» (p. 195).

Así las cosas, lo común al momento de establecer el fundamento del riesgo permitido es precisar que no todas las conductas riesgosas pueden ser criminalizadas, ya que la sociedad se desenvuelve —efectivamente— en una sociedad de riesgos, por lo que estos son inherentes al día a día de los seres humanos. A modo de ejemplo, dentro de la doctrina se han establecido diversos fundamentos del riesgo permitido, algunos de ellos como menciona acertadamente Flores (2024) son los siguientes: «utilidad social, ponderación de intereses y la legitimación histórica» (p. 253), los cuales, desde esta perspectiva, no serán aceptados como fundamentos del riesgo permitido, ya que lo que se propone es un fundamento de carácter extrapenal.

De este modo, lo mencionado cobra sentido, si se entiende que el Derecho penal se configura como un orden normativo de carácter secundario en el marco del sistema jurídico, lo que implica que actúa como última ratio

del ordenamiento. Esto significa que su intervención solo se justifica cuando los demás mecanismos jurídicos resultan insuficientes para garantizar la protección de los bienes jurídicos esenciales. Así las cosas, el Derecho Penal no podría intervenir ni considerar un acto como típicamente relevante si el ordenamiento extrapenal lo considera lícito, al encontrarse dentro de sus márgenes de actuación.

Por lo dicho, al delimitar el ámbito de su intervención, es imperativo considerar que las normas extrapenales admiten, autorizan o incluso promueven y facilitan ciertas actuaciones que, aunque conllevan un riesgo abstracto o presentan una idoneidad latente para lesionar bienes jurídicos, no son consideradas incompatibles con el ordenamiento jurídico mientras respeten su contenido (Feijóo, 1999, pp. 195–196).

En el caso de la actividad minera, el riesgo permitido encuentra su fundamento en la normativa extrapenal que autoriza dicha actividad. En este sentido, llevar a cabo actividades mineras con la autorización correspondiente legitima la aplicación del riesgo permitido y, en consecuencia, dicha actuación es considerada amparada bajo esta figura jurídica, propia del Derecho Penal económico.

Ante este escenario, considerar que el riesgo permitido tiene su fundamento en la normativa extrapenal hace que se prescinda de valoraciones sociales generales o subjetivas que un sector de la población pueda tener al respecto. Un ejemplo claro de esto son las múltiples críticas que presenta la actividad minera en el Perú, donde muchos sectores sociales la consideran como una actividad con un alto costo ambiental que solo busca generar ganancias económicas.

Estas críticas sociales, de ningún modo deslegitiman el riesgo permitido establecido por la normativa extrapenal, ya que esta normativa especializada de la autoridad administrativa competente es la que establece los márgenes de libertad. Si bien estas normas pueden presentar algunos desaciertos, pueden ser corregidas mediante mejoras o cambios en la normativa, a fin de alcanzar un grado más acertado a las exigencias del presente.

7. SUPERACIÓN DEL RIESGO PERMITIDO EN LA ACTIVIDAD MINERA COMO INDICIO DE ILICITUD E INSUFICIENTE PARA ESTABLECER RESPONSABILIDAD PENAL POR EL DELITO DE MINERÍA ILEGAL

Hasta el momento, se ha explicado el concepto y el fundamento del riesgo permitido que va en relación con la actividad minera. Ahora, un aspecto de igual importancia que debe abordarse es lo referente a la superación del riesgo permitido en este ámbito.

De este modo, se puede hablar de una superación del riesgo permitido cuando el acto comunicativo sobrepasa los límites inherentes al rol que se tiene como ciudadano, el cual está demarcado por la normativa extrapenal. Así como menciona Caro (2023), en el ámbito específico de la delimitación de competencias a través de una norma extrapenal, el carácter típico de un acto comunicativo estará condicionado por la interpretación de dicha norma extrapenal dentro del marco regulatorio del sector correspondiente (como el minero), donde esta ejerce su función comunicativa como reflejo de la vigencia efectiva de las expectativas propias del entorno socio-normativo (pp. 55–56).

Lo mencionado es correcto si se entiende que el papel de la normativa extrapenal sirve como un criterio expreso para establecer los límites de lo permitido, con lo que no se puede imputar algo como típicamente relevante a quien cumple con lo establecido en la normativa extrapenal, pese a que haya ido en contra de los criterios sociales de comportamiento adecuado.

Así, en tal contexto, no se toman en consideración los criterios sociales, sino tan solo la normativa extrapenal que configura y delimita los espacios de libertad para realizar un actuar riesgoso como las actividades mineras.

Además, como menciona Perdomo (2022) se debe partir por analizar la normativa extrapenal que regula dicha actividad, en especial las disposiciones mineras y ambientales, ya que quien actúa en cumplimiento de las mencionadas normas extrapenales, al realizar actividades relacionadas con la minería, está ajustando su conducta al riesgo permitido por el ordenamiento jurídico. De esta manera, no se generan riesgos que sean plausibles de imputación desde el punto de vista jurídico, ni se llevan a cabo acciones que puedan ser consideradas delictivas (p. 476).

Ahora, un aspecto crucial a precisar es que, en el ámbito de las actividades mineras, el simple hecho de superar el riesgo permitido no constituye, por sí solo, un ilícito penal. De esta manera, se establece una clara distinción entre un ilícito administrativo y un ilícito penal.

Por ejemplo, en el caso del delito de minería ilegal, uno de los requisitos para su configuración es que la actividad minera se lleve a cabo sin contar con la autorización administrativa correspondiente. Ante ello, llevar a cabo actividades mineras en ese supuesto implica una superación del riesgo permitido, ya que se han excedido los márgenes de libertad establecidos por la normativa extrapenal. Sin embargo, esto no significa que automáticamente se configure el delito de minería ilegal. Para ello, es necesario determinar el grado de afectación al bien jurídico protegido dentro del tipo penal —el cual puede presentarse como un delito de lesión con el término «que cause» o como un delito de peligro con el término «pueda causar»—, lo cual marca la diferencia fundamental con el ilícito administrativo.

Este criterio, ya ha sido establecido por la Corte Suprema de Justicia en la Casación n.º 464-2016/Pasco, en cuyo fundamento jurídico 12 se establece que:

Por otro lado, *es necesario considerar la diferencia entre la ilicitud administrativa de la actividad minera del delito de minería ilegal*. El primero, es abarcado por el derecho administrativo sancionador, el cual prevé una serie de sanciones para la persona que realice esta conducta. En cambio, *lo que vuelve delictiva la conducta es la potencialidad de causación o el daño efectivo del acto minero en el ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental*. [resaltado propio]

En este sentido, la simple violación de una norma administrativa no equivale automáticamente a una respuesta penal ni a la configuración del injusto típico, ya que dicha infracción por sí sola no refleja plenamente la gravedad de la acción y sus consecuencias, sobre el medio ambiente. Por lo tanto, el incumplimiento de regulaciones administrativas únicamente generará sanciones de carácter administrativo, y no penales (Lamadrid, 2014, p. 49).

De este modo, se puede afirmar que la superación del riesgo permitido en torno a las actividades mineras constituye un indicio de ilicitud, pero que requiere necesariamente de otros elementos previstos en el tipo penal para que se configure plenamente el delito de minería ilegal.

En consecuencia, resulta fundamental determinar la existencia de una lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido «medio ambiente» para poder hablar de responsabilidad penal medioambiental. Mientras no se demuestre tal afectación —al menos en el grado de delito de peligro—, la superación del riesgo permitido quedará en una simple infracción administrativa, por lo que dicha superación es insuficiente para establecer responsabilidad penal.

8. ¿LA EXISTENCIA DE UN RIESGO PERMITIDO EN LA ACTIVIDAD MINERA SIGNIFICA QUE NO SE PUEDE RESPONDER PENALMENTE?

Un aspecto de suma importancia en el presente artículo de investigación es determinar si las personas que actúan amparadas por el riesgo permitido en la actividad minera —al contar con una autorización de la autoridad administrativa competente— se encuentran, en todos los casos, exentas de responsabilidad penal.

De plano, se debe entender que los sujetos que cuenten con una autorización válida para realizar actividades mineras no pueden ser penalmente responsables por el delito de minería ilegal, ya que su actuación está amparada bajo una normativa extrapenal que fundamenta el riesgo permitido de su actuar. Sin embargo, ello no significa que no puedan responder penalmente por otros delitos en los que pudieran incurrir en el marco de esas mismas actividades mineras.

De esta forma, el que un riesgo esté jurídicamente permitido no elimina el hecho de que siga siendo una fuente de probabilidad de daño que fue generada o asumida por la acción libre de una determinada persona. Precisamente por haber creado o tomado el control de esa situación potencialmente riesgosa, esta persona adquiere la posición de garante, ya que incorporó ese riesgo a su ámbito de organización y competencia (Silva, 2022, p. 32). En este sentido, la profesora Gil (2025) menciona que «la permisión del riesgo no le libera de

esa posición de garante, sino que tiene como efecto que los términos de su responsabilidad pasen a ser redefinidos por las condiciones de la permisión» (p. 153).

De lo anteriormente expuesto, se comprende que las personas que se dedican a la actividad minera en el marco legal —es decir, con la autorización administrativa correspondiente—, si bien se encuentran amparadas por la figura del riesgo permitido, ello implica asumir una posición de garante respecto de sus actividades. Esto se debe a que la actividad minera es una actividad intrínsecamente riesgosa, lo que puede generar una amenaza potencial para las personas y el medio ambiente.

Por ello, no resulta nada extraño que incluso en el marco de empresas mineras que cuentan con todas las autorizaciones y permisos correspondientes, se puedan generar diversos ilícitos penales, entre los cuales destaca el delito de contaminación ambiental. Así, quienes realizan actividades mineras tienen la obligación de desplegar un marco de protección permanente para las personas y el medio ambiente, puesto que en su posición de garantes son responsables de controlar los posibles riesgos que sus actividades puedan generar.

9. ANÁLISIS DOGMÁTICO SOBRE LA ESTRUCTURA TÍPICA DEL DELITO DE MINERÍA ILEGAL

Como se ha indicado en líneas anteriores, el simple hecho de superar el riesgo permitido no acarrea responsabilidad penal, por lo que resulta necesario entender cuando las actividades mineras escapan de los contornos del riesgo permitido y son plausibles de configurar el delito de minería ilegal.

Así, este tipo penal medioambiental está recogido en el artículo 307-A del Código Penal peruano, en los siguientes términos:

El que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho

años y con cien a seiscientos días-multa. La misma pena será aplicada al que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos que se encuentre fuera del proceso de formalización, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental. Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad, no mayor de tres o con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas. (1991)

Ante ello, es de precisar que este tipo penal, propio del Derecho Penal ambiental, llega a ser creado por las autoridades peruanas al reconocer el grave impacto que las actividades mineras ilegales ocasionan en diversos ámbitos de la sociedad, tanto económicos como ambientales, por lo que decide incorporar y tipificar esta conducta como delito en el Código Penal peruano.

Además, se debe tomar en cuenta que este delito guarda una estrecha relación con el contenido del riesgo permitido en el Derecho Penal. Así, quien cumple con las normas del derecho minero y ambiental al explotar los recursos mineros, está actuando dentro de los contornos del riesgo permitido; por lo tanto, no está generando riesgos jurídicamente reprochables. Pero se sobrepasa el riesgo permitido cuando se realizan actividades mineras sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente. Frente a ello, como ya se precisó, esto no significa que el Derecho Penal entre a intervenir de manera automática, ya que este no sanciona simples infracciones administrativas, sino que sanciona actos comunicativos que impactan de manera significativa sobre los bienes jurídicos protegidos por el Derecho Penal.

9.1. Objeto de protección

El delito de minería ilegal responde a una lógica específica y no ha sido incorporado al Código Penal peruano como una decisión arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades peruanas. Por ello, al analizar este delito, es fundamental comenzar por identificar su objeto de protección.

De este modo, al analizar la ubicación sistemática del tipo penal de minería ilegal, se puede afirmar que su objeto de protección es el medio

ambiente. Esto se debe a que el tipo penal no prohíbe las actividades mineras en sí mismas, sino únicamente aquellas que se llevan a cabo sin la autorización administrativa correspondiente y que generan o podrían generar un daño al medio ambiente y sus componentes.

Asimismo, desde otro enfoque, como menciona acertadamente Mendoza (2016) el objeto de protección no es el ambiente en su sentido literal, sino la estabilidad del ecosistema. Este concepto de ecosistema implica una organización sistemática de condiciones que interactúan entre sí. La estabilidad, entendida como un atributo del ecosistema, es lo que le permite mantenerse y perdurar en el tiempo y el espacio, garantizando así la vida en condiciones naturales. Esta estabilidad se refiere a la capacidad del ecosistema para resistir perturbaciones externas, ya sean de origen natural o del hombre, por lo que es un concepto que se alinea plenamente con las exigencias de la protección penal (p. 313).

En este marco, el delito de minería ilegal representa una amenaza directa a dicha capacidad de resistir del ecosistema y en muchas situaciones genera escenarios contaminantes que son irreversibles.

9.2. Los sujetos intervinientes

Al analizar la redacción del tipo penal de minería ilegal, se puede interpretar que el término «El que» indica que el sujeto activo de este delito puede ser cualquier persona. Esta interpretación es correcta, ya que el tipo penal no exige ninguna cualificación especial para que una persona sea considerada como sujeto activo del presente delito, por lo que, hasta este punto, cualquier persona puede ser considerada sujeto activo si realiza los actos típicamente relevantes para el Derecho Penal.

Frente a ello, es de resaltar la opinión del profesor García (2015), quien, al realizar un análisis más detallado del tipo penal, llega a una conclusión distinta: el tipo penal se enfoca específicamente en quienes llevan a cabo actividades de minería ilegal. Por lo tanto, las conductas contaminantes que pudieran ser realizadas por mineros que operan de manera legal quedan fuera de su ámbito de aplicación. En tales situaciones, siempre que se cumplan los requisitos típicos establecidos, estas conductas

podrían ser sancionadas mediante el delito de contaminación ambiental de manera subsidiaria (p. 921).

Así las cosas, siguiendo esta lógica, un requisito indispensable para ser considerado sujeto activo de este delito es que, con anterioridad a la ejecución de los actos mineros contaminantes, la persona haya actuado sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente.

En cuanto al sujeto pasivo de este delito, existe un amplio consenso en que, al igual que en el delito de contaminación ambiental, el sujeto pasivo es la «colectividad» (García, 2015, p. 922; Mendoza, 2016, p. 314; Calderón, 2013, p. 159) o también se hace referencia a la «sociedad» (Ruiz, 2023, p. 78). De lo anterior se desprende que si bien el bien jurídico protegido es de naturaleza supraindividual, como lo es el medio ambiente, el sujeto pasivo de este delito puede ser claramente identificado. Así, es normal que, en representación de la colectividad o la sociedad, intervenga como sujeto pasivo el Estado a su vez representado por la Procuraduría Pública Especializada en materia Ambiental.

Además, es importante mencionar que, si bien es el Estado el único sujeto pasivo de este delito, y por ende agraviado, nada impide que aparezca la figura del agraviado en calidad de perjudicado, con base al numeral 1 del artículo 94 del Código Procesal Penal. Es así que puede intervenir como agraviado del delito de minería ilegal y de otros delitos medioambientales, toda persona natural o jurídica, que: «demuestre haber sufrido un daño real, concreto y específico» (Bernal y Montealegre, 2013, p. 163), producto del delito acontecido.

9.3. Elementos típicos

9.3.1. La actividad minera

Dentro de los elementos típicos que se exigen para configurar el delito de minería ilegal, se encuentra lo relativo a la actividad minera, la cual es un requisito indispensable para la configuración de este injusto penal medioambiental. De este modo, es de reconocer que el tipo penal no busca sancionar todas las formas de actividad minera, sino únicamente aquellas mencionadas en el tipo penal; es decir, las actividades mineras de exploración,

extracción, explotación y otros actos similares. Además, para entender dichos términos, debe recordarse que estamos ante un tipo penal en blanco, por lo que, necesariamente, se debe remitir a la normativa extrapenal, en este caso la normativa minera, que regula las actividades mencionadas.

Así, por las actividades de exploración, se debe considerar lo establecido en el artículo 8 de la Ley General de Minería, la que establece que: «La exploración es la actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales» (1992). De ello se entiende que esta actividad tiene como objetivo evaluar el volumen, las características y las reservas presentes en una zona específica de mineralización. En esencia, permite determinar la cantidad de mineral disponible en un yacimiento minero y analizar la factibilidad económica del proyecto (San Martín, 2022, p. 84).

Por su parte, al analizar las actividades de extracción,⁵ se debe tomar en cuenta que, propiamente su concepto no se encuentra regulado en una normativa extrapenal. Ante ello, se debe tomar como referencia que la extracción, propiamente dicha, está intrínsecamente relacionada con la explotación, por lo que, en muchas ocasiones, ambos términos son usados como sinónimos, pero la extracción es una etapa de la explotación minera donde lo que se busca es la remoción del mineral ya sea metálico o no metálico. De este modo, dicha actividad debe ser entendida como un proceso más físico en el que se retira o saca el mineral de su lugar de origen.

Por otro lado, las actividades de explotación son entendidas como el proceso que inicia con la extracción del mineral de un yacimiento y culmina cuando este ha sido removido y llevado a la zona de beneficio, empleando maquinaria especializada como camiones o fajas transportadoras (Ruiz, 2023, p. 71). Así, es la actividad central de cualquier yacimiento minero, ya que se encarga de llevar a cabo la extracción del mineral, propiamente dicho

5 Si bien este término no está regulado en la Ley General de Minería, se puede entender que la intención del legislador al momento de instaurar tal término es hacer que el tipo penal de minería ilegal sea más fácil de comprender para quienes no dominen o conozcan estas terminologías propias del Derecho Minero.

(San Martín, 2022, p. 85). Además, existen 2 maneras de llevar a cabo la explotación minera (por socavón y a tajo abierto).

La explotación mediante socavón implica la construcción de túneles, diseñados para seguir la orientación de la veta mineral. Este método es típico de la minería subterránea, y es ampliamente empleado por la mediana y pequeña minería. En contraste, la explotación a tajo abierto consiste en la extracción del mineral mediante labores que descienden en forma de cono invertido, adaptándose a las características del terreno. Este sistema permite el acceso de maquinaria pesada a las zonas de explotación y facilita la operación a gran escala (Baldeón, 2016, p. 190).

Por último, con el término «otro acto similar» se debe entender que el tipo penal hace uso de una interpretación analógica, la cual es distinta a la analogía propiamente dicha, ya que, como se sabe, el uso de la analogía está prohibido en el Derecho Penal. Así como menciona Urquiza (2021) la interpretación analógica consiste en descubrir el sentido inherente a la norma, respetando el significado que el legislador le ha otorgado. No niega dicho sentido, sino que lo contextualiza, apoyándose en principios de justicia y alineándose con el nivel de desarrollo de la cultura jurídica (pp. 109–110), por lo que, en el presente caso, cuando el tipo penal hace referencia a «otro acto similar», debe interpretarse dentro del contexto establecido en el propio tipo penal, sin extender su aplicación más allá del tenor literal de la norma.

Por lo expuesto, queda claro que se alude a cualquier actividad minera vinculada al aprovechamiento de minerales que, además, requiere de una autorización previa otorgada por la autoridad administrativa competente (García, 2015, p. 922). Es decir que si la actividad minera no necesita de un permiso de una autoridad administrativa competente para su realización, entonces no entraría en el término «otro acto similar»; tal es el caso del «cateo»⁶ y la «prospección».⁷

6 Artículo 1 de la Ley General de Minería: «El cateo es la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales [...]».

7 Artículo 1 de la Ley General de Minería: «[...] La prospección es la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión».

9.3.2. Lo problemático del término «minerales metálicos y no metálicos»

Un aspecto de gran relevancia es que el tipo penal abarca tanto la actividad minera metálica como la no metálica, pero el uso de un cambio de letra ha generado numerosos problemas y casos de impunidad. El término conflictivo es la palabra «y», introducida tras la modificación establecida en el artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1351, publicado el 7 de enero de 2017, que establece la redacción actual del tipo penal de minería ilegal.

Antes de esta reforma, el tipo penal especificaba que los minerales podían ser «metálicos o no metálicos»; sin embargo, con la modificación, se reemplazó la letra «o» por «y», lo que ha dado lugar a interpretaciones ambiguas y dificultades en su aplicación.

Esta cuestión, a mi parecer, carece de una rotunda falta de criterio jurídico, pues no era necesario modificar dicho término en el tipo penal, ya que las actividades mineras efectivamente se realizan tanto sobre minerales metálicos como no metálicos.

Por ejemplo, según el Ministerio de Energía y Minas (2024), en la primera categoría (minerales metálicos), se encuentran el cobre, oro, zinc, plata, plomo, hierro, estaño, molibdeno, entre otros. Mientras que en la segunda categoría (minerales no metálicos) figuran la caliza, fosfatos, hormigón, arena, piedra, calcita, arcillas, puzolana, sal, andalucita, entre otros (pp. 61–89).

De esta forma, un primer criterio de interpretación da como resultado que al incorporar el término «y», el tipo penal exige, como elemento normativo, que las actividades mineras se realicen tanto sobre recursos metálicos como no metálicos. Es decir, ya no basta con la presencia de uno de ellos, sino que ahora se requiere de ambos para configurar el delito.

Ante ello, Ruiz (2023) menciona que, desde un enfoque técnico, este requisito normativo plantea una grave dificultad en su aplicación práctica, ya que exige que la actividad minera involucre simultáneamente recursos metálicos y no metálicos. Esta condición resulta muy poco probable de cumplir en la realidad nacional, pues los mineros dedicados a la actividad minera metálica no operan paralelamente con minerales no metálicos.

Esta incompatibilidad se debe a que ambos tipos de recursos raramente coexisten en un mismo yacimiento (p. 79).

Frente a este panorama, es posible realizar otro tipo de interpretación, para lo cual es necesario comprender cómo se lleva a cabo la actividad minera. No debe pensarse que los minerales metálicos como el oro, la plata o el cobre se extraen en su forma final, es decir, como lingotes o bloques de metal puro. Por el contrario, estos minerales son encontrados en su estado natural, que pueden presentarse en grandes rocas⁸ y pueden contener tanto minerales metálicos como no metálicos (aunque sea en menor grado).

Es por ello que, para separar estos materiales, posteriormente se realiza la actividad de beneficio, la cual, según el artículo 17 de la Ley General de Minería, se define como: «[...] el conjunto de procesos físicos, químicos y/o fisicoquímicos que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales [...]». Es gracias a esta actividad que posteriormente se puede obtener el mineral valioso.

De esta forma, siguiendo esta línea de interpretación, cuando alguien realiza actividad minera, se hace referencia a la extracción en su estado natural —el cual incluye tanto minerales metálicos y no metálicos—; con lo que, luego de la actividad de beneficio es que se logra separar los minerales valiosos de lo que no sirve que es conocido como la «ganga»

9.3.3. La falta de autorización de la entidad administrativa competente

Se debe recordar que la mayoría de los tipos penales en el Derecho penal económico (como el de minería ilegal) se configuran como tipos penales abiertos. Esto implica que la configuración depende de la remisión normativa

8 Este es el caso de la minería practicada en la parte sierra del Perú, pero en la Amazonía peruana normalmente se practica la minería aluvial, por ejemplo, las personas que se dedican a la actividad minera para obtener «oro», normalmente este es encontrado en los lechos de los ríos junto con otros minerales no metálicos como la arenilla, con lo que, posteriormente se debe separar estos minerales para obtener solamente el mineral valioso.

extrapenal, como el claro ejemplo de las leyes penales en blanco. Así como menciona acertadamente el maestro español Silva (2020):

Las leyes penales en blanco constituyen la forma paradigmática de la legislación penal económica. Mediante ellas tiene lugar la remisión expresa y dinámica a la normativa administrativa [...]. Esta clase de remisión, por su parte, hace compatibles dos exigencias contrapuestas del Derecho penal económico: por un lado, (i) que se mantenga la estabilidad del texto legal jurídico-penal; y, por otro, (ii) que sea posible su adaptación constante a las nuevas necesidades de protección. (p. 51)

Siguiendo esa línea, en el caso del delito de minería ilegal, la forma paradigmática de la Ley penal en blanco se presenta con la expresión: sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente. De ello, se debe entender que, para la configuración del tipo penal de minería ilegal, no basta con establecer la actividad minera en cuestión, sino que dicha actividad debe realizarse sin contar con dicha autorización.

De este modo, debe quedar claro que no se trata de un simple acto minero, sino de un acto minero sin autorización, lo que implica que este delito se sustenta en normas administrativas que complementan el presente tipo penal. Es decir, estas normas, elaboradas por un sector administrativo en específico, contribuyen a configurar la tipificación del delito en el presente caso. Por ello, es fundamental precisar a qué autoridad administrativa competente se hace referencia.

Lo mencionado cobra vital importancia, si se considera que en el ámbito de la actividad minera, la normativa exige obtener autorizaciones previas; debido al impacto ambiental significativo y al riesgo de contaminación que estas prácticas pueden generar. En este contexto, cualquier persona que lleve a cabo actividades mineras (ya sea de exploración, extracción, explotación u otro acto similar) sin contar con los permisos correspondientes de la autoridad administrativa competente estaría cumpliendo con el segundo requisito normativo que configura el delito de minería ilegal (Ruiz, 2023, p. 80).

Cuando se realiza un análisis del delito de minería ilegal, el primer paso consiste en identificar a la autoridad correspondiente según el tipo de minería:

es decir, si se trata de pequeña minería, minería artesanal, mediana minería o gran minería. Ante ello, cabe señalar que no todas las actividades mineras requieren el mismo nivel de permisos, ya que las competencias para otorgar autorizaciones administrativas varían según el tipo de minería.

Como menciona Huamán (2016) la base de esta diferenciación se fundamenta en el impacto ambiental potencial que genera la minería, donde se asume que las operaciones a pequeña escala causan un menor perjuicio ecológico. No obstante, aunque este criterio suele ser válido, una auténtica protección del medio ambiente debería priorizar la evaluación del daño ecológico posible; independientemente del tamaño o la intensidad de la actividad realizada por el individuo (p. 430).

Así, el Ministerio de Energía y Minas es responsable de autorizar las actividades de la gran y mediana minería, mientras que la pequeña minería y la minería artesanal están bajo la jurisdicción de los gobiernos regionales; conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Por lo dicho, este elemento normativo exige, en primer lugar, determinar qué entidad debía emitir la autorización administrativa, según el tipo de minería involucrada. Una vez establecida esta delimitación, se podrá configurar adecuadamente dicho elemento según el marco legal correspondiente.

9.3.4. Un caso especial: el encontrarse fuera del proceso de formalización minera

Se debe precisar que, tras la modificación establecida en el artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1351, publicado el 7 de enero de 2017, se incorporó al tipo penal de minería ilegal un supuesto adicional de remisión, distinto a la «autorización de la autoridad administrativa competente». Es decir, se estableció que las mismas penas se aplicarán a quien realice esta actividad «fuera del proceso de formalización».

Esta modificación tuvo como consecuencia la criminalización de quienes ejerzan la actividad minera sin estar incluidos en un proceso de formalización y cuyo proceder cause o pueda causar un daño al medio ambiente.

Sobre ello, es de precisar que el encontrarse dentro de un proceso de formalización minera —en el caso concreto—, no significa estar amparado

bajo la figura jurídica del riesgo permitido, ya que su fundamento es muy distinto, pero sí es considerada una causal de atipicidad,⁹ porque el propio tipo penal solo criminaliza a quienes se encuentren fuera del proceso de formalización, por lo que quien se encuentre dentro de este proceso es un supuesto de hecho que no encaja dentro del tipo penal por el principio de legalidad.

Debe recordarse que el proceso de formalización minera no significa que las autoridades consideren lícitas estas actividades. Por ello, siguen siendo calificadas como minería informal. El riesgo permitido se fundamenta en la normativa extrapenal, que considera dichas actuaciones como atípicas por estar permitidas y, en consecuencia, lícitas. Sin embargo, el proceso de formalización tiene un fundamento distinto, principalmente por su carácter temporal. Es decir, constituye una excepción a la regla, cuyo objetivo es que los mineros al margen de la legalidad pasen al ámbito plenamente legal, por lo que al encontrarse en proceso de formalización aún no se encuentran dentro de ese margen, y de ahí deriva su grado de «ilicitud».

9 Bajo esta perspectiva: Peña Cabrera Freyre, R. (2023). Delitos ambientales y de minería ilegal. San Bernardo, pp. 529–530: «[...] quien emprende la actividad minera en el Perú en vías de formalización, pero aun así cause o pueda causar perjuicio a los componentes ambientales, la calidad o salud ambiental, estará sustraído del ámbito de punición, por lo tanto, se trataría de una conducta atípica». Así mismo, Donayre Arellano, J. (2025). El minero en proceso de formalización no incurre en delitos de minería ilegal, lavado de activos u organización criminal. *Gaceta Penal & Procesal Penal*, (187), 18–29: «De esta manera, que el agente se encuentre en un proceso de formalización minera impacta en el contenido material de la conducta penalmente prohibida y no simplemente en la posibilidad de su sanción penal, [...], Nos encontramos ante un elemento que delimita la prohibición penal, la tipicidad objetiva». Desde otra perspectiva, el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente 00017-2023-PI/TC, fundamento jurídico 74: «Claramente, esta es una disposición que exceptúa de la pena a quienes realicen actividad minera sin autorización, y cause o pueda causar daño al medio ambiente, pero que se encuentren dentro del proceso de formalización». Sobre ello parece que el Tribunal Constitucional considera este supuesto como una excusa absolutoria, lo que sería errado, ya que la excusa absolutoria versa sobre el ámbito de la punibilidad y no sobre la tipicidad como elemento del delito.

Por lo dicho, resulta clave entender: ¿qué implica encontrarse dentro de un proceso de formalización minera?

Ante ello, los profesores Caro y Huamán (2021) acertadamente mencionan que:

El proceso de formalización minera se inició con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1105 (publicado el 19 de abril de 2012), que estableció las disposiciones para la implementación del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. El objeto de este decreto, y todas las normas administrativas contenidas en los Decretos Legislativos coetáneos, fue lograr la conversión de los mineros que operaban sin autorización administrativa en mineros artesanales o pequeños mineros. (p. 257)

De lo expuesto se deduce que el objetivo principal del proceso de formalización minera fue regularizar la situación de las personas que ejercían la actividad minera sin autorización alguna. Así, en primer lugar, este mecanismo permitió establecer una distinción jurídicamente relevante entre «mineros informales» y «mineros ilegales». Mediante esta estrategia operativa, el Estado peruano implementó un régimen —en teoría transitorio— destinado a integrar a los mineros no regularizados al marco legal, con el fin de que sus actividades generasen ingresos lícitos y contribuyan formalmente a la economía nacional.

Ahora, un aspecto fundamental, que no se puede dejar de lado, es que el «proceso de formalización», concebido originalmente como una medida transitoria y excepcional, terminó extendiéndose mediante múltiples ampliaciones. Ello ha generado numerosas críticas sociales, las cuales resultan plenamente comprensibles.

Como advierte Ventura (2024) a pesar de la iniciativa por querer formalizar la actividad minera, no se han logrado los objetivos esperados, debido a que los mineros ilegales utilizan esta regulación normativa para disfrazarse de mineros informales. Es así como la minería ilegal estaría siendo disfrazada de minería informal debido a la prolongación del proceso de formalización sin cumplimiento efectivo de obligaciones, actos irregulares de

los inscritos en el REINFO, la desmotivación de mineros que han avanzado en su formalización y la desnaturalización del carácter temporal del proceso de formalización que tuvo en un inicio (pp. 142-143).

En consecuencia, resulta necesario replantear el proceso de formalización minera en el Perú, pues no ha logrado cumplir adecuadamente con los objetivos planteados. Esta reformulación debe garantizar una aplicación efectiva de la justicia ambiental y penal. Más aún si se considera que, bajo la actual redacción del tipo penal de minería ilegal, quienes se encuentren en un proceso de formalización no pueden responder penalmente por este delito, ya que su conducta es considerada atípica por la propia estructura actual del tipo penal de minería ilegal. Claro que nada impide que puedan responder por otros delitos medioambientales si es que se cumplen los presupuestos establecidos en el tipo penal correspondiente.

9.3.5. La afectación material o potencial

Como se ha señalado previamente, el mero hecho de realizar actividades mineras sin la autorización correspondiente no significa que se configure automáticamente el delito de minería ilegal. Para que este se tipifique, es necesario acreditar la existencia de una afectación material o potencial sobre el medio ambiente.

Por lo mencionado, es de resaltar que el tipo penal de minería ilegal menciona lo siguiente: «que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental». De esta redacción, se entiende que las autoridades peruanas han hecho uso de una técnica legislativa mixta entre los delitos de lesión y los delitos de peligro, es decir, se evidencia un delito de lesión con el término «que cause» y un delito de peligro con el término «pueda causar».

Sobre la primera modalidad, no se presenta mayor problemática, ya que es de saber que, en los delitos de lesión se exige una efectiva afectación al bien jurídico protegido, que en este caso es el «medio ambiente». Por su parte, la segunda modalidad sí presenta una problemática latente, en la medida que, existen diversos entendimientos y conceptualizaciones respecto de los delitos de peligro: peligro concreto, peligro abstracto, peligro abstracto-concreto o

peligro hipotético, entre otras terminologías¹⁰ que se usan como sinónimos o con características muy similares.

Ante este panorama, es fundamental determinar qué clase de delito de peligro se configura con el término «pueda causar» en el delito de minería ilegal —como en otros delitos medioambientales—, ya que, según cómo se interprete este concepto, se podrá establecer si el «peligro» es un elemento del tipo penal o no, así como las reglas probatorias necesarias para demostrarlo.

En los delitos de peligro concreto: «El tipo penal exige que por la conducta penada haya surgido un peligro concreto para una determinada cosa o persona, es decir, se tiene que menoscabar tan gravemente la seguridad de un bien jurídico determinado» (Otto, 2017, p. 79). De esta forma, en esta clase de delitos, el resultado típicamente relevante se encuentra en la puesta en peligro concreta hacia el bien jurídico protegido. Comúnmente estos delitos son fáciles de identificar, ya que es el propio tipo penal el que indica el elemento del «peligro», es por ello que esta puesta en peligro es considerada un elemento del tipo penal (Kindhäuser y Zimmermann, 2024, p. 120).

Bajo esta lógica, en la doctrina peruana mayoritaria, se puede apreciar que consideran que con el término «pueda causar»¹¹ se configura un delito de peligro concreto (Huamán, 2016, p. 431; Ruiz, 2023, p. 83; Oré, 2015, p. 190; Caro y Reyna, 2019, p. 400).

Por su parte, los delitos de peligro abstracto «basta con que la conducta sea peligrosa en general para algún bien jurídico, aunque no llegue a ponerlo en peligro de lesión inmediata o próxima»¹² (Luzón, 2016, p. 161). Bajo

10 Bajo este enfoque, también se los conoce como delitos de peligro: potencial, idóneos o de aptitud.

11 Bajo este enfoque, referente al término «pueda causar» la corte Suprema en la Casación n.º 819–2016–Arequipa, fundamento jurídico 12 menciona lo siguiente: «El delito de contaminación ambiental, es un tipo penal mixto pues consagra un tipo de lesión (cause) o uno de peligro concreto (pueda causar)». Asimismo, en la Casación n.º 186–2022–Cusco, fundamento jurídico 15 menciona que: «la parte pertinente “que pueda perjudicar [...]”, ello implica que estamos frente a un delito de peligro concreto».

12 En este sentido, la Corte Suprema en la Casación n.º 2073–2019–Lambayeque, fundamento jurídico 5.1 menciona lo siguiente: «Los delitos de peligro abstracto reprimen conductas caracterizadas por su peligrosidad en general, sin que sea necesario

este enfoque, se puede apreciar la postura del profesor García (2015), quien considera que se configura un delito de peligro abstracto cuando lo que se ve inmerso es la calidad y salud ambiental (p. 925). Por su parte, los profesores Caro y Huamán (2021) consideran que el delito de minería ilegal no debe ser interpretado como un delito de lesión o un delito de peligro concreto, sino que consideran pertinente cambiar la técnica legislativa para criminalizar la realización del acto minero sin presentar el certificado ambiental necesario, con lo que ya no resultaría exigible el aspecto probatorio de la lesión o el peligro potencial hacia el medio ambiente (p. 278). Es decir, lo que buscan es que el delito de minería ilegal sea entendido como un delito de peligro abstracto.

Desde otro enfoque, los delitos de peligro abstracto-concreto o peligro hipotético se basan en:

[...] la ejecución de una acción peligrosa, idónea para producir un peligro para el bien jurídico protegido. [...] Lo característico de este sector es implicar la posibilidad, no la realidad, del peligro para el bien jurídico protegido. Los delitos de peligro hipotético son, pues, delitos de peligro posible. La imposibilidad de la producción del peligro excluye en ellos la tipicidad. (Torío, 1981, p. 838)

Así, esta clase de delito lo que se criminaliza es la idoneidad concreta *ex ante* del peligro, la cual no puede ser presunta ni general, ya que ello se da en los delitos de peligro abstracto. De ello se entiende lo expuesto por De la Cuesta (1995) quien menciona que, en estos delitos, el juez debe verificar la idoneidad lesiva de la acción. Esto implica determinar si la conducta analizada era «idónea», «adecuada» o «apta» para generar el peligro prohibido. Asimismo, debe comprobar que no se produjo ni un resultado de lesión ni un resultado de peligro concreto, ya que en esos casos estaríamos ante un delito de peligro concreto o de lesión. Por lo tanto, es necesario desarrollar criterios que permitan al juez valorar qué circunstancias específicas debe

haberse puesto en peligro efectivo o lesionado algún objeto que represente al bien jurídico».

considerar para emitir un juicio de «idoneidad». Este juicio se formulará tomando en consideración las circunstancias particulares del caso concreto (p. 166).

En pocas palabras, esta clase de delito de peligro se encuentra en un intermedio entre los delitos de peligro abstracto y los delitos de peligro concreto, donde el elemento crucial es la idoneidad¹³ o potencialidad del peligro, no siendo necesario acreditar un verdadero estado de peligro concreto hacia el bien jurídico protegido. Este criterio ya ha sido establecido en el Acuerdo Plenario n.º 02.B-2023/CIJ-112 de fecha 28 de noviembre de 2023, el cual en su fundamento jurídico 27, citando a la jurisprudencia española señala que:

[...] No se tipifica en sentido propio un resultado concreto de peligro, sino un comportamiento idóneo para producir un peligro para el bien jurídico protegido. En estos supuestos la situación de peligro no es un elemento del tipo, pero sí lo es la idoneidad del comportamiento efectivamente realizado para producir dicho peligro [...]. Basta la producción de una situación de riesgo apreciada desde la perspectiva meramente ex ante [...].

Luego de haber analizado las principales conceptualizaciones en torno a los delitos de peligro, se puede establecer que la postura más acertada y acorde a las exigencias actuales de represión de los delitos ambientales, debe ser la de considerar al término «pueda causar» como un delito de peligro *abstracto-concreto* o peligro *hipotético*; se debe abrir un camino de interpretación en

13 Bajo esta perspectiva, pero en relación al delito de contaminación ambiental, el cual presenta una estructura muy similar al delito de minería ilegal, la Corte Suprema de Justicia en la Casación 383-2012-La Libertad, de fecha 31 de marzo de 2014, en su fundamento jurídico 4.6 menciona que: «En principio nos encontramos ante un tipo penal en blanco, en tanto que el legislador condiciona la tipicidad penal de la conducta a una desobediencia administrativa [...], como indicador de una fuente generadora de peligro y/o riesgo, el cual debe ser potencial, idóneo y con aptitud suficiente para poder colocar en un real estado de riesgo a los componentes ambientales, sin necesidad de advertirse un peligro concreto [...]».

torno a esta vertiente, que si bien, no tiene muchos adeptos en el ámbito peruano, es la que mejor se adapta en relación al principio de precaución del Derecho ambiental, que ha impactado de manera directa en el Derecho Penal al momento de proteger bienes jurídicos supraindividuales como lo es el medio ambiente.

9.4. Un caso poco estudiado: Delito de minería ilegal y el otorgamiento ilegal de derechos

Hasta este punto, se ha explicado que las personas que se dedican a la actividad minera con la autorización de una autoridad administrativa competente no pueden responder por el delito de minería ilegal, ya que se encuentran amparadas por el riesgo permitido. Pese a ello, algo que cobra vital importancia son los casos donde la autorización entregada se realiza sin observar las leyes y reglamentos vigentes. Es decir, el supuesto de hecho donde se descubre que la autoridad administrativa competente comete el delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, delito tipificado en el artículo 314 del Código Penal peruano.

De ello se debe partir de que, si se descubre que dicha autorización es nula, entonces no se puede argumentar que tal conducta está amparada bajo el riesgo permitido, ya que la autorización tiene que ser totalmente válida para el desarrollo de la actividad minera. En este sentido, cobra vital importancia saber: ¿qué sucede con el minero que se ve inmerso en este suceso? Ante ello, pueden presentarse dos supuestos: el primero es que, previo al otorgamiento de la autorización, haya existido un acuerdo entre el minero y el funcionario público, de modo que antes del otorgamiento ambos ya tenían conocimiento de que la autorización era completamente nula. Ante esto, el minero no puede argumentar algún medio de defensa convincente ya que contaba con total conocimiento de la invalidez de la autorización,¹⁴ pese a contar con esa «autorización nula» y causa o puede causar un daño ambiental producto de la actividad minera, entonces es perfectamente plausible que se le procese por el delito de minería ilegal.

14 Como puede ser el caso de dar una autorización para realizar actividad minera en zonas prohibidas como zonas reservadas o zonas de amortiguamiento.

Ahora, en el caso de que el minero no cuente con el conocimiento de que dicha autorización es nula, se pueden dar dos supuestos: que el minero sea procesado bajo la modalidad culposa del delito de minería ilegal, o que se pueda establecer la figura del error de tipo, el cual, si es invencible, no se le podrá procesar por el delito de minería ilegal; pero si es vencible, se le procesará bajo la modalidad culposa.

9.5. Imputación subjetiva

Se entiende que por regla general todos los delitos son dolosos; pero, además, en el sistema penal peruano se hace uso de un sistema *numerus clausus* para establecer expresamente qué delitos pueden ser cometidos de manera culposa o imprudente. De este modo, en lo que respecta al delito de minería ilegal, las autoridades peruanas han considerado pertinente establecer una modalidad dolosa y una modalidad culposa del presente delito.

9.5.1. La modalidad dolosa

Respecto a la modalidad dolosa, se debe considerar que el contenido del dolo debe ser abarcado por el conocimiento y no por criterios volitivos. De este modo, se debe realizar una imputación del conocimiento de la creación de un riesgo jurídicamente relevante.

En la misma línea, García (2022) menciona que el dolo se configura cuando se atribuye al individuo un grado de conocimiento sobre su conducta que le permite anticipar que esta generará efectos contrarios a la normativa vigente. No es necesario que posea un entendimiento detallado del hecho en sí, sino que, basta con el reconocimiento de aquellos elementos que evidencian su incompatibilidad con la ley (p. 434).

De esta manera, en lo que respecta al dolo en el delito de minería ilegal, este debe integrar el conocimiento de todos los componentes descriptivos y normativos del tipo penal, con especial incidencia en la autorización para llevar a cabo las actividades mineras, los cuales deben ser otorgados conforme a las disposiciones establecidas por la autoridad administrativa correspondiente (Caro y Reyna, 2019, p. 401).

En este contexto, para determinar el dolo en este injusto penal de carácter medioambiental, es necesario imputar al autor un grado de conocimiento sobre el riesgo generado, el cual debe fundamentarse en los elementos normativos y descriptivos que conforman el tipo penal.

9.5.2. La modalidad culposa

Como menciona Ragués (2020) es importante tener presente que, dentro de diversas actividades económicas se ejecutan operaciones de alto riesgo que pueden generar situaciones peligrosas o daños significativos penalmente relevantes. Por esta razón, diversos cuerpos normativos penales regulan la modalidad culposa ante estos escenarios (p. 173). Es por ello por lo que no resulta nada extraño que el delito minería ilegal cuente con esta modalidad propia de los delitos medioambientales.

Ante ello, se debe recordar que mientras el dolo es básicamente la imputación del conocimiento de la creación del riesgo típicamente relevante, la culpa o imprudencia es la imputación de una falta de conocimiento que se debía tener sobre el riesgo típicamente relevante que se ha creado. En otras palabras, de manera acertada, el maestro Sánchez-Málaga (2017) menciona lo siguiente:

Procederá en cambio la imputación imprudente cuando exista un deber de conocimiento del riesgo, la posibilidad efectiva de conocerlo (entendida como cognoscibilidad) y la posibilidad de confiar racionalmente en la no realización del riesgo, en virtud de la ocurrencia de un defecto de conocimiento. (p. 620)

De ello se debe entender que la imprudencia o culpa siempre va a girar en torno a la falta o defecto del conocimiento del riesgo creado, por lo que en lo que respecta al delito de minería ilegal, se debe analizar esta falta de conocimiento en relación con el contexto específico en el que se realizaron las actividades típicamente relevantes.

Ahora, un aspecto a detallar es que la mayoría de la doctrina¹⁵ que se ha referido a la modalidad culposa del delito de minería ilegal considera que es poco probable que esta se configure, pero no improbable, lo mencionado, debido a que carece de verosimilitud alegar un desconocimiento sobre los requisitos indispensables para realizar la actividad minera. Como es sabido, la mayoría de las personas que realizan actividades mineras al margen de la Ley actúan con pleno conocimiento de su ilicitud, pero lo hacen para poder generar ganancias económicas, sin importarles el daño medioambiental.

Pero sí es más aceptada la idea del error de tipo, el cual si es vencible es aplicado bajo la modalidad culposa. De este modo, como ejemplos de error de tipo se puede alegar el cambio de normativa en referencia a las autorizaciones, lo que puede producir el error de pensar que se realizan actividades mineras con la autorización vigente; a su vez Mendoza (2016) menciona el ejemplo de que el agente conociendo que se necesita la autorización previa, la tramite, pero la deje en pausa, creyendo que es suficiente ello para iniciar las actividades mineras (p. 317); por su parte García (2015) menciona el ejemplo donde el sujeto realiza sus actividades mineras usando una autorización que por factores externos sea nula (p. 926).

15 Sobre este punto: Calderón, L. (2013). Apuntes sobre el delito de minería ilegal en el Perú a poco más de un año desde su tipificación. *Gaceta Penal y Procesal Penal*, (49), 157-167: «[...] resulta muy difícil imaginar que el delito de minería ilegal pueda cometerse a título de culpa [...]»; Oré, E. (2015). Los delitos de contaminación y minería ilegal. *Revista Actualidad Penal*, (8), 174-191: «[...] Tratándose de actividades mineras, consideramos difícil que pueda plantearse, exitosamente, un desconocimiento en cuanto a la necesidad de contar con una autorización [...]»; García, P. (2015). *Derecho Penal económico. Parte especial*. (Vol. II, 2.^a ed.). Instituto Pacífico, p. 926: «[...] Si bien parece poco plausible que tal situación se presente, tampoco puede ser descartada de manera absoluta [...]»; Caro, D. y Reyna, L. (2019). *Derecho Penal económico y de la empresa. Parte especial*. (Tomo II). Gaceta Jurídica, p. 401: «Aquí entra a tallar la modalidad culposa del delito de minería ilegal, aunque ciertamente criticada, ya que, tratándose de actividades mineras, se considera difícil que pueda plantearse exitosamente el desconocimiento [...]».

10. CONCLUSIONES

La actividad minera en el Perú posee un carácter intrínsecamente riesgoso, tanto por su propia estructura como por los efectos medioambientales que genera o puede generar. Pese a ello, se trata de una práctica que ha persistido desde épocas ancestrales hasta la era moderna, la cual se ha ido adaptando a los avances tecnológicos y las demandas socioeconómicas de cada período.

En este marco, dicha actividad puede situarse dentro del concepto de la «sociedad de riesgos», cuyo origen se encuentra en el desarrollo industrial y económico de las sociedades europeas. En el caso peruano, este concepto adquiere una notable relevancia debido al resurgimiento de las actividades mineras. Se ha generado una mayor conciencia social sobre los riesgos que estas operaciones implican para el medio ambiente, si es que se realizan al margen de la Ley.

Cabe precisar que, conforme al marco constitucional peruano, las actividades mineras, pese a su naturaleza intrínsecamente riesgosa, están permitidas. Esto se fundamenta en que el Estado promueve la explotación de recursos minerales y naturales bajo criterios de sostenibilidad. Por ello, puede afirmarse que la actividad minera, si bien conlleva riesgos intrínsecos, es permitida siempre que se ajuste a la normativa que regula su desarrollo. Ante esta situación cobra vital importancia el entendimiento de la institución del «riesgo permitido».

De este modo, se debe entender la importancia de un adecuado concepto de riesgo permitido que vaya en relación con la actividad minera, ya que en la doctrina se presenta un debate sobre ello. Así, el concepto de riesgo permitido que se acoge en el presente artículo de investigación es aquel que precise que las actividades riesgosas son lícitas y, por ende, permitidas, mientras se respete la normativa extrapenal que regula su proceder.

Ahora bien, un aspecto trascendental es lo referente al fundamento del riesgo permitido, ya que se debe establecer por qué ciertos riesgos están permitidos y otros no. En el caso de la actividad minera, el fundamento del riesgo permitido encuentra su sentido en la normativa extrapenal que autoriza el desarrollo de dichas actividades. En consecuencia, al delimitar el desarrollo de estas actividades, es crucial considerar que las normas extrapenales

admiten ciertas actuaciones que, aunque conllevan un riesgo latente, no son consideradas ilícitas mientras respeten su contenido.

Asimismo, en este contexto, debe considerarse que las actividades mineras superan el riesgo permitido cuando transgreden los espacios de libertad demarcados por la normativa extrapenal. Sin embargo, es de recalcar que el solo hecho de superar el riesgo permitido no significa que existirá necesariamente una repercusión penal. Con ello, la superación del riesgo permitido se erige como un indicio de ilicitud, pero no es suficiente para la configuración total del delito de minería ilegal, pues ello dependerá de los demás elementos configuradores del tipo penal y, fundamentalmente, del grado de afectación al bien jurídico protegido, ya sea mediante su lesión o con la puesta en peligro.

En lo que respecta al delito de minería ilegal, se debe precisar que es un delito altamente complejo. Debido a que se trata de una ley penal en blanco, es necesario remitirse a la normativa extrapenal para comprender su correcta configuración. Así, este injusto penal responde a una lógica de protección y de conciencia sobre el impacto de la minería en el medio ambiente, dado que las actividades mineras, por sí mismas, son riesgosas, se criminalizan aquellas que se realizan sin autorización previa, y que causen o puedan causar un daño sobre el medio ambiente.

De esta manera, se debe concluir que este injusto penal medioambiental guarda una profunda relación con la institución jurídica del riesgo permitido. Por ello, en el presente artículo se ha buscado, primordialmente, un entendimiento adecuado de esta institución, destacando la importancia de la normativa extrapenal.

Lo mencionado cobra sentido, si se entiende que es la normativa extrapenal la que permite delimitar correctamente los espacios de libertad de los sujetos que desarrollan actividades mineras. Con ello, puede establecerse una clara distinción entre el ilícito penal (en este caso, el delito de minería ilegal), y las actividades mineras amparadas por el riesgo permitido.

Por último, resulta primordial una modificación del tipo penal de minería ilegal, ya que a partir de lo analizado, se han podido encontrar ciertas deficiencias en la técnica legislativa actual. Tal es el caso del término «minerales

metálicos y no metálicos», el cual puede acarrear diversas interpretaciones divergentes. De la misma forma, otra deficiencia se aprecia en el segundo párrafo, donde se establece el supuesto de hecho de «encontrarse fuera del proceso de formalización». Esto genera que no pueda criminalizarse a quienes se encuentren en dicho proceso, al ser un supuesto de atipicidad. En esa línea, debe replantearse el proceso de formalización minera, el cual ha fracasado en su intento de formalizar a los mineros ilegales, puesto que un sistema que debía ser transitorio y excepcional se ha convertido prácticamente en la regla y en la realidad concreta.

REFERENCIAS

- Aller, G. (2016). La sociedad del riesgo. *Instituto de Derecho Penal*, (6), 1-52. <https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/idp/article/view/104>
- Alonso, M. (2021). Manifestaciones del mal y derecho penal (el mal del delito, el mal de la pena y la maldad del autor). En R. de Vicente Martínez, D. Gómez Inieta, T. Martín López, M. Muñoz de Morales Romero y A. Nieto Martín (eds.), *Libro homenaje al profesor Luis Arroyo Zapatero: un derecho penal humanista* (vol. I, pp. 41-58). BOE.
- Baldeón, J. (2016). *Tratado de derecho minero peruano*. Jurista Editores.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Bernal, J. y Montealegre, E. (2013). *El proceso penal. Fundamentos constitucionales y teoría general* (t. I, 6.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Calderón, L. (2013). Apuntes sobre el delito de minería ilegal en el Perú a poco más de un año desde su tipificación. *Gaceta Penal y Procesal Penal*, (49), 157-167.
- Caro, D. y Reyna, L. (2019). *Derecho penal económico y de la empresa. Parte especial* (t. II). Gaceta Jurídica.

- Caro John, J. A. (2023). Algunas consideraciones sobre el riesgo permitido en el Derecho penal. *Forseti. Revista de Derecho*, 12(18), 41-66. <https://doi.org/10.21678/forseti.v12i17.2167>
- Caro John, J. A. y Huamán, D. (2021). La insostenibilidad técnico-jurídica del proceso de formalización minera: enfoque penal. En A. Beltrán, C. A. Sanborn y G. Yamada (eds.), *En búsqueda de un desarrollo integral. 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico.
- Corcoy, M. (2013). *El delito imprudente. Criterios de imputación del resultado* (2.^a ed.). BdeF.
- De Echave, J. (2016). La minería ilegal en Perú entre la informalidad y el delito. *Nueva Sociedad*, (263), 131-144. <https://nuso.org/articulo/la-mineria-ilegal-en-peru-entre-la-informalidad-y-el-delito/>
- De la Cuerda, M. (2023). *Responsabilidad penal y negocios estándar*. BOE.
- De la Cuesta, P. (1995). *Causalidad de los delitos contra el medio ambiente*. Tirant lo Blanch.
- De la Cuesta, P. (2005). Sociedad del riesgo y Derecho penal. En L. Reyna (coord.), *Nuevas tendencias del derecho penal económico y de la empresa*. Ara Editores.
- Donayre Arellano, J. (2025). El minero en proceso de formalización no incurre en delitos de minería ilegal, lavado de activos u organización criminal. *Gaceta Penal y Procesal Penal*, (187), 18-29.
- Feijóo, B. (1999). *Homicidio y lesiones imprudentes: requisitos y límites materiales*. Edijus.
- Feijóo, B. (2017). *Imputación objetiva en el derecho penal. Nuevos alcances*. Ediciones Olejnik.
- Ferreira, C. y Olcese, F. (s. f.). *Actividad minera y su impacto en calidad de vida en su entorno a nivel distrital* [PDF]. <https://app.ingemmet.gob.pe/biblioteca/pdf/PERM35-158.pdf>

- Flores, A. (2024). Observaciones al fundamento del riesgo permitido. *Derecho Penal y Criminología*, 46(120), 253–285. <https://doi.org/10.18601/01210483.v46n120.10>
- García, P. (2015). *Derecho penal económico. Parte especial* (vol. II, 2.^a ed.). Instituto Pacífico.
- García, P. (2022). *Derecho penal económico. Parte general* (4.^a ed.). Instituto Pacífico.
- García, P. (2025). Minería ilegal y derechos humanos en el Perú. En J. Dopico, M. Muñoz de Morales y A. Nieto (dirs.), *Verdes y justas: responsabilidad penal y diligencia debida en las organizaciones multinacionales*. BOE.
- Gil Gil, A. (2025). De nuevo sobre el riesgo permitido: a propósito de Silva Sánchez. *InDret*, (1), 136-177. <https://doi.org/10.31009/InDret.2025.i1.05>
- Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). GRADE. <https://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/InvPolitDesarr-4.pdf>
- González, Y. (2024). Elementos configuradores del derecho penal ambiental: su plasmación en la regulación del delito ecológico. *Revista Sistema Penal Crítico*, 5, 1–39. <https://doi.org/10.14201/rspc.31889>
- Huamán, D. (2016). El delito de minería ilegal: principales aspectos sustantivos sobre el tipo base y sus agravantes. En J. Hurtado (dir.), *Temas de derecho penal económico: empresa y compliance*. Fondo Editorial PUCP.
- Jiménez, M. (2014). Sociedad del riesgo e intervención penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (16), 1–25. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/40556-sociedad-riesgo-e-intervencion-penal>
- Kindhäuser, U. y Zimmermann, T. (2024). *Derecho penal. Parte general*. Tirant lo Blanch.

- Lamadrid, A. (2014). El delito de contaminación ambiental: comentario a la Casación n.º 383-2012/La Libertad. *Actualidad Penal*, (4), 42–52.
- Luzón, D. (2016). *Lecciones de derecho penal. Parte general* (3.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- Maraver, M. (2007). *El principio de confianza en derecho penal: un estudio sobre la aplicación del principio de autorresponsabilidad en la teoría de la imputación objetiva* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Madrid]. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/4398>
- Mendoza, P. (2016). Los delitos de minería ilegal y conexos: aspectos sustantivos y procesales. *Gaceta Penal y Procesal Penal*, (79), 307–342.
- Meza, A. (2020, 5 de octubre). Breves apuntes sobre la gran minería en el Perú. *Conexión Ambiental*. <https://conexionambiental.pe/breves-apuntes-sobre-la-gran-mineria-en-el-peru/>
- Ministerio de Energía y Minas. (2024). *Anuario minero 2023*. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/5804716-anuario-minero-2023>
- Montaner, R., Fakhouri, Y. y Llobet, M. (2010). El delito ecológico como ley penal en blanco y su adaptación a los espacios de riesgo en los que impera la técnica. *Derecho y Sociedad*, (34), 221–230. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13343>
- Oré, E. (2015). Los delitos de contaminación y minería ilegal. *Actualidad Penal*, (8), 174–191.
- Otto, H. (2017). *Manuel de derecho penal. Teoría general del derecho penal* (7.ª ed.). Atelier.
- Pariona, R. (2006). El derecho penal «moderno». Sobre la necesaria legitimidad de las intervenciones penales. *Derecho Penal y Criminología*, 27(82), 155–174. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/980>
- Peña Cabrera Freyre, R. (2023). *Delitos ambientales y de minería ilegal*. San Bernardo.

- Perdomo, J. (2022). Explotación de minerales: una actividad riesgosa en la mira del derecho penal. *Derecho penal ambiental y reparación de daños a la naturaleza*. Universidad Externado de Colombia. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2022/06/1.-JORGE-PERDOMO.pdf>
- Prittwitz, C. (2004). Sociedad del riesgo y derecho penal. En J. Guzmán (coord.), *El penalista liberal. Controversias nacionales e internacionales en derecho penal, procesal penal y criminología*. Hammurabi.
- Ragués, R. (2020). Tema 6: Imputación del delito económico a personas físicas (II). En J. Silva (dir.), *Lecciones de derecho penal económico y de la empresa. Parte general y especial*. Atelier.
- Reyes, Í. (2015). Un concepto de riesgo permitido alejado de la imputación objetiva. *Ius et Praxis*, 21(1), 137-169. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122015000100005>
- Robles, R. (2020). Tema 5: Imputación del delito económico a personas físicas (I): tipo objetivo. En J. Silva (dir.), *Lecciones de derecho penal económico y de la empresa. Parte general y especial*. Atelier.
- Ruiz, H. (2023). El principio de legalidad penal y la necesidad de una redacción adecuada del delito de minería ilegal. *Lucerna Iuris et Investigatio*, 1(4), 67-87. <https://doi.org/10.15381/lucerna.n4.25246>
- San Martín, D. (2022). *El derecho minero*. Fondo Editorial PUCP.
- Sánchez-Málaga, A. (2017). *Concepto y delimitación del dolo: teoría de las condiciones para el conocimiento* [Tesis de doctorado, Universitat de Barcelona]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/457620>
- Silva, J. (2006). *La expansión del derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales* (2.^a ed.). BdeF.
- Silva, J. (2020). Tema 2: La legislación penal económica. En R. Robles (coord.), *Lecciones de derecho penal económico y de la empresa: parte general y especial*. Atelier.
- Silva, J. (2022). *El riesgo permitido en derecho penal económico*. Atelier.

- Tamayo, J., Salvador, J., Vásquez, A. y Zurita, V. (eds.). (2017). *La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país*. Osinergmin. <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/informes-publicaciones/483409-la-industria-de-la-mineria-en-el-peru-20-anos-de-contribucion-al-crecimiento-y-desarrollo-economico-del-pais>
- Torío, A. (1981). Los delitos de peligro hipotético. Contribución al estudio diferencial de los delitos de peligro abstracto. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, (34), 825–848. https://www.boe.es/biblioteca_juridical/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-P-1981-20082500848
- Urquiza, J. (2021). *Derecho penal. Principios fundamentales*. Gaceta Jurídica.
- Vega, F. (2010). ¿Sociedad de riesgo en el Perú? *Derecho y Cambio Social*, (21), 1-5. https://www.derechoycambiosocial.com/revista021/sociedad_de_riesgo_en_el_peru.pdf
- Ventura, J. (2024). El desafío de la formalización minera en el Perú: evaluación de los incentivos y resultados. *Chornancap Revista Jurídica*, 2(1), 133-166. <https://doi.org/10.61542/rjch.59>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Código Penal. Decreto Legislativo n.º 635. Diario Oficial *El Peruano* (8 de abril de 1991). <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=2>
- Código Procesal Penal. Decreto Legislativo n.º 957. Diario Oficial *El Peruano* (29 de julio de 2004). <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=70003>
- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993, 29 de diciembre). <https://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Politica-del-Peru-1993.pdf>
- Acuerdo Plenario n.º 02.B-2023/CIJ-112 (2023). Corte Suprema de Justicia de la República (28 de noviembre de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/pj/informes-publicaciones/4935726-acuerdo-plenario-n-02-b-2023-cij-112-delitos-ambientales>

- Casación n.º 383-2012/La Libertad (2013). Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente (15 de octubre de 2013). https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij-juris/s_publicaciones_jurisprudencia/as_doctrina_jurisprudencial
- Casación n.º 186-2022/Cusco (2023). Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Permanente (24 de agosto de 2023).
- Casación n.º 2073-2019/Lambayeque (2021). Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria (7 de diciembre de 2021).
- Casación n.º 464-2016/Pasco (2019). Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria (21 de mayo de 2019).
- Casación n.º 819-2016/Arequipa (2019). Corte Suprema de Justicia de la República, Sala Penal Transitoria (24 de mayo de 2019).
- Decreto Legislativo n.º 1451. Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del gobierno nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones. Diario Oficial *El Peruano* (16 de septiembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1692078-26>
- Decreto Legislativo n.º 1105. Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Diario Oficial *El Peruano* (19 de abril de 2012). <https://www.elperuano.pe/NORMASLEGALES/2012/04/19/778570-2.html>
- Decreto Legislativo n.º 1336. Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de Formalización Minera Integral. Diario Oficial *El Peruano* (6 de enero de 2017). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471014-2>
- Decreto Legislativo n.º 1351. Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana. Diario Oficial *El Peruano* (7 de enero de 2017). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471551-3>
- Ley General de Minería. Decreto Supremo n.º 014-92-EM (3 de junio de 1992). <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/3304361-tuo-de-ley-general-de-mineria-ed-2022>

Ley n.º 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Diario Oficial *El Peruano* (18 de noviembre de 2002). <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=33>

Expediente n.º 00017-2023-PI/TC (2025). Tribunal Constitucional (8 de abril de 2025). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00017-2023-AI.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

Mayron Noel Cáceres Gregorio estuvo a cargo de la adquisición de datos y la redacción del trabajo, y aprobó la versión final del manuscrito para su publicación.

Agradecimientos

Un agradecimiento a mis padres, Avelino Cáceres Anampa y Rosmery Gregorio Tanta, quienes son la razón principal de mi crecimiento personal y profesional. Asimismo, expreso especial agradecimiento a Selene Gissel Altamirano Valles, por su apoyo constante en todos mis proyectos académicos.

Biografía del autor

Mayron Noel Cáceres Gregorio es estudiante del último año de la carrera de Derecho en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Se desempeña como asistente de cátedra de la asignatura de Derecho Penal I (Parte general) en la misma de estudios. Es editor asociado de la prestigiosa Revista Peruana de Ciencias Penales y autor de artículos que versan sobre Derecho Penal. Asimismo, ha colaborado en proyectos editoriales de envergadura en el ámbito jurídico, entre los cuales se encuentran «El Código Penal explicado en su doctrina y jurisprudencia» y «Las leyes penales especiales explicadas en su doctrina y jurisprudencia».

Correspondencia

mayron.caceres@unmsm.edu.pe



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 71-92

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.969>

Conducta potencialmente peligrosa en canes: ¿negligencia humana o naturaleza animal?

Potentially dangerous behavior in dogs: human negligence or
animal nature?

Comportamento potencialmente perigoso em cães: negligência
humana ou natureza animal?

CAMILA BERENICE CARTOLÍN AGUILAR
Universidad ESAN
(Lima, Perú)

Contacto: camila.cartolin@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0009-4132-2894>

ALEXANDRA RONCHI CARRASCO
Universidad ESAN
(Lima, Perú)

Contacto: alexa.roca@outlook.com
<https://orcid.org/0009-0007-0054-009X>

RESUMEN

La tenencia de canes potencialmente peligrosos en Perú está regulada por la Ley n.º 27596, creada en respuesta al aumento de incidentes de mordeduras; sin embargo, esta norma se enfoca principalmente en las características físicas de las razas, sin considerar el comportamiento individual de los canes. En este sentido, se observa que la «conducta potencialmente peligrosa» puede

derivar de factores como la falta de socialización, el maltrato o problemas de salud. Esta falta de atención hacia el comportamiento de los perros es consecuencia de la falta de diligencia de los dueños, que puede derivar en abandono, contribuyendo al incremento de perros callejeros y a la propagación de enfermedades. Por lo tanto, la normativa no ha abarcado los factores de tenencia responsable necesarios para disminuir la peligrosidad de los canes, pues no comprende las necesidades de los animales y su integración en la sociedad. En conclusión, es imprescindible implementar políticas efectivas y campañas de concientización que fomenten el respeto y cuidado hacia los canes, asegurando así un entorno más seguro tanto para la comunidad como para los animales, pues promover una tenencia responsable no solo previene incidentes, sino que también fortalece el vínculo entre las personas y sus mascotas, mejorando la calidad de vida de todos.

Palabras clave: canes peligrosos; conducta canina; naturaleza animal, negligencia humana; tenencia de animales.

ABSTRACT

The ownership of potentially dangerous breeds in Peru is regulated by the Law n.º 27596, created in response to the increase in serious incidents related to dog bites; however, this law focuses primarily on the physical characteristics of the breeds, without considering the individual behaviour of the dogs. In this regard, it is noted that potentially dangerous behaviour can stem from factors such as lack of socialisation, mistreatment, or health problems. This lack of attention to the dogs' behaviour results from the owners' negligence, which can lead to abandonment, contributing to the increase of stray dogs and the spread of diseases. Therefore, the regulation has not addressed the responsible ownership factors necessary to reduce the danger posed by these dogs, as it does not consider the animals' needs and their integration into society. In conclusion, implementing effective policies and awareness campaigns is essential to promote respect and care for dogs, thereby ensuring a safer environment for both the community and the animals. Promoting responsible ownership prevents the mentioned incidents as well as strengthens the bond between people and their pets, improving everyone's quality of life.

Keywords: dangerous dogs; canine behaviour; animal nature, human negligence, animal ownership.

RESUMO

A posse de cães potencialmente perigosos no Peru é regulada pela Lei n.º 27596, criada em resposta ao aumento de incidentes de mordidas; no entanto, essa norma foca principalmente nas características físicas das raças, sem considerar o comportamento individual dos cães. Nesse sentido, observa-se que o comportamento potencialmente perigoso pode derivar de fatores como a falta de socialização, maus-tratos ou problemas de saúde. Essa falta de atenção ao comportamento dos cães é consequência da negligência dos donos, o que pode levar ao abandono, contribuindo para o aumento de cães de rua e a propagação de doenças. Portanto, a regulamentação não abordou os fatores de posse responsável necessários para diminuir a periculosidade dos cães, pois não compreende as necessidades dos animais e sua integração na sociedade. Em conclusão, é imprescindível implementar políticas eficazes e campanhas de conscientização que promovam o respeito e cuidado com os cães, garantindo assim um ambiente mais seguro tanto para a comunidade quanto para os animais, já que promover uma posse responsável não só previne incidentes, como também fortalece o vínculo entre as pessoas e seus animais de estimação, melhorando a qualidade de vida de todos.

Palavras-chave: cães perigosos; comportamento canino; natureza animal; negligência humana; posse de animais.

Recibido: 28/03/2025

Revisado: 01/09/2025

Aceptado: 08/09/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

En este contexto, la problemática se centra en que, a pesar de la existencia de normas como la Ley n.º 27596, la regulación de la tenencia de canes en el Perú aborda principalmente la raza y en aspectos físicos, no teniendo en cuenta factores relevantes como el comportamiento, la crianza y la responsabilidad de los dueños. Esta gran diferencia entre la normativa peruana y la realidad

social ha generado un incremento en los casos de episodios de agresión, abandono de animales y propagación de enfermedades zoonóticas, lo que convierte la conducta potencialmente peligrosa de los canes en un problema de salud pública, de seguridad ciudadana y de protección animal.

En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo principal el análisis jurídico de la regulación peruana sobre la tenencia de canes potencialmente peligrosos, evaluando si esta responde adecuadamente a los riesgos reales que representan dichos animales, y proponiendo un enfoque centrado en la tenencia responsable y el comportamiento individual del animal; como objetivos secundarios, identificar las limitaciones normativas al examinar la Ley n.º 27596 y su aplicación en el contexto peruano, contrastar la legislación nacional con la legislación comparada de España y Chile acerca de la materia, evaluar la proporcionalidad sobre las restricciones a los derechos fundamentales de los tenedores de canes considerados potencialmente peligrosos, y proponer recomendaciones jurídicas para tomas de decisiones regulatorias sobre la materia.

Respecto al método de investigación, se adopta un enfoque cualitativo y documental, basado en el análisis de legislación, doctrina jurídica y casos reportados tanto a nivel nacional como internacional. Este método permite contrastar las disposiciones normativas con la realidad social y con los estudios especializados en conducta animal, brindando así una perspectiva integral del problema.

Los canes y los seres humanos han convivido en conjunto desde su domesticación, pues siempre existió una relación de subordinación y trabajo colaborativo, pero basada en cariño y respeto. Sin embargo, algunas labores por las que se les reconocía, como cazar, resguardar, buscar y luchar, han disminuido en popularidad; por lo que, en la modernidad, se les reconoce por su compañía y adaptabilidad, aunque se mantengan los distintivos rasgos físicos que los destacaban en el pasado.

En este contexto, cabe mencionar la importancia de la crianza selectiva que ha dado cuna a las razas que tenemos hoy en día, la cual tiene como objeto el mantener características físicas o de comportamiento seleccionadas en específico por su utilidad o estética, como la curvatura de la cola, el tamaño

de la nariz o la fuerza de la mandíbula. Teniendo en cuenta la selección en específico de ciertos animales por su capacidad de hacer daño, en tanto era necesaria para sus labores, podemos argumentar que ciertas características físicas conllevan un mayor riesgo.

Debido a ello, en los últimos años, somos testigos de una creciente regulación en la tenencia de ciertos animales domésticos, considerados por la sociedad como de alto riesgo; especialmente por los gobiernos locales, los cuales obligan, restringen y hasta prohíben la posesión de ciertas razas de canes, consideradas peligrosas por sus características físicas, «personalidad», reputación e historia.

Asimismo, según la nota de prensa emitida por el Ministerio de Salud del Perú reportó un promedio anual de 55 221 casos de personas mordidas por perros en el país durante el período 2014-2018 (Ministerio de Salud del Perú [MINSA], 2019), por lo que se ha reforzado las campañas de vacunación antirrábica en perros y se ha garantizado la atención rápida de las personas afectadas, con el fin de prevenir casos de rabia humana. Por otro lado, las regiones con mayor cantidad de mordeduras registradas fueron: Lima con un promedio anual de 11 107 casos, seguida de Arequipa (6769), Junín (4496), Cajamarca (4381), Callao (3565) y Puno (3490), según datos de la Dirección de Prevención y Control de Enfermedades Metaxénicas y Zoonosis del MINSA.

Cabe agregar que según estadísticas del Ministerio de Salud del Perú de casos de rabia humana en el período 2019–2025 (Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades – MINSA, 2025), se han reportado seis (06) casos de rabia humana (05 de transmisión silvestre y 01 de transmisión urbana).

Es por ello por lo que el alto número de mordeduras en el Perú conlleva a una extendida preocupación por las probabilidades de contagio de rabia, una enfermedad viral grave que afecta el sistema nervioso de los mamíferos. Esta inquietud se plasma en la Ley n.º 27596, ley que regula el régimen jurídico de canes, cuyas disposiciones, de naturaleza mayormente sancionadora, proponen una extensión de las obligaciones que, en este caso, el tenedor del animal debe observar, se establecen obligaciones y sanciones administrativas

en cuanto a la propia tenencia, crianza y uso de los canes considerados en esta como potencialmente peligrosos.

Es así que, la actitud del propietario juega un papel crucial en el bienestar del animal. Es fundamental reconocer que los animales requieren un espacio donde se sientan cómodos y libres de estrés. Deben contar con áreas diferenciadas para orinar y defecar, así como para comer y beber. Además, es importante incluir en este contexto la actitud hacia los cuidados preventivos de salud y las visitas regulares al veterinario (Cartolin et al., 2020).

Entonces bien es de suma importancia mencionar que la primera ley en el Perú en relación al presente tema, la Ley n.º 27596, «Ley que regula el Régimen Jurídico de Canes», tuvo como fundamentos los siguientes:

- En los tres primeros trimestres del 2001, en parte de Lima y Callao se han producido 19 548 mordeduras de perros registradas por diferentes direcciones de salud (según información estadística).
- En el mundo existen 345 razas reconocidas, de las cuales en nuestro país se encuentran presentes solo 70; y si, aplicando un mínimo de raciocinio matemático, las diez razas que se consideran en los proyectos de ley dictaminados constituyen el 14 % del total. Esto lleva a la conclusión de que el problema se solucionaría en un 1.4 % ya que en nuestro país el 90 % de la población canina está constituida por la población mestiza o híbrida y solo el 10 % por canes de la raza (discusión de Ley n.º 27596).

2. TENENCIA DE CANES POTENCIALMENTE PELIGROSOS

Como punto de partida, debemos entender a qué nos referimos con la clasificación de canes potencialmente peligrosos. Se entiende desde la óptica de la responsabilidad civil, según Díez-Picazo, que el peligro no puede ser considerado como una razón para atribuir la responsabilidad de los daños causados, a menos que esta se considere mayor que la usual (Díez-Picazo Ponce de León, L., 2000); entonces, podemos inferir que el peligro se refiere al incremento o creación de la posibilidad de causar un daño, por un objeto o acción.

La tenencia de animales siempre ha conllevado un riesgo, la posibilidad de generar un daño; entonces la tenencia de canes potencialmente peligrosos, que se sobrelleva con la responsabilidad civil extracontractual y la obligación de actuar diligentemente, implicaría que existen objetos materia de responsabilidad con un mayor grado de riesgo, quizá debido a su tamaño, fuerza o temperamento, pueden representar una mayor capacidad para generar daños a las personas y otros animales.

Es así como, en el año 2024, un caso muy conocido fue reportado por el diario *El Comercio*, pues dos perros atacaron a un adulto mayor que estaba caminando por la vía pública en el distrito Alto de la Alianza en el departamento de Tacna, dicho hombre terminó ensangrentado y con diversas heridas en el rostro y la oreja. Debido a ello, los vecinos de la zona intentaron movilizar a los canes a una perrera cercana, pero los dueños se mostraron resistentes al hecho. No obstante, las autoridades municipales les dieron un plazo de cinco (05) días para que entreguen a los perros y recomendaron medidas de control, incluyendo la reubicación del animal para evitar futuros ataques.

Considerando ello, una moderna perspectiva en una antigua práctica, como es la tenencia de canes, nos lleva a preguntarnos qué tan distintas pueden ser las situaciones que se suscitan en estos casos a comparación de la regla general. Por lo tanto, damos especial importancia a la Ley n.º 27596, que define en su artículo 2 la determinación de razas caninas potencialmente peligrosas; en la cual se consideran como estas, las razas, híbridos o cruces de la raza *American Pitbull Terrier*, y agrega que podrán ser aprobadas por los órganos competentes otras razas consideradas como tal. Por ello, dicha norma discrimina a los canes por su procedencia, sin percatarse en definir características físicas o comportamientos específicos para su restricción.

En la misma, se mencionan las prohibiciones específicas a este tipo de casos, vemos que todas son en relación con comportamientos humanos, por ejemplo, en su artículo 3, enlista las prohibiciones que van desde organización de peleas de canes al adiestramiento dirigido a estas actividades, pero también se restringe el ingreso a locales de espectáculos públicos donde haya asistencia

masiva de personas. Puede resultar razonable los casos planteados en los primeros incisos; sin embargo, el tercero plantea una restricción total de la libertad de tránsito de individuos que, ejerciendo su libertad y derecho al libre desarrollo de la personalidad, deseen asistir a un evento de esta índole, a comparación de otros quienes no poseen canes de estas razas.

En ponderación con el derecho protegido en esta norma, la seguridad de las personas en estos lugares públicos, podemos notar que existe un desbalance en cuanto a la razonabilidad de las medidas tomadas, sobre las restricciones de tránsito en tenencia de estos canes. En ese sentido, utilizaremos como herramienta el test de proporcionalidad a fin de evaluar las restricciones impuestas; la medida es idónea en cuanto protege la seguridad de las personas, restringiendo la capacidad de las personas de poder transitar con sus canes, siempre que sean considerados potencialmente peligrosos. No obstante, consideramos que la medida no es necesaria, en cuanto existen otras medidas para garantizar la seguridad de las personas en caso de que se encuentren con un can potencialmente peligroso; por ejemplo, exigir una crianza y tenencia responsable del can, de modo que su estado de bienestar conlleva a que su temperamento no sea violento, cuya garantía está indicada en el artículo 5, numeral 5.1 de la Ley n.º 30407, Ley de protección y bienestar animal. Finalmente, considerando las variables anteriormente expuestas, la medida no es proporcional al beneficio que trae, más aún si otras medidas menos gravosas y menos restrictivas, pueden traer mayores beneficios a la sociedad.

Por otro lado, cabe mencionar que se faculta a los Gobiernos locales ejercer su competencia en la materia, según sus límites geográficos; es así como, las municipalidades podrán crear registros de los canes potencialmente peligrosos, otorgar las licencias respectivas, supervisar sobre el cumplimiento de las medidas establecidas. Ello a discrecionalidad y capacidad de cada autoridad, lo cual puede dejar que desear en cuanto a su correcta implementación, pues los gobiernos regionales y locales no cuentan con destinar sus recursos para llevar a cabo una política de registro y vigilancia sobre la población de canes potencialmente peligrosos, cuando tienen asuntos de mayor urgencia que batallar.

Asimismo, en esta se detallan las sanciones e infracciones administrativas por el incumplimiento de los deberes regulados; las funciones delegadas a la municipalidad son una carga legal que finalmente no cumple con el espíritu de la norma. Proponemos, en este caso, un cambio de paradigma en cuanto a su función, que debe ser el apoyo e impulso a la educación a una tenencia más responsable de sus canes, en especial aquellos que pueden significar un mayor peligro, si estos no son bien cuidados y educados.

En esa misma línea, en el Proyecto de Ley n.º 4088-2022-CR, «Ley que crea el delito de posesión peligrosa de can potencialmente peligroso por no uso de bozal o correa en lugar público, lugar de acceso o tránsito público, o lugares de uso común en sitios privados», se propone la incorporación el artículo 273-B al Código Penal Peruano, Decreto Legislativo n.º 635, el cual se enumeran conductas dolosas referentes a la tenencia de un can potencialmente peligroso, sin bozal o sin correa; con agravantes si se trata de más de un animal o las víctimas resultan menores de edad, personas con discapacidad o adultos mayores; y como atenuantes si el riesgo es creado en espacios públicos, lugar o circunstancia que convoque multiplicidad de personas (Proyecto de Ley n.º 4088/ 2022-CR).

En ese sentido, las regulaciones sobre la tenencia de canes potencialmente peligrosos varían según el país y la localidad. Algunas jurisdicciones exigen licencias específicas, el uso de bozal en público y las restricciones sobre sus crías; y la razón detrás de estas medidas es minimizar el riesgo de ataques y garantizar la seguridad en la comunidad.

Por último, tomando en cuenta la referida Ley n.º 30407, los dueños o cuidadores de fauna silvestre y doméstica, en este caso canes, tienen el deber y la responsabilidad de garantizar su bienestar, brindándoles alimentación, salud, vivienda y protección contra el maltrato. Además, son responsables de prevenir conductas agresivas mediante una tenencia responsable y una adecuada socialización con el entorno. Así, la referida ley también establece que los dueños deben asumir las consecuencias por los daños que sus animales puedan causar, enfatizando que el comportamiento del animal está directamente relacionado con los cuidados y educación que recibe.

Cabe resaltar que, en España, se aprobó el Anteproyecto de la Ley de Protección Animal y Derecho de los Animales,¹ y con el cual se dió a conocer nuevas tendencias con respecto al cuidado y tenencia responsable de los animales. Es así como esta nueva normativa internacional elimina la alusión a las «razas potencialmente peligrosas» y se enfoca principalmente en la tenencia responsable y la importancia de la formación en materia de educación canina. A pesar de ello, en el caso peruano, aún se mantiene la referencia a dicho término en la normativa vigente, lo cual evidencia la necesidad de una modificación legal que priorice el comportamiento individual del animal y la responsabilidad del dueño, por encima de los criterios basados únicamente en la raza.

2.1. Conducta potencialmente peligrosa en canes

La conducta potencialmente peligrosa en los perros puede manifestarse de diversas maneras, y es crucial identificar su origen para aplicar las medidas adecuadas. Es así como los autores Landsberg y Denenberg (2014) consideran que existen tres niveles principales de comportamiento indeseable en los canes. Algunos comportamientos pueden ser normales según la especie, raza o edad del perro, pero aun así requieren una adecuada gestión por parte de los propietarios. Otros comportamientos, aunque dentro del rango de lo esperado, pueden ser intensos o difíciles de manejar, como el ladrido excesivo o la hiperactividad, lo que demanda evaluaciones más profundas y estrategias de modificación. Finalmente, las conductas anormales o patológicas, derivadas de problemas emocionales o de salud mental, representan un mayor riesgo y necesitan intervenciones especializadas. Por ello, la correcta identificación y manejo de estos niveles es clave para prevenir situaciones peligrosas tanto para los perros como para las personas.

Entonces bien, podemos decir que la conducta potencialmente peligrosa en canes refiere a comportamientos que, debido a la naturaleza o la intensidad de las acciones de un perro, podrían representar un riesgo para la seguridad

1 Anteproyecto de la Ley de Protección Animal y Derecho de los Animales, aprobado el 18 de febrero de 2022.

de las personas o de otros animales. Este tipo de conducta puede deberse a varios factores, incluyendo la genética, el entorno, el entrenamiento o la falta de socialización del animal.

Asimismo, algunas de las conductas que suelen considerarse como «potencialmente peligrosa» en los perros son las siguientes:

- Mordeduras o intentos de morder: los perros que han mordido o intentado morder representan un riesgo, independientemente de la severidad.
- Ataques repetidos a otros perros: los perros que atacan frecuentemente a otros animales, especialmente si las peleas causan lesiones graves.
- Comportamientos territoriales extremos: cuando el perro se vuelve agresivo al proteger su territorio, como la casa, jardín o su dueño.
- Postura corporal amenazante: señales como rigidez, gruñir, mostrar los dientes, o lanzar mordiscos al aire indican un comportamiento peligroso.
- Historial de ataques: los perros con antecedentes de ataques suelen estar sujetos a medidas preventivas, como el uso de bozales o restricciones.

Cabe añadir que la agresividad es el problema más común en las consultas veterinarias en América del Norte, representando alrededor del 70 % de los casos, y es una gran preocupación humana, pues en Estados Unidos se hospitalizan aproximadamente 5 millones de personas al año debido a mordeduras de perros (Landsberg y Denenberg, 2014). La mayoría de las formas de agresión, excepto la depredación, son comportamientos destinados a aumentar la distancia entre el perro y el estímulo que lo amenaza. Las motivaciones detrás de la agresión pueden variar, pero el miedo, la ansiedad, la incertidumbre, la genética, las respuestas aprendidas, el desarrollo temprano, la socialización y las experiencias previas influyen en el surgimiento de la agresividad.

Es en ese sentido que podemos mencionar los factores principales que contribuyen a una conducta potencialmente peligrosa:

- **Falta de socialización:** Los perros que no han sido expuestos a diversos entornos, personas o animales pueden desarrollar miedo o comportamientos agresivos.
- **Maltrato o abuso:** Los perros que han sufrido abusos pueden volverse defensivos y reaccionar con agresión hacia otros.
- **Enfermedades o dolor:** Problemas de salud pueden causar que los perros actúen de manera agresiva debido al dolor o malestar.

En síntesis, se considera que la agresividad se refiere a comportamientos amenazantes o ataques, que pueden ir desde ajustes sutiles en la postura hasta expresiones faciales, vocalizaciones o mordidas. Por tanto, los canes que se excitan con facilidad son más propensos a mostrar agresividad, ya que su estado físico impacta en su capacidad de tomar decisiones, inclinándose hacia la huida o la pelea.

2.2. Derecho Comparado: un vistazo a la realidad de los canes

Cuadro 1

Derecho comparado: un vistazo a la realidad de los canes

Aspecto	Perú	España	Chile
Definición de animales potencialmente peligrosos	Se definen por razas específicas y conductas agresivas sin especificar características físicas. (Artículo 2 de la Ley n.º 27596 y párrafo 1.7.4 del Proyecto de Ley n.º 3890/2022-CR)	Se consideran aquellos que tienen capacidad de causar muerte o lesiones, tanto por especies o razas como por características físicas o conductas agresivas. (Artículo 2 de la Ley n.º 50/1999 y Real Decreto 287/2002)	Se califican por pertenencia a ciertas razas o cruces, características físicas y conductas agresivas. (Artículo 6 de la Ley n.º 21020 y Artículo 13 y 14 del Decreto n.º 1007)
Prohibiciones y regulaciones específicas	Prohibiciones principalmente relacionadas con comportamientos humanos como organización de peleas de canes, restricciones al ingreso a espectáculos públicos. (Artículo 3 de la Ley n.º 27596)	Establecimiento de medidas especiales de seguridad y protección como uso de bozal o arnés, restricciones de circulación en lugares públicos, contratación de seguro de responsabilidad civil. (Artículo 2 de la Ley n.º 50/1999 y Real Decreto 287/2002)	Imposición de condiciones especiales de tenencia como circulación con bozal o arnés, esterilización, prohibición de adiestramiento para la agresión. (Artículo 6 de la Ley n.º 21020).

2.3. Realidad de los canes en el Perú

En el Perú, la situación de los canes refleja una problemática que involucra tanto a la sociedad como al Estado. Es por ello que uno de los principales desafíos es la irresponsabilidad de los dueños o cuidadores de los canes, quienes a menudo no asumen plenamente las responsabilidades que implica tener un animal a su cargo. Es menester comentar que la tenencia de canes en áreas urbanas, en muchos casos, está marcada por la falta de cuidado adecuado, el abandono y la ausencia de conciencia sobre el bienestar animal (Cáceda, León, y Falcón, 2020), lo que contribuye al aumento de la población de perros callejeros y a la exposición de riesgos para la salud pública y la seguridad.

Los dueños de canes no cumplen con el deber de diligencia en su papel de propietarios o poseedores, como proporcionar atención veterinaria, esterilización, vacunación, y una adecuada alimentación, lo que genera problemas como la propagación de enfermedades zoonóticas y el crecimiento descontrolado de perros en las calles (MINSA, 2020). Asimismo, la diligencia del dueño se traslada al reconocimiento de las características físicas y actitudinales de su mascota, y los cuidados que debe llevar a cabo para evitar el daño del mismo bien o causado por este.

Esta falta de diligencia conlleva a la responsabilidad por los actos cometidos por los animales, especialmente si estos son domésticos (Kubica, 2015); situaciones que suelen no enfrentarse, y que da razón a la situación de abandono de perros cuando dejan de ser «convenientes» para sus dueños, ya sea por cuestiones económicas, de espacio o de comportamiento. Este acto de abandono no solo es un reflejo de una baja conciencia ciudadana, sino que también tiene graves consecuencias para los animales y las comunidades.

Entonces, la satisfacción de las necesidades básicas de estos canes no solo se considera al momento de entender el cumplimiento de la diligencia, sino que debe de tenerse en cuenta las características del espécimen para adecuar sus cuidados y adiestramiento a este, con el fin de su integración a una sociedad humana. La falta de conciencia ciudadana sobre la tenencia responsable de mascotas está estrechamente relacionada con una cultura de indiferencia hacia los derechos de los animales; a pesar de las campañas de sensibilización promovidas por algunas organizaciones y gobiernos locales, aún es común ver

perros deambulando sin supervisión, incluso en zonas urbanas densamente pobladas. Esto incrementa los riesgos de accidentes de tránsito, ataques a personas o a otros animales, y la transmisión de enfermedades. En este sentido, es evidente que aún existe una brecha significativa entre la normativa y su cumplimiento en la práctica.²

En conclusión, la realidad de los canes en el Perú pone en evidencia la falta de diligencia por parte de muchos poseedores y la baja conciencia ciudadana respecto a la tenencia responsable de mascotas. Aunque existen normativas que buscan controlar esta situación, su efectividad depende de un cambio cultural que fomente el respeto y el cuidado adecuado de los animales y para lograrlo, es fundamental que tanto el Estado como la sociedad en conjunto trabajen en campañas de concientización y en la implementación de políticas que realmente protejan a los canes y garanticen un entorno más seguro para la ciudadanía.

2.4. Ley n.º 27596 Ley que regula el régimen jurídico de canes en Perú

La Ley n.º 27596,³ también conocida como «Ley que regula el Régimen Jurídico de Canes» en Perú, tiene como objetivo principal garantizar la seguridad pública mediante la regulación de la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos. Dicha norma define a estos canes basándose principalmente en su raza, tamaño, fuerza y temperamento, lo que implica un mayor riesgo de causar daños a personas u otros animales si no se manejan adecuadamente. A lo largo de sus disposiciones, la ley busca establecer medidas que reduzcan este riesgo, exigiendo que los dueños de estos animales cumplan con ciertas obligaciones específicas, como el uso de bozales, correas en lugares públicos, la inscripción en registros municipales y la obtención de licencias para su tenencia.

En ese sentido, la inclusión de estas obligaciones se considera como medidas preventivas que pretenden controlar y gestionar los riesgos que

2 Ley n.º 27596. «Ley que regula el régimen jurídico de canes». Publicada el 14 de diciembre de 2001. República del Perú.

3 Ley n.º 27596. «Ley que regula el régimen jurídico de canes». Publicada el 14 de diciembre de 2001. República del Perú.

suponen ciertos comportamientos caninos asociados a la agresividad. Es así que, a través de esta normativa, se busca asegurar que los tenedores de estos canes asuman una mayor responsabilidad por su cuidado y conducta, lo que reduce la probabilidad de incidentes peligrosos.

A pesar de que la Ley n.º 27596 se presenta como una respuesta eficiente a los riesgos que suponen los canes potencialmente peligrosos, su aplicación y efectividad pueden ser limitadas por factores como la falta de educación adecuada sobre tenencia responsable y la capacidad de las autoridades locales para hacer cumplir las disposiciones. Además, se ha criticado que el criterio de peligrosidad basado en la raza puede ser insuficiente, pues no siempre refleja de manera precisa el comportamiento real de los animales, lo cual refuerza la necesidad de considerar otros factores, como el entorno en el que se cría al animal y las habilidades de sus cuidadores.

En suma, la ley busca proteger a la sociedad de los riesgos relacionados a la tenencia de canes peligrosos, promoviendo una mayor responsabilidad en los dueños y otorgando a las autoridades locales las herramientas para regular su cumplimiento. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de la educación sobre la tenencia responsable y la adecuada implementación de sus disposiciones por parte de los gobiernos municipales.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

Esta sección aborda la regulación y el debate sobre la tenencia de canes considerados potencialmente peligrosos, centrándose en el contexto peruano y comparando con otras jurisdicciones. En el presente se describe cómo, desde la antigüedad, los perros han acompañado a los seres humanos en labores específicas, como la caza y la protección, aunque en la actualidad su rol se ha reducido mayormente a la compañía. Esta evolución ha impulsado la crianza selectiva para preservar características físicas y de comportamiento, lo que, a su vez, ha suscitado preocupaciones sobre los riesgos asociados con ciertas razas.

En Perú, la Ley n.º 27596 regula la tenencia de canes potencialmente peligrosos, estableciendo obligaciones y sanciones para los dueños de especímenes de ciertas razas o canes con características que conllevan mayor

posibilidad de causar daños. A través de esta ley, el gobierno peruano ha intentado mitigar los riesgos asociados con ciertas razas o comportamientos peligrosos, restringiendo su tránsito o imponiendo más barreras. Sin embargo, la regulación parece enfocarse más en ciertas razas de perros con características vinculadas a actividades violentas que en comportamientos específicos, lo que ha generado controversia. Es por ello que consideramos que la discriminación por raza, sin considerar el entorno o la crianza del animal, es una medida insuficiente para abordar el problema.

En este contexto, también resulta importante mencionar la Ley n.º 30407,⁴ Ley de Protección y Bienestar Animal, la cual reconoce a los animales como seres sensibles y promueve su protección integral y trato digno. Esta norma establece principios orientados a una tenencia responsable, e impone obligaciones claras a los dueños respecto al bienestar físico y emocional de los animales. Asimismo, prohíbe expresamente toda forma de crueldad, maltrato y abandono. Bajo esta ley, la conducta agresiva de un perro no puede analizarse aisladamente de las condiciones en que ha sido criado y mantenido por su dueño. Por lo tanto, el enfoque normativo debería realizar una evaluación integral basada en el trato, entorno y cuidados proporcionados al can.

Asimismo, se considera en el presente que la conducta potencialmente peligrosa en los perros, identificando factores como la falta de socialización, el maltrato o problemas de salud como elementos clave que influyen en la agresividad. Se señala que, aunque ciertas razas tienen una mayor predisposición genética a la agresión, no es el único factor determinante del comportamiento peligroso, ya que un punto relevante es la educación por parte del dueño o cuidador y el entorno en el que se cría al perro.

Finalmente, se sugiere que el entorno y la crianza del dueño juegan un papel crucial en la prevención de ataques, más que la raza del perro en sí. En consecuencia, la normativa peruana debería enfocarse específicamente en la educación y la tenencia responsable de los canes, como lo propone la legislación española actual, la cual ha eliminado la referencia a las razas peligrosas y ha

4 Ley n.º 30407. «Ley de protección y bienestar animal». Publicada el 08 de enero de 2016. República del Perú.

puesto énfasis en la formación de los dueños. Después, podemos concluir que el riesgo asociado con los canes potencialmente peligrosos no es solo inherente al animal mismo, sino a la educación y crianza que le brinda el dueño o cuidador y al ambiente en el que se desarrollan dichos canes.

4. CONCLUSIONES

- La tenencia de canes potencialmente peligrosos conlleva una gran responsabilidad por parte de sus propietarios. La falta de diligencia en el cuidado y manejo de estos animales puede resultar en ataques y daños, subrayando la importancia de la educación y la concienciación sobre las responsabilidades que implica la tenencia de animales, especialmente en un contexto urbano como el de Perú.
- A pesar del objeto de la Ley n.º 27596, la clasificación de razas potencialmente peligrosas no aborda de manera adecuada las características individuales y el comportamiento de cada can, y resulta ineficiente en la protección de ataques de canes, puesto que no ofrece una solución a los problemas de raíz. Esto dado que la mayoría de los incidentes de mordedura involucran a perros que no han recibido el entrenamiento y el cuidado necesarios.
- La problemática de la tenencia irresponsable de canes en Perú refleja una cultura de indiferencia hacia los derechos de los animales y una falta de conciencia sobre la tenencia responsable. Es así que los cambios culturales y la concientización humana son imprescindibles para mejorar la situación, y esto debe ir acompañado de campañas educativas efectivas que promuevan el bienestar animal y la seguridad pública.
- La solución a la problemática de la conducta potencialmente peligrosa en canes debe ser abordada de manera conjunta por el Estado y la sociedad civil. De igual manera, la implementación de políticas públicas que fomenten la tenencia responsable de animales y el establecimiento de medidas de control y prevención efectivas son esenciales para garantizar la seguridad pública y el bienestar de los canes.

REFERENCIAS

- Cáceda, S., León, D. y Falcón, N. (2020). La tenencia de animales de compañía en el Perú: ¿Responsabilidad o irresponsabilidad? *Revista de Investigación en Veterinaria de Perú*, 32(3), e20393. <http://www.scielo.org.pe/pdf/rivep/v32n3/1682-3419-rivep-32-03-e20393.pdf>
- Cartolín, X, Herrera, P, León, D. y Falcón, N. (2020). Impacto emocional asociado a la pérdida o fallecimiento de un animal de compañía. *Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú*, 31(2), e17837. <https://dx.doi.org/10.15381/rivep.v31i2.17837>
- Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades – MINSA (2025). *Número de casos de rabia humana, Perú 2000 – 2025*. <https://www.dge.gob.pe/portal/docs/vigilancia/sala/2025/SE01/rabia.pdf>
- Diario *El Comercio*. (2024). *Dos perros atacan a anciano y lo dejan grave: canes le mordieron el rostro y oreja*. <https://elcomercio.pe/peru/tacnados-perros-atacan-a-anciano-y-lo-dejan-grave-canes-le-mordieron-el-rostro-y-oreja-ultimas-noticia/>
- Díez-Picazo Ponce de León, L. (2000). *Culpa y riesgo en la responsabilidad civil extracontractual*. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, (4), 156–166. [https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-A-2000-10015300166​;contentReference\[oaicite:0\]{index=0](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-A-2000-10015300166​;contentReference[oaicite:0]{index=0)
- Gatica Rodríguez, María Paz. Responsabilidad civil por daños causados por especímenes caninos potencialmente peligrosos: construcción y utilidad de una regla especial de responsabilidad. *RDUCN*. 2021, vol.28 [citado 2023-11-26], 4. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/3724/3673>
- Kubica, M. L. (2015). *El riesgo y la responsabilidad objetiva*. [Tesis doctoral, Universidad de Girona], 3. Repositorio DUGiDocs. <http://hdl.handle.net/10803/328430>

- Landsberg, G. M. y Denenberg, S. (2014). *Problemas de comportamiento de los perros*. En Manual Veterinario MSD. <https://www.msdivetmanual.com/es/proprietarios-de-perros/comportamiento-de-los-perros/problemas-de-comportamiento-en-los-perros>
- Ministerio de Salud del Perú (MINSA). (2019). *En el Perú se registra más de 55 mil casos de mordedura de perro al año*. <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/51949-en-el-peru-se-registra-mas-de-55-mil-casos-de-mordedura-de-perro-al-ano>
- Ministerio de Salud del Perú (MINSA). (2020). *Plan de Acción para la Prevención y el Control de la rabia en humanos en las Américas*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/421939/doc_tec01.pdf
- Olivares Moreno, Á. Perros potencialmente peligrosos: ¿cuestión de raza o de educación? The Conversation. Artículo web publicado el 14 de julio de 2022. <https://theconversation.com/perros-potencialmente-peligrosos-cuestion-de-raza-o-de-educacion-184389>
- Rubio Becerra, G. F. La limitación resarcitoria en el numeral b) del art. 14 de la Ley n.º 27596 referente a la indemnización equivalente a 1 UIT que afronta el propietario o poseedor de un can en caso de que este último cause la muerte a otro can. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada Antenor Orrego. Trujillo, Perú. (2020). https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UPAO_0722f9bf651361a498d9d05ad3d56562

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Anteproyecto de la Ley de Protección Animal y Derecho de los Animales, aprobado el 18 de febrero de 2022. Gobierno de España. https://www.animalshealth.es/fileuploads/user/Borrador_Anteproyecto_Ley_Proteccion_Derechos_Animales.pdf

Decreto n.º 1007, de fecha 17 de agosto de 2018, Reglamento que establece la forma y condiciones en que se aplicarán las normas sobre tenencia responsable de mascotas y animales de compañía y determina las normas que permitirán calificar a ciertos especímenes caninos como potencialmente peligrosos. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1121980>

Ley n.º 27596. Ley que regula el régimen jurídico de canes. Publicada el 14 de diciembre de 2001. República del Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2833445/27596.pdf?v=1645050596>

Ley n.º 30407. Ley de protección y bienestar animal. Publicada el 08 de enero de 2016. República del Perú. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/08/Ley-30407-LPDerecho.pdf>

Ley n.º 50/1999, de fecha 23 de diciembre de 1999, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-24419>

Ley n.º 21020, de fecha 02 de agosto de 2017, sobre Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1106037>

Proyecto de Ley n.º 4088/2022-CR, recibido el 27 de enero de 2023. Presentado por la congresista Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez. República del Perú. <https://lpderecho.pe/incluir-como-circunstancia-agravante-ataques-de-perros-de-raza-peligrosa-o-potencialmente-peligrosa/>

Real Decreto n.º 287/2002, de fecha 22 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 50/1999. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2002/03/22/287>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

Las autoras declaran no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

Las autoras han participado en el proceso de investigación, recopilación de datos y redacción del documento.

Agradecimientos

Expresamos nuestro sincero agradecimiento a nuestras familias, por el apoyo constante, la comprensión y el aliento brindados a lo largo de nuestra formación académica y durante el desarrollo del presente artículo. Asimismo, agradecemos de manera especial al profesor Gustavo Enrique Montero Ordinola, del curso de Responsabilidad Civil, quien nos impulsó a la realización de esta investigación y cuyas orientaciones, enseñanzas y valiosos aportes académicos fueron fundamentales para el análisis jurídico desarrollado. Finalmente, manifestamos nuestro compromiso con la protección y el bienestar animal, convicción que ha orientado el enfoque del presente artículo, el cual busca contribuir a una reflexión crítica sobre la tenencia responsable de canes y la necesidad de una regulación que priorice la conducta, el cuidado y la educación por parte de los tenedores, antes que la estigmatización basada en la raza.

Biografía de las autoras

Camila Berenice Cartolín Aguilar, bachiller de la carrera de Derecho Corporativo de la Universidad Esan.

Alexandra Ronchi Carrasco, bachiller de la carrera de Derecho Corporativo de la Universidad Esan.

Correspondencia

camila.cartolin@gmail.com



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 93-136

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1334>

El papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía

The Role of the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office in the Control of Environmental Public Policies in the Amazon

O papel do Ministério Público Federal brasileiro no controle das políticas públicas ambientais na Amazônia

ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA

Procurador da República. Ministério Público Federal: Manaus, AM, BR
(Manaos, Brasil)

Contacto: porrecaandre@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0296-5020>

RESUMEN

El objetivo de esta investigación consistió en analizar las funciones del Ministerio Público Federal brasileño en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía, considerando tanto su actuación judicial como extrajudicial. Por medio de una metodología cualitativa, con enfoque dogmático-analítico, jurisprudencial e interdisciplinar, se examinaron los fundamentos normativos de esa función, las omisiones del Estado y los instrumentos jurídicos utilizados para enfrentar ineficiencias administrativas. Se exploraron mecanismos como recomendaciones, audiencias públicas, acuerdos de ajuste de conducta, acción civil pública, control de constitucionalidad y otros medios capaces de

suprir la ineficacia estatal. Se concluyó que la Fiscalía Federal ejerce un papel estratégico, capaz de articular una actuación que fortalece la efectividad del derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Palabras clave: Ministerio Público Federal; políticas públicas ambientales; Amazonía; derechos fundamentales.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the role of the Brazilian Federal Prosecution Service in overseeing environmental public policies in the Amazon, considering both its judicial and extrajudicial activities. Drawing on a qualitative methodology with a dogmatic-analytical, jurisprudential, and interdisciplinary approach, the study examined the legal foundations of this function, patterns of governmental omission, and the legal tools used to address administrative inefficiencies. The analysis explored mechanisms such as recommendations, public hearings, conduct adjustment agreements, public civil actions, constitutional review, and other means capable of compensating for state inaction. The study concludes that the Prosecution Service plays a strategic role by promoting actions that reinforce the effectiveness of the fundamental right to an ecologically balanced environment.

Keywords: Federal Prosecution Service; environmental public policies; Amazon; fundamental rights.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar as funções do Ministério Público Federal brasileiro no controle das políticas públicas ambientais na Amazônia, considerando tanto sua atuação judicial quanto extrajudicial. Por meio de uma metodologia qualitativa, com enfoque dogmático-analítico, jurisprudencial e interdisciplinar, examinaram-se os fundamentos normativos dessa função, as omissões estatais e os instrumentos jurídicos utilizados para enfrentar ineficiências administrativas. Foram explorados mecanismos como recomendações, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, ação civil pública, controle de constitucionalidade e outros meios capazes de suprir a ineficácia estatal. Concluiu-se que o MPF exerce função estratégica,

sendo capaz de articular uma atuação que fortalece a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Ministério Público Federal; políticas públicas ambientais; Amazônia; direitos fundamentais.

Recibido: 12/08/2025

Revisado: 02/12/2025

Aceptado: 05/12/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se propone analizar el papel del Ministerio Público Federal (MPF) de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales implementadas en la región amazónica, especialmente a partir de los instrumentos jurídicos, judiciales y extrajudiciales, conferidos por la Constitución de 1988 y por la legislación infraconstitucional. El trabajo parte de un problema jurídico central: ¿sería posible y jurídicamente legítimo que una institución dotada de autonomía funcional e incumbencias constitucionales, como el MPF, intervenga en el diseño, la ejecución o la corrección de políticas públicas, con el objetivo de garantizar la tutela efectiva del derecho fundamental al medio ambiente ecológicamente equilibrado? A partir de esa cuestión, se formula la hipótesis de que el Ministerio Público Federal desempeñaría un rol constitucionalmente previsto de fiscalización y control sobre la actuación del Poder Público, lo cual incluiría la posibilidad de inducir, corregir o judicializar políticas públicas ambientales, cuando estas se muestren ineficaces, omisivas o contrarias a los principios constitucionales.

La elección del tema se justifica tanto por su relevancia teórica como por su urgencia práctica. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1988, el medio ambiente ha sido reconocido como un derecho de todos y un deber del Estado, lo que implica la necesidad de políticas públicas consistentes, continuas y técnicamente adecuadas para su protección. Sin embargo, en contextos marcados por la ineficiencia administrativa, la falta de coordinación interinstitucional y la presión de intereses económicos, como ocurre con frecuencia en la Amazonía, tales políticas se revelan insuficientes o ausentes, lo que exige respuestas institucionales capaces de restablecer el equilibrio entre

desarrollo y sostenibilidad. En ese contexto, el MPF aparece como un actor fundamental para garantizar que las obligaciones constitucionales no sean relegadas a meras promesas programáticas, sino que se traduzcan en acciones concretas y fiscalizables.

Desde el punto de vista metodológico, se adopta una perspectiva cualitativa, dogmático-analítica e interdisciplinar. La investigación parte del estudio de la doctrina jurídica brasileña, examina la legislación aplicable a la Fiscalía y a la política ambiental, e integra elementos de la teoría del Estado, del derecho constitucional y del derecho ambiental. Asimismo, se hace referencia a decisiones judiciales paradigmáticas y a experiencias concretas de actuación del Ministerio Público Federal brasileño en defensa de la Amazonía, a fin de ilustrar la aplicación práctica de los instrumentos teóricos analizados.

El trabajo se estructura en cuatro partes principales, además de esta introducción y de las conclusiones. El primer capítulo aborda el marco constitucional del Ministerio Público Federal y su legitimación para la defensa de derechos fundamentales en materia ambiental. En el segundo capítulo, se analiza el contexto amazónico como espacio de actuación de la Fiscalía brasileña, destacando sus características socioambientales y los desafíos institucionales enfrentados. El tercer capítulo examina los instrumentos extrajudiciales de actuación del MPF, como las recomendaciones, los acuerdos de ajustamiento de conducta y las audiencias públicas. Finalmente, el cuarto capítulo estudia los mecanismos judiciales disponibles para la inducción o corrección de políticas públicas ambientales, como la acción civil pública, los litigios estructurales, el mandado de injunção y otros instrumentos procesales compatibles con las funciones del Ministerio Público.

1. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL BRASILEÑO

1.1. Naturaleza jurídica, configuración institucional y principios orgánicos

Según el artículo 127 de la Constitución Federal de 1988, el Ministerio Público brasileño constituye una función esencial para la justicia, revestida de

autonomía funcional, administrativa y financiera. La institución no se inserta en ninguno de los tres Poderes del Estado, lo que le confiere una posición institucional independiente, con atribuciones propias orientadas a la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los derechos fundamentales.

Tal autonomía, además de garantizar la libertad de actuación de sus miembros, se manifiesta en la posibilidad de presentar proyectos de ley relativos a su estructura y funcionamiento, formular su propuesta presupuestaria y organizar su administración interna. Dichas prerrogativas están previstas expresamente en los artículos 127, § 2, y 128, § 5, inciso II, de la Constitución Federal.

Para posibilitar el cumplimiento de las misiones constitucionales, el artículo 127, § 1, consagra tres principios fundamentales que estructuran el funcionamiento del órgano: la unidad, la indivisibilidad y la independencia funcional. Por unidad se entiende que el Ministerio Público constituye un solo cuerpo institucional, aun cuando se divida en distintos ramos y órganos con atribuciones específicas. La indivisibilidad, por su vez, permite la sustitución entre sus miembros sin que ello comprometa la legitimidad de las actuaciones. En cuanto a la independencia funcional, esta garantiza que cada fiscal actúe conforme a su convicción jurídica, sin subordinación jerárquica en el contenido de sus manifestaciones.

El diseño institucional del Ministerio Público se organiza a partir de dos niveles: federal y estatal. En el ámbito de la Unión, la Ley Complementaria n.º 75, de 20 de mayo de 1993, regula el Ministerio Público de la Unión (MPU), integrado por cuatro ramas: el Ministerio Público Federal (MPF), el Ministerio Público del Trabajo (MPT), el Ministerio Público Militar (MPM) y el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios (MPDFT). Cada uno actúa según sus respectivas atribuciones materiales y territoriales. A su vez, los estados cuentan con ministerios públicos propios, regidos por la Ley n.º 8.625, de 12 de febrero de 1993, todos sometidos a los principios y funciones establecidos en los artículos 127 y 129 de la Constitución Federal.

El conjunto de atribuciones del Ministerio Público se encuentra enumerado en el artículo 129 de la Constitución Federal. Entre las más relevantes figuran: la titularidad privativa de la acción penal pública (inciso I);

la promoción de la acción civil pública y del inquérito civil para la protección de intereses difusos y colectivos, como el medio ambiente y el patrimonio público (inciso III); la fiscalización del cumplimiento de las leyes (inciso II); la defensa de los derechos de las poblaciones indígenas y tradicionales (inciso V); la promoción del control externo de la actividad policial (inciso VII); la expedición de recomendaciones (inciso VI); la supervisión de la ejecución penal (inciso VIII); y la intervención obligatoria en procesos en que la ley así lo disponga (inciso IX).

La carrera en el Ministerio Público solo se inicia mediante aprobación en un concurrido concurso público de pruebas y títulos, realizado bajo criterios de mérito y transparencia, lo que refuerza su carácter técnico e imparcial. El proceso selectivo contempla múltiples etapas, incluyendo pruebas objetivas, pruebas escritas disertantes, prueba oral y evaluación de títulos, con la participación del Poder Judicial y de la Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) en la comisión examinadora. Además, se exige la comprobación de un mínimo de tres años de actividad jurídica, conforme al artículo 129, § 3 de la Constitución Federal.

En el contexto del federalismo brasileño, el Ministerio Público Federal, por sus procuradores de la República, ejerce funciones ante la Justicia Federal de primera instancia. En el ámbito civil, actúa en las causas en que la Unión, entidad autárquica o empresa pública federal sea parte como autora, demandada, asistente u oponente (artículo 109, inciso I, CF/88), con excepción de los casos de quiebra, accidentes laborales y aquellos sometidos a la Justicia Electoral o a la Justicia del Trabajo. También interviene en procesos entre estado extranjero u organismo internacional y municipio o persona domiciliada en Brasil (inciso II); en causas fundadas en tratado o contrato entre la Unión y estado extranjero u organismo internacional (inciso III); en acciones relativas a nacionalidad o naturalización (inciso X); y en las disputas sobre derechos indígenas (inciso XI).

En materia penal, le corresponde actuar en delitos políticos y en infracciones penales cometidas en perjuicio de bienes, servicios o intereses de la Unión, de sus autarquías o empresas públicas (inciso IV), con excepción de las contravenciones penales y los casos de competencia de la Justicia

Militar o Electoral. También ejerce funciones en delitos previstos en tratados internacionales cuando haya conexión transnacional (inciso V); en delitos cometidos a bordo de navíos o aeronaves (inciso IX); en delitos de ingreso o permanencia irregular de extranjeros (inciso X); en *habeas corpus* y mandados de seguridad relacionados con autoridades federales (incisos VII y VIII); y en delitos contra la organización del trabajo y, en los casos previstos por ley, contra el sistema financiero y el orden económico-financiero (inciso VI).

El MPF también actúa ante los Tribunales Regionales Federales (TRF), por medio de los procuradores regionales de La República, que ejercen sus funciones en todos los recursos interpuestos contra decisiones de jueces federales. En estos tribunales, su presencia es permanente como parte o guardián del orden jurídico, con atribución para dictaminar en recursos, impugnar decisiones, recorrer ante los tribunales superiores y promover acciones originarias de competencia del tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal.

En el Superior Tribunal de Justicia (STJ), ofician los subprocuradores generales de la República, cuya actuación se extiende tanto en cuanto a los recursos especiales como a la emisión de pareceres en calidad de defensor del orden jurídico en otros casos, conforme al artículo 105, inciso III, de la Constitución Federal. En ese foro, el Ministerio Público Federal desempeña un papel fundamental en la interpretación uniforme de la legislación federal, participando activamente en la consolidación de precedentes judiciales y en la protección de derechos colectivos, sociales y difusos en las esferas civil y penal.

En la cúspide de la estructura se encuentra el Procurador General de la República (PGR), quien actúa ante el Supremo Tribunal Federal en los procesos penales de competencia originaria y en los mecanismos de control abstracto de constitucionalidad. Es la única autoridad del Ministerio Público legitimada para proponer la acción directa de inconstitucionalidad (ADI), la acción declarativa de constitucionalidad (ADC) y la acción de incumplimiento de precepto fundamental (ADPF) ante la Corte Suprema, conforme al artículo 103, inciso VI, de la Constitución Federal. Corresponde al PGR promover tales acciones en nombre de la institución, así como intervenir en todas las causas de competencia del tribunal.

Además de sus atribuciones jurisdiccionales y extrajudiciales, el Ministerio Público Federal también actúa como autoridad administrativa en la cooperación jurídica internacional. Por conducto de la Secretaría de Cooperación Internacional, que integra la estructura de la Procuraduría General de la República, ejerce funciones de autoridad central en determinados tratados multilaterales o bilaterales ratificados por Brasil. Además, coordina solicitudes activas y pasivas de asistencia jurídica y otros instrumentos de cooperación, conforme a lo previsto en la Ley n.º 13.445/2017 y en tratados internacionales.

Con respecto a la tutela de los derechos fundamentales, cabe destacar la existencia de la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano (PFDC), órgano superior del Ministerio Público Federal, ejercido por un Subprocurador General de la República, con actuación nacional y carácter transversal en la promoción y protección de tales derechos. Complementariamente, actúan las Procuradurías Regionales de los Derechos del Ciudadano (PRDC), presentes en cada estado, que ejercen funciones de seguimiento y fiscalización de políticas públicas orientadas a la protección de tales derechos.

Con base en esta arquitectura normativa, el Ministerio Público Federal se erige como una institución clave para la garantía del Estado democrático de derecho, con legitimidad constitucional y atribución especializada para ejercer control sobre políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con la protección del medio ambiente, tema que será objeto de análisis en los próximos capítulos.

1.2. Atribuciones para la defensa de derechos supraindividuales

La Constitución Federal de 1988 confiere al Ministerio Público la función de promover la defensa del orden jurídico y de los derechos fundamentales, siendo una de sus principales atribuciones la tutela de los derechos e intereses de carácter supraindividual. Tal finalidad institucional se encuentra consagrada en el artículo 129, inciso III, que atribuye al órgano la legitimación para promover la acción civil pública y el procedimiento de investigación civil con el fin de proteger el medio ambiente, el patrimonio público y social, y otros derechos de naturaleza colectiva.

Este mandato constitucional se desarrolla normativamente en la Ley n.º 7.347/1985, que regula la acción civil pública para la protección de intereses difusos y colectivos, y se articula con el Código de Defensa del Consumidor (Ley n.º 8.078/1990), conformando un microsistema de tutela colectiva. Tal estructura procesal busca adecuar el sistema de justicia a la complejidad de los nuevos conflictos sociales, al permitir una respuesta eficiente y legitimada a violaciones masivas de derechos. La existencia de normas especiales de procedimiento refleja una evolución del derecho procesal hacia fórmulas más inclusivas y estructurales, centradas en la efectividad del acceso colectivo a la justicia.

Dentro de este microsistema, el artículo 81 del Código de Defensa del Consumidor establece una tipología tripartita de derechos transindividuales: los derechos difusos, cuya titularidad es indeterminada y cuya causa es una relación fáctica común; los colectivos, ligados a un grupo determinado unido por una relación jurídica base; y los individuales homogéneos, cuyos titulares están determinados, pero cuyo origen común permite una tutela conjunta.

En este marco conceptual, el medio ambiente constituye un derecho difuso por excelencia, caracterizado por su indivisibilidad, por la amplitud de sus titulares, comprendiendo a toda la colectividad y a las generaciones futuras, y por el vínculo que mantiene con una causa común fáctica: el equilibrio ecológico. La tutela del medio ambiente, por tanto, no sólo está inserta en el catálogo de derechos fundamentales (artículo 225 de la Constitución), sino que demanda un modelo de actuación institucional proactiva y especializada, como el que ejerce el Ministerio Público Federal.

Conviene destacar que el MPF posee atribuciones específicas en la Amazonía brasileña, región en la que confluyen múltiples competencias federales. La defensa ambiental, en este contexto, no se justifica únicamente por la amplitud territorial o la sensibilidad ecológica de la región, sino por el conjunto de atribuciones constitucionales que la Unión ejerce en materia ambiental. Conforme al artículo 23, inciso VI, de la Constitución Federal, la protección del medio ambiente es competencia común de todos los entes federativos. Sin embargo, la propiedad y gestión de bienes estratégicos como tierras indígenas (art. 20, XI), unidades de conservación federales (art. 225,

§ 1, III), ríos de dominio federal (art. 20, III) y recursos minerales (art. 20, IX) corresponden a la Unión, lo que activa la atribución institucional del Ministerio Público Federal para actuar en su defensa.

Además de los bienes mencionados, se observa en la región amazónica una fuerte presencia de áreas de frontera, servicios ecosistémicos esenciales para el clima global y proyectos de infraestructura de gran escala (como carreteras, represas y explotaciones mineras) bajo responsabilidad de órganos del Poder Ejecutivo federal. En estos casos, corresponde a la rama federal del Ministerio Público fiscalizar la legalidad de las políticas públicas federales y actuar para prevenir o remediar eventuales vulneraciones a los derechos socioambientales.

La actuación no se limita, por supuesto, al ámbito judicial. La acción civil pública se inscribe en un conjunto más amplio de herramientas institucionales, como las recomendaciones, los acuerdos de ajuste de conducta y el procedimiento de investigación civil, que serán objeto de análisis detallado en el capítulo tres. Por ahora, resulta fundamental destacar que la defensa del medio ambiente como derecho fundamental y difuso constituye una dimensión central del mandato constitucional del Ministerio Público Federal, especialmente en contextos que exigen articulación entre protección ambiental, pluralidad étnico-cultural y control de políticas públicas federales.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CONDICIÓN DE EFECTIVIDAD DEL DERECHO FUNDAMENTAL A UN MEDIO AMBIENTE SANO

2.1. Concepto y estructura de las políticas públicas

En el Estado democrático de derecho, las políticas públicas constituyen instrumentos fundamentales para la realización práctica de los derechos fundamentales, permitiendo traducir las normas constitucionales en acciones concretas de gobierno. En términos generales, se entiende por política pública el conjunto de decisiones, programas, normas y acciones articuladas por el poder público, en forma directa o en cooperación con actores sociales, con el objetivo de responder a problemas que afectan determinados segmentos sociales o el interés colectivo en general.

En la perspectiva jurídica, las políticas públicas no deben ser tratadas como actos meramente discrecionales del Ejecutivo, sino como verdaderos deberes institucionales que vinculan al Estado, especialmente cuando están orientadas a la garantía de derechos fundamentales. En esta línea, los derechos fundamentales no se satisfacen únicamente con su previsión normativa, sino que requieren del Estado la adopción de políticas públicas adecuadas para su realización, lo que evidencia la dimensión positiva de los derechos constitucionales. Esta concepción se ve reforzada por el entendimiento doctrinario según el cual las políticas públicas, más allá de su configuración infralegal, pueden tener fuente directa en la propia Constitución:

Las políticas públicas son instrumentos de los cuales se vale el Estado brasileño para el cumplimiento de sus objetivos, especialmente aquellos caracterizados como fundamentales, enumerados en el artículo 3º, incisos I a IV, de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988. En nuestro país, tales políticas públicas son invariablemente vehiculadas por medio de instrumentos normativos en algún nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico. Debido a su importancia para la vida de la comunidad nacional, algunas de estas políticas públicas emanan directamente del texto constitucional. (Ribeiro y Munhoz, 2021, p. 2, traducción propia¹)

La doctrina brasileña especializada en derechos humanos también ha contribuido a una comprensión más estructurada del concepto. Para Fábio Konder Comparato, profesor de la Universidad de São Paulo, política pública es «[...] un conjunto organizado de normas y acciones orientadas a

1 Original en portugués: As políticas públicas são instrumentos dos quais se vale o Estado brasileiro para o cumprimento de seus objetivos, notadamente os caracterizados como fundamentais, elencados no art. 3º, incisos I a IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Em nosso país, tais políticas públicas são invariavelmente veiculadas por meio de instrumentos normativos em algum nível hierárquico dentro do ordenamento jurídico. Em razão de sua importância para a vida da comunidade nacional, algumas dessas políticas públicas emanam diretamente da CRFB/88.

la consecución de un objetivo determinado. [...] La política, como sistema normativo y operativo, se unifica por su finalidad» (Comparato, 1998, traducción propia²). En el contexto de la Fiscalía, la procuradora de la República y profesora Analúcia Hartmann define política pública de la siguiente forma: «Se denomina política pública aquella que tiene por objeto definir o establecer una meta de interés colectivo» (Hartmann, 2005, traducción propia³).

Desde esta perspectiva, la elaboración de una política pública supone una serie de etapas estructuradas, como la identificación del problema, la formulación de alternativas, la toma de decisión, la implementación de medidas y la evaluación de sus resultados. Tales fases no se agotan en la voluntad del gestor público, sino que deben observar criterios técnicos, principios de eficiencia, transparencia y participación social, además de los parámetros legales y constitucionales. La judicialización de las políticas públicas, por tanto, no implica sustituir al administrador, sino garantizar que los derechos fundamentales no se vean frustrados por omisiones, desviaciones o políticas insuficientes.

Cuando las políticas públicas se refieren a la protección del medio ambiente, adquieren un carácter aún más estratégico, dada la transversalidad del tema, su relación con diversos sectores (salud, desarrollo económico, infraestructura, cultura) y su condición de derecho de titularidad colectiva. En tales casos, su diseño y ejecución deben observar no solo criterios de sostenibilidad y justicia intergeneracional, sino también el deber estatal de preservar los bienes ecológicos conforme a lo dispuesto en el artículo 225 de la Constitución Federal.

En consecuencia, el contenido jurídico de una política pública no se restringe a declaraciones genéricas o programáticas. Implica un deber de actuación estatal orientado por principios constitucionales, entre los cuales se destacan la legalidad, la eficiencia, la motivación, la publicidad, la

2 Original en portugués: [...] um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. [...] A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade.

3 Original en portugués: [...] chamamos de política pública aquela que visa definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva.

razonabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas. El incumplimiento injustificado o la omisión deliberada de estos deberes puede configurar una violación del propio texto constitucional, legitimando la actuación institucional de órganos de control, como el Ministerio Público Federal, para promover su adecuación jurídica.

Por tanto, la intervención del Ministerio Público Federal en este ámbito tiene fundamento en su atribución constitucional de ejercer el control de legalidad sobre la actuación administrativa, especialmente cuando de ello depende la efectividad de derechos fundamentales. En contextos de alta complejidad como la Amazonía, el seguimiento y control de políticas públicas ambientales constituye un mecanismo indispensable para la defensa estructural del medio ambiente, con miras a asegurar no sólo la integridad de los ecosistemas, sino también la vigencia material del orden constitucional.

2.2. Protección del medio ambiente como derecho fundamental a ser garantizado por políticas públicas

El medio ambiente sano se afirma en el constitucionalismo contemporáneo como derecho fundamental indivisible, de carácter colectivo e intergeneracional, que impone al Estado un conjunto de obligaciones positivas destinadas a garantizar su vigencia material. Más que un interés difuso, constituye un presupuesto ineludible para la realización de otros derechos fundamentales, como la salud, la vida digna, la alimentación adecuada y la autodeterminación de los pueblos originarios. Esa centralidad exige que su tutela no dependa exclusivamente de normas genéricas, sino de políticas públicas estructuradas, con objetivos definidos, respaldo normativo y participación social cualificada.

La Constitución brasileña, en su artículo 225, reconoce expresamente el derecho de todos a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, e impone a los poderes públicos y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo. No basta con la previsión formal del derecho en la norma constitucional: su vigencia depende de políticas públicas técnicamente fundadas y socialmente legítimas, que hagan posible la prevención, la reparación y el control de los daños ambientales. En esta línea, Édís Milaré observa que:

El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano se configura, en verdad, como una extensión del derecho a la vida, ya sea bajo el enfoque de la existencia física y la salud de los seres humanos, ya sea con relación al aspecto de la dignidad de esta existencia —la calidad de vida— que hace que valga la pena vivir. (Milaré, 2001, p. 112, traducción propia⁴)

Esta comprensión resulta aún más fortalecida por el desarrollo jurisprudencial del sistema interamericano de derechos humanos. En su Opinión Consultiva n.º 23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que «existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el disfrute efectivo de los derechos humanos». Dicha concepción, que conecta el entorno ecológico con la dignidad humana, convierte las obligaciones estatales en deberes de actuación concreta, especialmente en contextos de vulnerabilidad estructural.

En esa misma dirección, la Corte reconoció el carácter autónomo del derecho a un medio ambiente sano, con valor intrínseco, independiente de su conexión instrumental con otros derechos. Tal perspectiva fue reafirmada en el caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina (2020), en el cual la Corte concluyó que la explotación irregular de recursos naturales en territorios indígenas constituyó violaciones múltiples a los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, al agua y al medio ambiente.

Desde el punto de vista normativo del derecho internacional de los derechos humanos, la obligación estatal de garantizar el medio ambiente sano se encuentra respaldada por diversos instrumentos internacionales de nuestro continente. El artículo 11 del Protocolo de San Salvador (1988) consagra

4 Original en portugués: o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência —a qualidade de vida— que faz com que valha a pena viver.

expresamente este derecho, mientras que el artículo 26 de la Convención Americana establece que los Estados adopten medidas progresivas para asegurar su efectividad. Tales disposiciones exigen la formulación e implementación de políticas públicas con metas definidas, mecanismos eficaces de fiscalización y canales institucionalizados de participación ciudadana.

Asimismo, los principios ambientales recogidos en diversos tratados multilaterales —como la precaución, la equidad intergeneracional y el principio de quien contamina paga— deben incorporarse al diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, la propia Corte Interamericana recuerda que los derechos humanos son normas vivas, cuya interpretación debe evolucionar con los desafíos emergentes de la comunidad internacional. De este entendimiento se desprende la exigencia de políticas públicas que articulen saber técnico, participación democrática y responsabilidad institucional frente a los impactos ecológicos.

Además, los Estados americanos tienen el deber de adecuar todos sus actos a las determinaciones del derecho internacional de los derechos humanos. Es lo que se convenció llamar de control de convencionalidad. Como sostienen Ingo Sarlet y Fensterseifer:

Uno de los aspectos más relevantes del control de convencionalidad se refiere al deber *ex officio* de jueces y tribunales nacionales de observar el contenido de los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales se incluye el derecho al medio ambiente (y el derecho al clima). Como señaló el Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, en el juicio del *AgRg en el Recurso en HC 136.961/RJ* por el STJ, los jueces nacionales deben actuar como jueces interamericanos y establecer un diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos, incluso con el fin de reducir violaciones y acortar los litigios ante instancias internacionales. (Sarlet y Fensterseifer, 2023, p. 223, traducción propia⁵)

5 Original en portugués: Um dos aspectos mais importantes do controle de convencionalidade diz respeito ao dever *ex officio* de juízes e Tribunais internos de atentarem para o conteúdo dos diplomas internacionais sobre direitos humanos, entre

Sin embargo, la aplicación del principio de proporcionalidad, en su vertiente de prohibición de la protección deficiente (*Untermaßverbot*), impone al Estado la obligación de adoptar medidas efectivas para garantizar la plena vigencia del derecho al medio ambiente sano. Dicho de otro modo, no se trata únicamente de evitar interferencias arbitrarias: omisiones estatales o políticas manifiestamente inadecuadas ante riesgos ambientales concretos pueden configurar una violación directa de derechos fundamentales. Así lo enseña Ingo Wolfgang Sarlet:

La noción de proporcionalidad no se agota en la categoría de la prohibición de exceso, ya que abarca, [...] un deber de protección por parte del Estado, incluso frente a agresiones contra derechos fundamentales provenientes de terceros, de modo que nos encontramos ante dimensiones que requieren una mayor densificación, especialmente en lo que respecta a los desarrollos de la llamada prohibición de insuficiencia en el ámbito jurídico-penal y, en consecuencia, en la esfera de la política criminal, donde encontramos un conjunto significativo de ejemplos por explorar. (Sarlet, 2006, traducción propia⁶)

En síntesis, el reconocimiento del medio ambiente como derecho fundamental exige más que la edición de normas meramente programáticas o la retórica gubernamental. Implica, como presupuesto de legitimidad

os quais o direito ao meio ambiente e o direito ao clima. Como dito pelo Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, no julgamento do *AgRg no Recurso em HC 136.961/RJ* pelo STJ, os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais.

- 6 Original en portugués: A noção de proporcionalidade não se esgota na categoria da proibição de excesso, já que abrange, [...], um dever de proteção por parte do Estado, inclusive quanto a agressões contra direitos fundamentais provenientes de terceiros, de tal sorte que se está diante de dimensões que reclamam maior densificação, notadamente no que diz com os desdobramentos da assim chamada proibição de insuficiência no campo jurídico-penal e, por conseguinte, na esfera da política criminal, onde encontramos um elenco significativo de exemplos a serem explorados.

democrática, que los Estados formulen y implementen políticas públicas estructurales, capaces de prevenir, mitigar y reparar daños socioambientales. Así, la omisión o ineficacia en esta materia puede configurar, por sí sola, una violación de derechos humanos, lo que legitima la actuación de órganos de control como el Ministerio Público Federal, en defensa del orden constitucional y de la dignidad humana.

3. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIALES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL PARA EL CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

3.1. Investigación civil

La investigación civil constituye uno de los principales instrumentos extrajudiciales de actuación del Ministerio Público Federal en la tutela de derechos colectivos, entre ellos el derecho fundamental al medio ambiente. Se trata de un procedimiento administrativo de carácter inquisitivo, instaurado con el fin de esclarecer hechos, identificar responsabilidades y reunir elementos probatorios que permitan fundamentar la actuación institucional, sea por medio de una acción civil pública, sea mediante soluciones resolutivas no judicializadas.

Desde el punto de vista normativo, el inquérito civil fue previsto por la Ley n.º 7.347/1985, en su artículo 8, que autoriza expresamente al Ministerio Público a instaurarlo para la defensa de los intereses difusos y colectivos. Dicha atribución también cuenta con fundamento constitucional, en el artículo 129, inciso III, de la Constitución Federal de 1988, que consagra como función institucional del Ministerio Público promover la acción civil pública para la protección del medio ambiente y otros intereses sociales relevantes. En el ámbito infraconstitucional, la Ley Complementaria n.º 75/1993, en su artículo 6, inciso XX, y artículo 8, inciso V, consolidó la competencia del Ministerio Público de la Unión para instaurar y conducir, con exclusividad, investigaciones civiles destinadas a la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles. Por tanto, se trata de una atribución institucional exclusiva, que no puede ser ejercida por otras entidades públicas o privadas.

Aunque guarde ciertas similitudes estructurales con el inquérito policial, como el carácter inquisitivo y la finalidad investigativa, la investigación civil se diferencia por su objeto: mientras el inquérito policial tiene por finalidad instruir la persecución penal, el inquérito civil busca esclarecer situaciones que puedan justificar la adopción de medidas en el ámbito de la tutela colectiva, sin que necesariamente implique judicialización posterior. En ese sentido, el procedimiento no comporta contradicción plena ni derecho a la defensa, ya que no constituye proceso judicial ni acarrea efectos sancionatorios automáticos. Aun así, debe observar los principios de legalidad, motivación, razonabilidad, proporcionalidad y respeto a la dignidad de las personas eventualmente implicadas.

El Ministerio Público, en el marco de la investigación civil, puede oír testigos, recolectar pruebas documentales, producir informes técnicos y periciales, así como expedir requisiciones de información, documentos y diligencias dirigidas a órganos públicos y a particulares. Tales requisiciones poseen fuerza vinculante, carácter obligatorio e inexcusable, conforme lo establece el artículo 8, inciso II, de la Ley Complementaria n.º 75/1993. Su incumplimiento injustificado configura delito previsto en el párrafo único del artículo 10 de la Ley n.º 7.347/1985.

La disciplina procedimental del inquérito civil fue objeto de reglamentación por el Consejo Nacional del Ministerio Público por medio de la Resolución n.º 23/2007, posteriormente actualizada. Esta norma establece directrices uniformes para la instauración, tramitación y archivo de investigaciones civiles en todo el Ministerio Público brasileño, asegurando mayor transparencia, eficacia y control institucional. Dispone que el procedimiento debe ser formalmente instaurado mediante despacho fundamentado del miembro del Ministerio Público, con indicación precisa de su objeto, delimitación temática y territorial, y número de protocolo. El fiscal actúa con autonomía para dirigir la investigación, adoptando las medidas necesarias para la obtención de pruebas y la resolución del conflicto, incluida la posibilidad de celebrar compromisos de ajuste de conducta y expedir recomendaciones. El archivo del procedimiento también debe ser motivado y queda sujeto a control por la respectiva Cámara de Coordinación y Revisión.

Finalmente, la resolución establece mecanismos de registro electrónico, control temporal y publicidad institucional, reforzando los principios de legalidad, eficiencia y rendición de cuentas.

En definitiva, el inquérito civil se configura como un instrumento idóneo para fiscalizar la legalidad y efectividad de las políticas públicas ambientales, permitiendo al Ministerio Público Federal investigar tanto actos comisivos como omisiones de los entes estatales encargados de su formulación y ejecución. A través de este mecanismo, pueden recabarse elementos técnicos y jurídicos sobre fallas estructurales, omisiones sistemáticas e insuficiencias normativas o administrativas que comprometan la tutela del medio ambiente y de los derechos colectivos asociados. Una investigación bien conducida permite la adopción de providencias en las esferas judicial y extrajudicial, como recomendaciones, ajustes de conducta o acciones civiles públicas estructurales.

3.2. Acuerdos de ajuste de conducta

Los acuerdos de ajuste de conducta⁷ constituyen una herramienta clave para la actuación resolutoria del Ministerio Público Federal en la protección de derechos difusos y colectivos, incluido el derecho fundamental al medio ambiente. Se trata de instrumentos jurídicos dotados de fuerza ejecutiva, que pueden asumir la forma de título judicial, cuando celebrados en el curso de un proceso, o título extrajudicial, cuando firmados en procedimientos administrativos extrajudiciales, como investigaciones civiles. Su función primordial es sustituir la necesidad de una sentencia judicial, mediante la obtención de compromisos vinculantes entre las partes, con el objetivo de prevenir, reparar o mitigar violaciones a la legalidad.

El fundamento legal de este instrumento se encuentra en el artículo 5, §6, de la Ley n.º 7.347/1985, que autoriza al Ministerio Público y a otros entes legitimados para la acción civil pública a ajustar conductas con

7 El compromiso de ajuste de conducta se refiere al acuerdo sustantivo celebrado entre las partes, mientras que el «término de ajuste de conducta» es el instrumento jurídico que lo formaliza y le otorga fuerza ejecutiva.

personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, responsables de actos lesivos a los intereses colectivos. Aunque su concepción original estuvo restringida al Ministerio Público, la progresiva ampliación del elenco de sujetos legitimados para la acción civil pública se tradujo en la extensión del uso del compromiso de ajustamiento a otros órganos públicos y privados, como defensorías y entidades de defensa de consumidores y medio ambiente.

Desde la perspectiva dogmática, el acuerdo de ajuste de conducta posee naturaleza jurídica de negocio jurídico procesal o extraprocesal, con capacidad para generar efectos vinculantes y ejecutables. Puede contener obligaciones de hacer, no hacer o dar, así como cláusulas de reparación *in natura* o pecuniaria, conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Toda obligación establecida debe ser cierta, líquida y exigible, además de acompañarse de una cláusula penal con multa proporcional en caso de incumplimiento, lo que fortalece su eficacia y previene su banalización.

En el ámbito del Ministerio Público, los acuerdos de ajuste de conducta están regulados por la Resolución n.º 179/2017 del Consejo Nacional del Ministerio Público, que establece directrices sobre su forma, contenido y procedimiento de registro. La norma refuerza la necesidad de delimitar con precisión los compromisos asumidos, su relación con la tutela jurídica buscada y los mecanismos de seguimiento de su cumplimiento. Asimismo, exige la debida motivación del fiscal al celebrar el acuerdo, su inscripción en sistema electrónico oficial y, cuando corresponda, su publicación para garantizar la transparencia institucional.

La utilización de los acuerdos en materia ambiental reviste singular importancia, dado que permite resolver de forma anticipada y eficiente conflictos socioambientales que, de otro modo, podrían prolongarse durante años en el ámbito judicial. La celebración del acuerdo permite restaurar el equilibrio ecológico lesionado, sin necesidad de condena judicial, por medio de la aceptación voluntaria de medidas de corrección, reparación o prevención por parte del agente infractor. Se trata, por tanto, de un medio eficaz de tutela del medio ambiente, que conjuga celeridad, tecnicidad y legitimidad democrática.

Un ejemplo ilustrativo de su aplicabilidad en materia ambiental en la Amazonía se encuentra en el acuerdo celebrado en el marco de la Investigación Civil n.º 1.10.000.000900/2024-31, instaurada para apurar los daños ambientales derivados de la extracción irregular de arcilla en el Municipio de Cruzeiro do Sul, en el estado brasileño de Acre (Ministério Público Federal, 2025a). La actuación del Ministerio Público Federal se basó en fiscalización de la Agencia Nacional de Minería, que constató la explotación no autorizada en un área de 4.78 hectáreas dentro de la Área de Relevante Interés Ecológico Japiim Pentecoste, sin título minero ni licencia ambiental. Según el Instituto de Medio Ambiente del Acre (IMAC), habrían sido removidos cerca de 95 mil metros cúbicos de arcilla del subsuelo.

Con la firma del acuerdo, el municipio se comprometió a abstenerse de realizar nuevas extracciones sin la debida autorización legal y a presentar, en el plazo de 90 días, un Plan de Recuperación de Área Degradada (PRAD), incluyendo medidas de recomposición vegetal y monitoreo ambiental. El coste estimado de regeneración natural es de aproximadamente R\$126 mil. El compromiso fue suscrito por el procurador de la República responsable del enfrentamiento a la minería ilegal en la Amazonia Occidental brasileña y por el procurador general del municipio, con previsión expresa de medidas en caso de incumplimiento, incluyendo la imposición de multa por el incumplimiento de las obligaciones asumidas, sin perjuicio de su conversión en indemnización y de la eventual presentación de acción civil pública.

El acuerdo permitió el cierre de la investigación civil, sin perjuicio del acompañamiento posterior por parte del MPF, que continuará vigilando la implementación de las medidas pactadas. Además de restaurar el área degradada, el acuerdo evitó la judicialización del conflicto, redujo costos públicos y fortaleció el compromiso institucional con la legalidad ambiental, en línea con una perspectiva resolutive de actuación estatal.

Así, la solución consensuada por medio de los acuerdos civiles refuerza el perfil resolutive del Ministerio Público, en contraposición a una visión exclusivamente litigiosa. El objetivo no es demandar por demandar, sino restablecer la legalidad vulnerada de forma concreta, eficaz y duradera. En este contexto, el acuerdo permite al fiscal adoptar una posición proactiva en la

construcción de soluciones estructurales, dialogadas y adecuadas a las realidades locales, generando impactos positivos tanto sobre las políticas públicas como sobre el funcionamiento de las instituciones responsables.

Por último, cabe destacar que la vía del acuerdo potencia el diálogo interinstitucional y la corresponsabilidad en la implementación de medidas estructurales. La solución no es impuesta por un órgano externo —como el Poder Judicial—, sino construida entre los actores involucrados, lo que aumenta su legitimidad social, su efectividad práctica y su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, los acuerdos de ajuste de conducta reflejan un nuevo paradigma de actuación institucional, fundado en la eficiencia, la cooperación y la restauración del orden jurídico ambiental.

3.3. Recomendaciones

La recomendación constituye un instrumento extrajudicial de actuación del Ministerio Público de la Unión, previsto en el artículo 6, inciso XX, de la Ley Complementaria n.º 75/1993, que faculta al órgano a expedir recomendaciones orientadas a la mejora de los servicios públicos o de relevancia pública, así como al respeto a los derechos e intereses cuya defensa le compete, fijando un plazo razonable para la adopción de medidas. Su reglamentación está establecida en la Resolución n.º 164/2017 del Consejo Nacional del Ministerio Público.

Dotada de fuerza persuasiva —aunque no coercitiva—, la recomendación permite al Ministerio Público notificar formalmente a un ente público o privado sobre una situación de ilegalidad, sea actual, pasada o inminente, indicando las providencias que, conforme a su interpretación jurídica, deben adoptarse para prevenir, mitigar o reparar los daños identificados. Aunque sin carácter vinculante, su emisión constituye al destinatario en mora, y su eventual incumplimiento puede evidenciar el dolo o la culpa, según el caso. En la esfera civil ambiental, la responsabilidad es objetiva y no depende de la existencia de culpa. No obstante, en la esfera penal, la imputación requiere la comprobación de dolo o culpa, conforme al tipo penal aplicable. Asimismo, los actos de improbidad administrativa también exigen dolo, en los términos de la Ley n.º 14.230/2021. Finalmente, en caso de acción de repetición por parte

del Estado contra el agente público, la Constitución exige la demostración de dolo o culpa (art. 37, §6).

El uso de recomendaciones es una práctica consolidada en la actuación del Ministerio Público Federal, también en el ámbito ambiental. Constituye un importante instrumento de inducción de comportamientos, corrección de ilegalidades y articulación interinstitucional, especialmente en contextos donde la judicialización inmediata no se muestra necesaria ni eficiente. El destinatario está obligado a presentar una respuesta fundamentada, sea para acoger las medidas indicadas o para justificar su rechazo. Tal dinámica fortalece el perfil resolutivo de la Fiscalía y evita demandas innecesarias, sin perjuicio de eventuales acciones futuras si se mantiene la omisión o ilegalidad.

Las recomendaciones deben estar formalmente motivadas, observar los principios de legalidad, eficiencia, publicidad, moralidad e impersonalidad, y fundarse en elementos técnicos e investigativos previos. Salvo en hipótesis urgentes, se espera que el Ministerio Público investigue los hechos y escuche previamente al destinatario, reforzando el diálogo institucional y la legitimidad democrática del instrumento. Su contenido puede abarcar desde obligaciones de hacer, no hacer o dar, hasta la modificación de normas o reglamentos administrativos.

Un ejemplo ilustrativo de su uso estratégico se observa en el enfrentamiento a la minería ilegal en la Amazonía Occidental brasileña. En este contexto, el MPF identificó que los autos de infracción ambiental elaborados por los órganos de fiscalización carecían de información esencial para la adecuada caracterización de las conductas ilícitas. Tales autos, aunque destinados a la responsabilización administrativa, también tienen valor probatorio relevante en el ámbito penal, especialmente cuando contienen pruebas de carácter irrepetible. Como los agentes ambientales son los primeros en tener contacto con los hechos, la omisión de registros técnicos, como imágenes y descripciones detalladas, puede imposibilitar la obtención posterior de pruebas y comprometer la actuación judicial. El Ministerio Público señaló que la falta de estos elementos ha dificultado la identificación de los responsables, forzando nuevas diligencias ante los mismos órganos o incluso ante la Policía Federal.

Ante esta deficiencia, el MPF expidió dos recomendaciones dirigidas a las superintendencias del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ibama) y a la Gerencia Regional Norte del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio), ambas en el marco de investigaciones civiles orientadas a fiscalizar las acciones administrativas de combate a la minería ilegal, los Inquéritos Civiles n.º 1.32.000.001115/2023-57 (Ministério Público Federal, 2025b) y n.º 1.32.000.001116/2023-00 (Ministério Público Federal, 2025c). Las recomendaciones establecieron directrices para la elaboración de autos de infracción más precisos, orientando a los agentes ambientales a registrar por medio de fotografías y videos las irregularidades detectadas, a describir con claridad el tipo de actividad ilegal constatada, a especificar la naturaleza del mineral involucrado y el volumen estimado extraído o encontrado, así como a documentar detalladamente el uso, transporte y almacenamiento de sustancias tóxicas utilizadas en el proceso de explotación. Igualmente, debían consignar la caracterización del daño ambiental, incluyendo el tipo de vegetación suprimida, la distancia entre el área degradada y los cursos de agua, y la eventual mortandad de la flora o contaminación hídrica, siempre indicando la ubicación geográfica precisa del área afectada.

Ambos órganos destinatarios respondieron positivamente a las recomendaciones, comprometiéndose a modificar su forma de elaborar autos de infracción relacionados con la minería ilegal, incorporando todos los elementos técnicos considerados esenciales por el MPF. La aceptación expresa de las medidas refuerza la eficacia del instrumento como medio de corrección administrativa, prevención de daños y construcción de políticas públicas más eficientes.

En síntesis, la recomendación se configura como un instrumento importante para la actuación resolutive del Ministerio Público, al permitir respuestas rápidas, técnicamente fundamentadas y orientadas al restablecimiento del orden jurídico vulnerado, sin depender exclusivamente de mecanismos judiciales. En el ámbito ambiental, su utilización ha demostrado ser no solo oportuna e indispensable para garantizar la protección efectiva de bienes colectivos frente a ilícitos complejos, como la minería ilegal, sino

también estratégica para incidir en la reformulación de políticas públicas, al establecer parámetros técnicos y jurídicos que orientan la actuación estatal, corrigen deficiencias administrativas y fortalecen la capacidad institucional de prevención y control ambiental.

3.4. Audiencias y consultas públicas

La audiencia pública es un instrumento previsto expresamente por el artículo 27, inciso IV, de la Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley n.º 8.625/93), y reglamentado por la Resolución n.º 82/2012 del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). En este marco normativo, la audiencia pública se configura como una herramienta de participación ciudadana destinada a subsidiar la actuación del Ministerio Público en la tutela de los intereses sociales y colectivos, mediante la recolección de informaciones, críticas, sugerencias, datos técnicos y propuestas. Es un medio por el cual la institución cumple con su función democrática de escuchar a la sociedad civil antes de la toma de decisiones relevantes, especialmente en procedimientos extrajudiciales.

El acto tiene naturaleza preparatoria, informativa e instrumental. Según la resolución, su objetivo es obtener elementos, informaciones, críticas u opiniones útiles para el ejercicio de las atribuciones instituidas al Ministerio Público. Su realización está justificada en temas de alta complejidad, impacto social o relevancia pública, en los cuales se requiere conocer la percepción de distintos sectores de la sociedad.

Además de ser expresión concreta de la democracia participativa, la audiencia pública permite la formación de consensos, legitima la actuación institucional y ofrece al Ministerio Público elementos adicionales para fundamentar sus decisiones, tornando su actuación más transparente, eficaz y receptiva a los intereses colectivos. De forma análoga, la consulta pública se presenta como otro mecanismo de participación popular. A diferencia de la audiencia pública, no implica la realización de una sesión presencial o telepresencial; consiste en un procedimiento de convocatoria por medio de un aviso de convocatoria, que invita a la población a enviar manifestaciones escritas, dentro de un plazo determinado, sobre temas previamente definidos.

Tanto las audiencias como las consultas públicas tienen naturaleza instructiva y se insertan en la lógica resolutive del Ministerio Público Federal, pues permiten orientar la actividad ministerial de forma informada, democrática y participativa. En contextos de elevada complejidad fáctica y jurídica —como en la protección del medio ambiente en la Amazonia— estos instrumentos ofrecen canales valiosos de interlocución con los diferentes actores sociales, técnicos e institucionales.

Ejemplos concretos de utilización de estas herramientas ilustran su relevancia. En noviembre de 2024, el Ministerio Público Federal abrió una consulta pública sobre la destinación de las florestas públicas federales no destinadas, en el estado del Amazonas. La iniciativa buscó recolectar informaciones sobre cómo el poder público podría actuar de forma más eficiente, transparente y conforme a los principios constitucionales, para dar una destinación adecuada a esas áreas. Las contribuciones fueron abiertas a personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, y se concentraron en temas como la celeridad de las políticas públicas, la participación institucional y el cumplimiento de los deberes ecológicos del Estado (Ministério Público Federal, 2024a).

En el mismo año, el Ministerio Público también promovió una consulta pública sobre el uso ilegal del mercurio en la minería en la Amazonía, con el propósito de recabar opiniones técnicas, jurídicas y sociales que ayudaran a formular directrices institucionales orientadas al control del comercio ilícito de ese metal, altamente perjudicial para el medio ambiente y la salud humana (Ministério Público Federal, 2024b).

Otra actuación relevante fue la audiencia pública convocada en el contexto del Inquérito Civil n.º 1.13.000.001511/2016-19, con el objetivo de discutir la explotación de animales silvestres en actividades turísticas en el Parque Ecológico de Janauari (Manaus/AM). Participaron representantes de comunidades ribeirinhas, guías turísticos, asociaciones hoteleras, órganos de fiscalización y demás actores implicados, propiciando un debate plural sobre los impactos de esa práctica y los caminos posibles para su regulación o prohibición (Ministério Público Federal, 2018).

En suma, las audiencias y consultas públicas refuerzan la dimensión democrática de la actuación del Ministerio Público Federal y se revelan también como valiosos instrumentos para la reformulación o mejora de políticas públicas, al permitir que la colectividad influya directamente en decisiones que afectan bienes comunes y derechos difusos, como el medio ambiente. Por su contenido participativo, informativo y propositivo, contribuyen a fortalecer la legitimidad institucional del MPF, perfeccionar su actuación resolutoria y garantizar que las respuestas adoptadas reflejan de modo más adecuado los anhelos sociales y el interés público.

4. HERRAMIENTAS JUDICIALES PARA EL CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES

4.1. Acción civil pública y litigios estructurales

La judicialización de las políticas públicas, aunque no constituye el camino ideal en un Estado Democrático de Derecho, se revela como una medida necesaria cuando la ineficacia, la omisión o la desviación de finalidad por parte del poder público comprometen el goce de derechos fundamentales, entre ellos el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado. En el contexto brasileño, la Constitución impone al Estado el deber de formular e implementar políticas públicas destinadas a garantizar tales derechos, lo que no se agota en una facultad discrecional del Ejecutivo, sino en una obligación jurídica vinculante. En situaciones en las que esas políticas son inexistentes, ineficaces o contrarias a los parámetros constitucionales, se legitima la intervención del Poder Judicial como vía para restablecer el orden jurídico vulnerado, sin que ello implique una sustitución ilegítima de la función administrativa. La judicialización, en estos casos, constituye un mecanismo de exigibilidad de los derechos constitucionales y de defensa del interés público, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad socioambiental, como es el caso de la región amazónica. En este sentido, conviene destacar el siguiente entendimiento doctrinal:

De esta forma, el control de las políticas públicas puede ejercerse de tres maneras, con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento del orden constitucional de efectivización de los derechos fundamentales: por los ciudadanos; por la propia Administración Pública (autocontrol o control interno); y por otros sectores del Estado no vinculados a la Administración (controles político, financiero, jurisdiccional y por el Ministerio Público) (Faro, 2013, pp. 265-266). (Ribeiro, Nicole y Louise, 2022, p. 74, traducción propia⁸)

La acción civil pública constituye una de las principales herramientas judiciales empleadas por el Ministerio Público Federal para la defensa de derechos difusos, colectivos y también de derechos individuales homogéneos. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 129, inciso III, de la Constitución de la República, que atribuye al Ministerio Público la legitimación para promover el inquérito civil y la acción civil pública para la protección del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y colectivos. Esta previsión se complementa con el artículo 6, inciso VII, de la Ley Complementaria n.º 75/1993 y con la Ley n.º 7.347/1985, que disciplina el procedimiento y el objeto de esta clase de demandas.

Aunque inicialmente concebida como un instrumento exclusivo del Ministerio Público, la acción civil pública pasó a admitir otros sujetos legitimados tras sucesivas reformas legales. Sin embargo, la Fiscalía sigue siendo la institución con mayor amplitud temática de actuación, dada la misión constitucional que le fue conferida, especialmente la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles, conforme al artículo 127, *caput*, de la Constitución Brasileña.

8 Original en portugués: Assim, o controle das políticas públicas pode ser efetuado de três formas, com o objetivo de fiscalizar o cumprimento da ordem constitucional de efetivação dos direitos fundamentais: pelos cidadãos; pela própria Administração Pública (autocontrole ou controle interno); e, por outros setores do Estado não vinculados à Administração (controles político, financeiro, jurisdiccional e pelo Ministério Público) (Faro, 2013, pp. 265-266).

En el contexto de la protección ambiental en la Amazonía, muchos de los desafíos que se presentan superan la lógica tradicional del litigio bilateral. Se trata, en buena parte, de controversias complejas, que involucran la omisión o la ineficacia estructural del Estado en la formulación, implementación o fiscalización de políticas públicas. En este escenario, gana especial relevancia la modalidad de litigio estructural, una forma de proceso judicial orientado a promover transformaciones institucionales duraderas, mediante decisiones que se despliegan en fases, con etapas intermedias de diagnóstico, construcción colectiva de soluciones y supervisión judicial continuada.

Los litigios estructurales no se limitan a identificar un daño y señalar un responsable. Al contrario, implican el reconocimiento de una disfunción sistémica, que requiere la intervención del Poder Judicial como instancia coordinadora, capaz de movilizar a los diversos actores públicos y sociales involucrados. En estos casos, la sentencia no suele ser de naturaleza condenatoria clásica, sino una resolución dinámica que orienta la redefinición de políticas públicas, la reestructuración de organismos estatales o la adopción de programas institucionales de amplio alcance. Aunque en general se refieren a instituciones públicas, también pueden involucrar estructuras privadas, especialmente cuando estas desempeñan funciones de interés público o ejercen actividades esenciales para el funcionamiento del mercado y la vida social.

A propósito, el profesor Edilson Vitorelli, al definir esta modalidad de litigio, aclara:

Los litigios estructurales son litigios colectivos que resultan del modo en que una estructura burocrática, usualmente de naturaleza pública, opera. Es el funcionamiento de la estructura lo que causa, permite o perpetúa la violación que origina el litigio colectivo. Así, si la violación simplemente se elimina, el problema puede resolverse de forma aparente, sin resultados empíricamente significativos, o momentáneamente, volviendo a repetirse en el futuro.

Algunos calificativos deben agregarse a este concepto. Es más común que los litigios estructurales involucren estructuras públicas, porque

estas afectan la vida de un número considerable de personas y su funcionamiento no puede simplemente eliminarse, como ocurre con una estructura privada, sometida a la lógica del mercado. Sin embargo, los litigios estructurales pueden tener como objetivo el cambio de comportamiento de estructuras privadas de interés público, como aquellas que cumplen una función complementaria o asociada a la función estatal. Es el caso de los prestadores de servicios públicos o de utilidad pública. En tercer lugar, es posible que este litigio se produzca respecto de estructuras íntegramente privadas, pero que son esenciales para el mercado y la sociedad que las rodea, no pudiendo ser simplemente eliminadas y sustituidas por otras, según las reglas del libre mercado.

En este contexto, es un error asociar la reforma estructural únicamente a instituciones públicas. Aunque estas sean los demandados más comunes, las instituciones privadas pueden perfectamente requerir cambios estructurales para que se produzcan los resultados sociales deseables. En el mundo contemporáneo, las estructuras particulares son tan o más importantes para la vida de los ciudadanos que los propios Estados nacionales y, por ello, pueden representar amenazas aún mayores a las libertades de los ciudadanos. (Vitorelli, 2021, traducción propia⁹)

9 Original en portugués: Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

Alguns qualificativos devem ser agregados a esse conceito. É mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Todavia, litígios estruturais podem visar à mudança de comportamento de estruturas privadas de interesse público, como aquelas que operam uma função complementar ou associada à função estatal. É o caso dos prestadores de serviços públicos ou de utilidade pública. Em terceiro lugar, é possível que esse litígio seja verificado em relação a estruturas integralmente privadas, mas que são essenciais para o mercado

Un ejemplo emblemático de acción civil pública estructural en la región amazónica es la demanda promovida por el MPF en el estado de Roraima (proceso n.º 1001973-17.2020.4.01.4200), en la cual se solicitó a la Justicia que ordenara a la Unión la adopción de medidas concretas para combatir la minería ilegal en la Tierra Indígena Yanomami. A lo largo del proceso, se dictaron diversas decisiones que implicaron tanto la ejecución de planes operativos como la reestructuración de estrategias de vigilancia territorial. En 2023, tras el recrudecimiento de las invasiones y violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, la Justicia Federal ordenó una audiencia de conciliación entre el MPF, la Unión y los órganos federales competentes, con el fin de establecer un nuevo cronograma de acciones. La persistencia del problema —asociado a redes delictivas organizadas, altos índices de enfermedades infecciosas y deterioro de servicios de salud— evidenció la necesidad de adoptar soluciones estructurales sostenidas, con participación interinstitucional y el fortalecimiento de mecanismos de control y protección territorial. La acción también impulsó la participación directa de liderazgos indígenas y la publicidad del proceso, de conformidad con la Resolución n.º 454/2022 del Consejo Nacional de Justicia.

En la práctica, los procesos estructurales suelen nacer a partir de acciones civiles públicas formuladas, cuya pretensión va más allá de la simple reparación del daño ambiental. En lugar de buscar solo compensaciones pecuniarias o medidas reparadoras individuales, estos procesos procuran rediseñar sistemas de gobernanza ambiental, optimizar la asignación de recursos, corregir fallas

e a sociedade que as circundam, não podendo ser apenas eliminadas e substituídas por outras, segundo as regras do livre mercado.[27] Brandon Garreth analisa casos de acordos estruturais envolvendo empresas privadas tais como AIG, America Online, Bristol-Myers Squibb Co., Computer Associates, HealthSouth, KPMG, MCI, Merrill Lynch & Co., Monsanto e Time Warner.

Nesse quadro, é um equívoco associar a reforma estrutural apenas a instituições públicas. Apesar de elas serem os réus mais comuns, instituições privadas podem perfeitamente demandar alterações estruturais para que resultados sociais desejáveis sejam produzidos. No mundo contemporâneo, estruturas particulares são tão ou mais importantes para a vida dos cidadãos que os próprios Estados nacionais e, por isso, podem representar ameaças ainda maiores às liberdades dos cidadãos.

institucionales y fomentar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.

El enfoque estructural adquiere singular relevancia en la región amazónica, donde la protección efectiva del medio ambiente demanda acciones articuladas, transversales y continuas, que abarcan desde la regularización fundiaria y la gestión forestal hasta la fiscalización de actividades extractivas ilegales. Así, la acción civil pública, cuando empleada en clave estructural, se convierte en un potente catalizador de transformaciones sociales, al tiempo que fortalece el rol constitucional del Ministerio Público como garante del interés público y promotor de la justicia ambiental.

4.2. Control de constitucionalidad ante la Corte Suprema brasileña

El control de constitucionalidad constituye uno de los principales mecanismos institucionales para preservar la supremacía normativa de la Constitución Federal de 1988 frente a normas infraconstitucionales que puedan contradecir sus mandatos. En el ordenamiento jurídico brasileño, este control se presenta bajo dos formas complementarias: el control difuso y el control concentrado. Mientras el primero puede ser ejercido por cualquier juez o tribunal, en cualquier proceso judicial, como cuestión incidental en una causa concreta, el segundo se atribuye exclusivamente al Supremo Tribunal Federal (STF), en cuanto guardián último del texto constitucional.

En este marco, el control concentrado de constitucionalidad se caracteriza por el enjuiciamiento directo y abstracto de normas, en procesos instaurados ante la Suprema Corte con la finalidad de preservar la integridad del orden constitucional. Este modelo tiene como principal finalidad la eliminación de disposiciones que contraríen el texto constitucional, sin necesidad de vínculo con un caso individual. En ese contexto, el STF puede declarar la nulidad de normas federales o estatales en su totalidad o parcialmente, con efectos vinculantes y erga omnes, es decir, oponibles a todos y de cumplimiento obligatorio por los órganos del Poder Público.

La jurisdicción constitucional concentrada en Brasil se ejerce a través de tres instrumentos principales: la acción directa de inconstitucionalidad (ADI), la acción declaratoria de constitucionalidad (ADC) y la acción por

incumplimiento de precepto fundamental (ADPF). Todas estas acciones están destinadas a resolver, de manera definitiva y vinculante, controversias jurídicas relevantes sobre la compatibilidad de normas o actos con la Constitución. La ADI tiene por objeto impugnar normas federales o estatales que vulneren la Constitución de 1988, con el fin de retirarlas del ordenamiento. En contrapartida, la ADC busca confirmar la validez constitucional de normas federales cuestionadas ante tribunales inferiores, asegurando estabilidad y seguridad jurídica. La ADPF, por su parte, tiene una función más amplia: se destina a prevenir o reparar violaciones a preceptos fundamentales, cuando no exista otro medio eficaz para resolver la cuestión, permitiendo la impugnación de actos normativos o administrativos anteriores o posteriores a la Constitución, provenientes de cualquier esfera de poder federal, estadual o municipal.

Además de las acciones ya mencionadas, el ordenamiento jurídico brasileño contempla la acción directa de inconstitucionalidad por omisión, destinada a suplir lagunas normativas que comprometen la efectividad de los preceptos constitucionales. Esta modalidad de control concentrado resulta procedente cuando alguno de los Poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo o Judicial— se abstiene de cumplir con el deber de reglamentar, implementar o hacer operativa una norma constitucional de eficacia limitada. La Constitución brasileña, en su artículo 103, §2, atribuye al Supremo Tribunal Federal la competencia para declarar la inconstitucionalidad por omisión y, en los casos en que la omisión sea atribuible al Poder Legislativo, fijar un plazo para la adopción de las medidas necesarias. En el ámbito de la tutela ambiental, la ADI por omisión se configura como un instrumento estratégico a disposición del Ministerio Público Federal, que puede recurrir a ella para obligar a los entes estatales a cumplir con sus deberes constitucionales de protección del medio ambiente, como sucede en los casos en que se requiere la reglamentación de políticas públicas indispensables para la realización efectiva de los derechos fundamentales ecológicos.

El artículo 103 de la Constitución de la República enumera los sujetos legitimados para proponer acciones de control concentrado, entre los cuales figuran autoridades y órganos institucionales de relevancia constitucional.

A pesar de que dicha legitimación está repartida entre diversos actores institucionales, el Ministerio Público Federal, por medio de la Procuraduría General de la República (PGR), se distingue por su legitimación universal, que le permite actuar sobre cualquier materia que comprometa la constitucionalidad de normas o actos normativos. Además de su competencia para proponer tales acciones, la intervención del Ministerio Público es obligatoria en todos los procesos de control concentrado, aun cuando no actúe como parte actora, en virtud de su papel constitucional de defensor del orden jurídico, del régimen democrático y de los derechos fundamentales.

Desde una perspectiva práctica, es frecuente que el Ministerio Público Federal utilice estos instrumentos en la defensa de bienes jurídicos colectivos, especialmente en el ámbito de la protección ambiental. La estructura normativa que regula las acciones de control de constitucionalidad, compuesta por la Ley n.º 9.868/1999 (referente a la ADI y a la ADC) y la Ley n.º 9.882/1999 (que disciplina la ADPF), confiere al STF la posibilidad de interpretar la Constitución de forma vinculante, contribuyendo a la uniformidad jurisprudencial y al fortalecimiento del Estado de Derecho. La jurisprudencia ha admitido, inclusive, la fungibilidad entre estas acciones, lo que permite al Supremo Tribunal reconducir la vía procesal utilizada por el autor, siempre que se verifiquen los requisitos sustantivos para otra modalidad de acción.

Un ejemplo reciente y relevante de la utilización del control concentrado por el Ministerio Público en materia ambiental para protección de la Amazonía fue la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 7.445, promovida en 2023 por el entonces procurador general de la República, Augusto Aras (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2023). En esa ocasión, se impugnaron diversos dispositivos de la Ley estadual n.º 3.785/2012, del estado de Amazonas, que preveía la concesión de licencias ambientales únicas para actividades consideradas de bajo potencial contaminante, incluso sin la exigencia de estudios previos de impacto ambiental. La normativa, modificada por otras leyes estatales publicadas entre 2021 y 2022, fue cuestionada por invadir la competencia de la Unión para legislar sobre normas generales de protección ambiental y por promover un retroceso en la tutela del medio ambiente, en violación de principios constitucionales como la precaución, la

prevención, la proporcionalidad y el principio de prohibición del retroceso ecológico. Según la Procuraduría General, la legislación estadual creaba mecanismos de licenciamiento ambiental que no tienen amparo en la normativa federal, como las figuras de la Licencia Ambiental Única (LAU) y de la Licencia por Adhesión y Compromiso (LAC), que simplificaban indebidamente los procedimientos, sin prever las tres etapas exigidas por la ley federal: licencia previa, de instalación y de operación. Además, se destacaron las implicaciones de la norma en el debilitamiento de instrumentos esenciales como el Catastro Ambiental Rural (CAR), que fue desprovisto de mecanismos de verificación previos a la supresión de vegetación nativa.

Esta acción ante el Supremo no solo buscó proteger el medio ambiente amazónico frente a amenazas normativas locales, sino también reafirmar el compromiso del Estado brasileño con tratados internacionales y con el principio de no regresividad en materia de derechos fundamentales. Al recurrir al STF, el Ministerio Público Federal actuó como guardián de la integridad del sistema constitucional y como agente catalizador de políticas públicas ambientales fundadas en parámetros normativos más exigentes y estructuralmente orientados a la protección intergeneracional.

En ese sentido, el control concentrado de constitucionalidad no se limita a un ejercicio teórico de interpretación de normas, sino que constituye un instrumento estratégico del Ministerio Público en la formulación judicial de políticas públicas ambientales, especialmente en contextos en los que se pretende debilitar el marco regulador federal mediante legislaciones subnacionales más permisivas. Así, el papel del STF y la actuación activa del MPF en este ámbito configuran una forma de gobernanza constitucional del medio ambiente, esencial para garantizar la coherencia normativa y la eficacia de la protección ambiental en una federación compleja como la brasileña.

4.3. Otros instrumentos procesuales

La defensa judicial del medio ambiente no se limita al uso del proceso estructural o del control concentrado de constitucionalidad. El Ministerio Público Federal, en el ejercicio de su función institucional de tutela de derechos fundamentales, dispone de un amplio abanico de instrumentos procesales que

le permiten provocar al Poder Judicial con el fin de inducir la formulación, ejecución o corrección de políticas públicas en la región amazónica. El elenco de herramientas jurídicas disponibles no es taxativo, lo que permite al MPF recurrir a todo instrumento compatible con sus finalidades constitucionales.

El artículo 129, inciso IX, de la Constitución brasileña establece expresamente que compete al Ministerio Público ejercer «otras funciones que le sean conferidas, siempre que sean compatibles con su finalidad, prohibiéndosele la representación judicial y la consultoría jurídica de entidades públicas». En el mismo sentido, la Ley Complementaria n.º 75/1993, que organiza el Ministerio Público de la Unión, refuerza esa cláusula de apertura, al prever en su artículo 6, incisos VIII y XIV, la posibilidad de que la Fiscalía promueva otras acciones, incluso el mandado de *injunção*, siempre que sean necesarias al ejercicio de sus funciones institucionales en defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles, especialmente en materia ambiental.

Entre tales acciones, se destaca el mandado de *injunção*, concebido como una herramienta judicial para superar omisiones legislativas que dificulten o impidan el ejercicio de derechos constitucionales. Al invocar esta vía, el Ministerio Público puede instar al Poder Judicial a determinar medidas concretas para garantizar la efectividad de normas programáticas, muchas de ellas directamente relacionadas con la preservación del medio ambiente amazónico. Si bien se trata de una acción originalmente orientada a los derechos individuales, su uso en contextos colectivos ha sido avalado por la jurisprudencia brasileña, especialmente cuando los intereses difusos involucrados exigen una respuesta estructural del Estado.

Además, el Ministerio Público participa obligatoriamente como interviniente en las acciones populares, instrumento previsto en el artículo 5, inciso LXXIII, de la Constitución, mediante el cual cualquier ciudadano puede impugnar actos lesivos al medio ambiente, al patrimonio público, a la moralidad administrativa o al patrimonio cultural. En estas demandas, aunque no figure como autor, la Fiscalía actúa con los mismos poderes procesales, con facultad para presentar alegaciones, interponer recursos e, incluso, asumir el polo activo en caso de desistimiento del demandante.

Asimismo, el control de las políticas públicas ambientales también puede ejercerse de manera indirecta, mediante acciones penales promovidas exclusivamente por el Ministerio Público, conforme lo establece el artículo 129, inciso I, de la Constitución. Muchos delitos ambientales resultan precisamente de la omisión estatal en la prevención de daños ecológicos, de modo que la responsabilización penal de agentes públicos y privados se presenta como vía complementaria de tutela.

Conviene destacar que, además de su actuación judicial y extrajudicial, el MPF también ejerce influencia sobre la formulación de políticas públicas por medio de su participación institucional en órganos colegiados como el Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama). En estos espacios, el Ministerio Público Federal actúa con autonomía y legitimidad para promover directrices, formular observaciones técnicas, influir en la normatización y velar por la constitucionalidad de los reglamentos adoptados.

En suma, la protección del medio ambiente en la región amazónica exige del Ministerio Público Federal una actuación polivalente y estratégica, en la que se articulan distintos instrumentos procesales, judiciales y extrajudiciales, con el fin de garantizar la efectividad de las normas constitucionales. La amplitud de herramientas disponibles, muchas de ellas conferidas de forma abierta por la Constitución y por la ley complementaria, permite que el MPF desarrolle una praxis jurídica creativa, con base en la legalidad, para responder a los desafíos estructurales, normativos y fácticos que marcan la gestión ambiental en Brasil.

5. CONCLUSIÓN

El presente trabajo se propuso analizar de forma sistemática el papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la región amazónica, con especial atención a sus competencias constitucionales, a los instrumentos de actuación extrajudicial y judicial disponibles, así como a los desafíos específicos que caracterizan la intervención institucional en contextos de alta complejidad socioambiental. El estudio demostró que el diseño constitucional brasileño no solamente autoriza, sino que impone a la Fiscalía el deber de intervenir de manera activa cuando la

ineficacia, la omisión o la desarticulación de políticas públicas comprometa la realización de derechos fundamentales, entre ellos el derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado.

A lo largo del desarrollo del artículo, se partió del reconocimiento de la Amazonía como territorio de relevancia estratégica para Brasil y para el equilibrio climático global, marcado por una pluralidad de actores sociales, una extensa diversidad biológica y una fragilidad institucional que ha permitido la proliferación de prácticas degradantes, como el avance del garimpo ilegal, la deforestación no autorizada, la apropiación de tierras públicas y el debilitamiento de la fiscalización ambiental. En ese escenario, se argumentó que las políticas públicas ambientales, más allá de su formulación formal, deben ser eficaces y coherentes con los principios constitucionales, lo que exige mecanismos institucionales de control capaces de inducir correcciones, garantizar continuidad y prevenir retrocesos.

En el plano teórico, el estudio identificó la necesidad de interpretar las políticas públicas no como actos discrecionales del Ejecutivo, sino como expresiones concretas de deberes estatales que resultan de normas programáticas contenidas en la Constitución. Esa comprensión refuerza la legitimidad del Ministerio Público para fiscalizar la coherencia entre la actuación administrativa y las obligaciones constitucionales asumidas por el Estado brasileño. En este contexto, se sostuvo que la judicialización de políticas públicas es legítima, y también necesaria, sobre todo cuando el incumplimiento o la omisión estatal afecta la fruición de derechos fundamentales.

En cuanto a la actuación extrajudicial del MPF, se detalló el uso de instrumentos como las recomendaciones, los acuerdos de ajustamiento de conducta y las audiencias públicas como herramientas preventivas y resolutivas, que permiten al Ministerio Público provocar respuestas institucionales sin necesidad de iniciar litigios. Esos mecanismos, además de conferir agilidad y flexibilidad a la intervención estatal, refuerzan el carácter dialógico y resolutorio de la actuación ministerial, especialmente en contextos donde la judicialización podría resultar ineficaz o insuficiente para resolver conflictos complejos.

En el campo judicial, se examinaron en profundidad la acción civil pública, los litigios estructurales y el control concentrado de constitucionalidad como mecanismos que permiten al MPF obtener del Poder Judicial decisiones vinculantes capaces de reestructurar políticas públicas ineficientes o ausentes. Asimismo, se exploró la utilización de otros instrumentos procesales, como el mandado de *injunção*, el mandado de seguridad y la acción popular, destacando la amplitud de herramientas a disposición del Ministerio Público y su compatibilidad con la cláusula constitucional que le confiere legitimidad para promover cualquier acción necesaria para la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles.

El análisis permitió concluir que el Ministerio Público Federal ejerce un papel central en la protección del medio ambiente amazónico, no solo por su autonomía funcional y su legitimación para actuar en defensa de intereses colectivos, sino también por su capacidad de articular estrategias jurídicas creativas y adaptadas a la complejidad de los problemas socioambientales. Su intervención, tanto judicial como extrajudicial, se presenta como una vía legítima y necesaria para promover la efectividad de normas constitucionales, corregir omisiones estatales, garantizar la participación democrática en la formulación de políticas y preservar un bien colectivo cuya degradación debe ser evitada a todo costa.

En suma, el trabajo reafirmó que la defensa del medio ambiente en la Amazonía no puede depender exclusivamente de la voluntad política circunstancial de los gobiernos, sino que debe estar sometida a un control institucional robusto, ejercido con independencia, técnica jurídica y legitimidad democrática. El Ministerio Público Federal, por su diseño constitucional y por la amplitud de sus herramientas de actuación, se revela como una de las instituciones clave para el fortalecimiento del Estado de Derecho ambiental en Brasil, ofreciendo un modelo de intervención propositiva que articula legalidad, eficiencia, justicia social y sostenibilidad ecológica.

REFERENCIAS

- Comparato, F. K. (1998). Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, 35(138), 39–48. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>
- Faro, J. P. (2013). Políticas públicas, deveres fundamentais e concretização de direitos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(1), 250–269. <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2161>
- Fensterseifer, T. y Sarlet, I. W. (2023). *Curso de direito ambiental* (4 ed.). Forense.
- Hartmann, A. (2005). *A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais*. En J. C. de C. Rocha, T. H. P. Henrique Filho y U. Cazetta (Orgs.), *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85* (pp. 403–416). Belo Horizonte: Del Rey.
- Milaré, É. (2001). Direito do ambiente (2 ed.). *Revista dos Tribunais*.
- Ribeiro, G. M. de A., Souto Maior, N. R. y Oliveira Braga, L. (2022). Políticas públicas e a efetivação do direito fundamental à água. *Revista do Direito Público*, 17(3), 64–84. <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/42512>
- Ribeiro, G. M. de A. y Munhoz, A. R. A. (2024). Assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados: Evidências como contributo à fase avaliativa na implementação da política pública constitucional. *Ponto de Vista Jurídico*, 13(1), e3291–e3291.
- Sarlet, I. W. (2006). Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais: O direito penal entre proibição de excesso e de insuficiência. *Revista Opinião Jurídica* 4(7), 160–209. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=633869518011>
- Vitorelli, E. (2021, 18 de outubro). *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. *Direito Hoje*. https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Brasil. (1985). Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985: Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (1993a). Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993: Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm
- Brasil. (1993b). Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993: Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm
- Brasil. (1999a). Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm
- Brasil. (1999b). Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2007). Resolução n.º 23, de 17 de setembro de 2007: Regulamenta os artigos 6, inciso VII, e 7, inciso I, da Lei Complementar n.º 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>

- Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017: Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17: Medio ambiente y derechos humanos. (15 de noviembre). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina: Sentencia de 6 de febrero de 2020. San José, Costa Rica. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2012). Resolução n.º 82, de 29 de fevereiro de 2012: Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>
- Conselho Nacional do Ministério Público. (2017). Resolução n.º 179, de 26 de julho de 2017: Regulamenta o § 6 do art. 5 da Lei n.º 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>
- Ministério Público Federal. (2018). Edital de convocação para audiência pública sobre resgate, reabilitação e soltura de animais silvestres no Amazonas, de 28 de abril de 2018. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/edital-convocacao-audiencia-publica-animais-silvestres>
- Ministério Público Federal. (2024a). Edital de consulta pública sobre Florestas Públicas Federais Não Destinadas, de 7 de novembro de 2024. https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/edital-consulta-fpnd/at_download/file

- Ministério Público Federal. (2024b). Edital de consulta pública sobre o uso de mercúrio em atividades de garimpo, de 16 de julho de 2024. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/edital-consulta-publica-mercurio-em-garimpos>
- Ministério Público Federal. (2025a). Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Município de Cruzeiro do Sul em 12 de fevereiro de 2025. <https://www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/docs/TACCruzeirodoSul.pdf>
- Ministério Público Federal. (2025b). Recomendação n.º 5/2025, de 25 de fevereiro de 2025. https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/Recomendao_AM_RR_RO_garimpo.pdf
- Ministério Público Federal. (2025c). Recomendação n.º 6/2025, de 21 de março de 2025. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/RecomendaoICMBio.pdf>
- Organização dos Estados Americanos. (1988). Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). San Salvador. https://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm
- Procuradoria-Geral da República. (2023, 30 de agosto). Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7445. <https://mpc.am.gov.br/2023/09/a-partir-de-representacao-do-mpc-am-pgr-aciona-stf-questionando-leis-ambientais-do-amazonas/>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

El autor ha recogido, analizado e interpretado los datos para el trabajo. Asimismo, ha elaborado su diseño y redacción y aprobación final de la versión que se publicará.

Biografía del autor

André Luiz Porreca Ferreira Cunha es licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Campinas; es jefe de la Segunda Fiscalía de la Amazonía Occidental, especializada en el combate a la minería ilegal en los estados de Amazonas, Acre, Roraima y Rondônia; jefe de la Sexta Oficina Administrativa de Coordinación e Integración de la Protección Ambiental, y miembro del Grupo de Acción Especial de Combate al Crimen Organizado (GAECO) del Ministerio Público Federal en Amazonas. Asimismo, es coordinador y profesor de cursos de desarrollo profesional impartidos por la Escuela Superior del Ministerio Público Federal (ESMPU).

Correspondencia

porrecaandre@gmail.com



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 137-150

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1331>

Hacia una respuesta integral al cambio climático en Cusco: agricultura sostenible y apoyo psicosocial comunitario

Towards a comprehensive response to climate change in Cusco:
sustainable agriculture and community psychosocial support

Rumo a uma resposta integral às alterações climáticas em Cusco:
agricultura sustentável e apoio psicosocial comunitário

FABRIZIO ANTONIO HIDALGO CABANILLAS

Pontificia Universidad Católica del Perú

(Lima, Perú)

Contacto: fabrizio.hidalgo@pucp.edu.pe

<https://orcid.org/0009-0007-6661-344X>

RESUMEN

El cambio climático está transformando la vida rural en Cusco, afectando tanto la agricultura como la salud mental de las comunidades campesinas. La presente investigación analiza estas consecuencias desde una perspectiva interdisciplinaria y propone que su atención requiere una respuesta integral que combine estrategias agrícolas sostenibles con apoyo psicosocial comunitario. En primer lugar, se examinan los efectos sociales vinculados con la inestabilidad de los cultivos, la escasez de agua y la migración juvenil; luego, se abordan los impactos psicológicos, como el estrés por inseguridad alimentaria y los síntomas depresivos relacionados con la pérdida de control

sobre el entorno natural. Finalmente, se enfatiza que las políticas públicas de planificación agrícola resultan fundamentales para atender a las comunidades rurales, aunque aún entran en contradicción con las políticas de promoción agroexportadora que concentran recursos en grandes empresas y no en la agricultura familiar altoandina.

Palabras clave: cambio climático; agricultura; salud mental; comunidades rurales; Cusco.

ABSTRACT

Climate change is transforming rural life in Cusco, affecting both agriculture and the mental health of farming communities. This research analyzes these consequences from an interdisciplinary perspective and proposes that addressing them requires a comprehensive response that combines sustainable agricultural strategies with community psychosocial support. First, the social effects linked to crop instability, water scarcity, and youth migration are examined; then, psychological impacts such as stress due to food insecurity and depressive symptoms related to loss of control over the natural environment are addressed. Finally, it emphasizes that public agricultural planning policies are essential to serving rural communities, although they still contradict agro-export promotion policies that concentrate resources on large companies rather than on high Andean family farming.

Keywords: climate change; agriculture; mental health; rural communities; Cusco.

RESUMO

As alterações climáticas estão a transformar a vida rural em Cusco, afetando tanto a agricultura como a saúde mental das comunidades camponesas. A presente investigação analisa estas consequências a partir de uma perspetiva interdisciplinar e propõe que a sua atenção requer uma resposta integral que combine estratégias agrícolas sustentáveis com apoio psicossocial comunitário. Em primeiro lugar, são examinados os efeitos sociais relacionados com a instabilidade das culturas, a escassez de água e a migração juvenil; em seguida, são abordados os impactos psicológicos, como o stress

causado pela insegurança alimentar e os sintomas depressivos relacionados com a perda de controlo sobre o ambiente natural. Por fim, enfatiza-se que as políticas públicas de planeamento agrícola são fundamentais para atender às comunidades rurais, embora ainda entrem em contradição com as políticas de promoção das exportações agrícolas que concentram recursos em grandes empresas e não na agricultura familiar altoandina.

Palavras-chave: mudança climática; agricultura; saúde mental; comunidades rurais; Cusco.

Recibido: 07/08/2025

Revisado: 22/10/2025

Aceptado: 30/10/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es una realidad cada vez más evidente. No se trata solo del aumento de la temperatura global, sino de una serie de alteraciones en los ecosistemas, en los patrones de lluvia y en la forma en que vivimos. Aunque afecta a todo el planeta, no lo hace por igual. Las zonas rurales, que dependen directamente de la naturaleza para sobrevivir, están entre las más damnificadas. En Perú, y particularmente en Cusco, este fenómeno ha comenzado a provocar transformaciones significativas en la vida cotidiana de las comunidades rurales, desde dificultades para sembrar y cosechar hasta emociones como ansiedad e incertidumbre.

Según el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), hacia el año 2050, Cusco podría experimentar un aumento promedio de la temperatura de hasta 2 °C y una mayor variabilidad en las lluvias (2011, p. 48). Esta variabilidad climática ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria de familias campesinas, quienes dependen de patrones estacionales para planificar sus actividades agrícolas. Esto representa un riesgo tanto para el acceso sostenible a los alimentos como para la salud mental de miles de familias que viven de la agricultura y que han comenzado a percibir que ya no pueden confiar en el clima como antes. En el distrito de Anta, la producción de tubérculos cayó un 15 % entre 1997 y 2018, afectada por precipitaciones sin patrón y calor creciente (Ochoa, 2022, p. 45).

Frente a esta situación, distintas disciplinas han comenzado a estudiar el cambio climático desde una perspectiva más amplia. En el caso de Cusco, esta mirada resulta clave, ya que el deterioro ambiental afecta directamente la vida cotidiana de las comunidades rurales. Se ha registrado que los pastos altoandinos están en proceso de degradación, lo que compromete la ganadería y la economía de las familias de zonas altas (Estrada Zuñiga et al., 2018, p. 361). También se ha advertido que los efectos del cambio climático constituyen una amenaza importante para la salud física y mental de la población (Monge Rodríguez, 2020, p. 5). En varias comunidades cusqueñas, la preocupación por el acceso y la calidad del agua es constante, reflejando un estado de malestar emocional e inestabilidad (Torres-Slimming et al., 2021, p. 102). Esta dimensión social y psicológica se complementa con el plano jurídico y político, ya que la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a gozar de un ambiente equilibrado, mientras que la Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley n.º 30754) y la Ley General del Ambiente (Ley n.º 28611) establecen lineamientos de adaptación. En esta misma línea, Pajares (2019, p. 25) subraya que el acceso al agua y la protección de los recursos naturales forman parte esencial de este derecho constitucional, lo cual resulta clave para la adaptación frente al cambio climático en comunidades rurales.

A partir de este enfoque, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo afecta el cambio climático en la agricultura y la salud en Cusco, y en qué medida las políticas públicas actuales ofrecen respuestas adecuadas? El objetivo principal es analizar cómo el cambio climático afecta, por un lado, las dinámicas sociales de las familias rurales —a través de la adaptación forzada ante la crisis agrícola y el aumento de su vulnerabilidad rural— y, por otro, su bienestar psicológico, especialmente en términos de estrés por inseguridad alimentaria y síntomas depresivos vinculados a la pérdida de control sobre su entorno. Para ello, se consideran no solo las consecuencias sociales y psicológicas, sino también las políticas públicas de planificación agrícola que buscan atender a las comunidades rurales, en contraste con las políticas de promoción agroexportadora, las cuales concentran recursos en grandes empresas y no en la agricultura familiar altoandina. Con este propósito, la investigación se organiza en dos ejes:

el primero analiza las consecuencias sociales del cambio climático, y el segundo, las psicológicas, proponiendo finalmente una atención integral que combine sostenibilidad agrícola y apoyo psicosocial comunitario.

2. CONSECUENCIAS SOCIALES

En Cusco, el cambio climático afecta gravemente a las comunidades, dañando cultivos y reduciendo los ingresos familiares. En las zonas rurales, las dificultades son aún mayores. Por ello, se presentan dos problemas clave: la adaptación a una agricultura en crisis y el aumento de la vulnerabilidad rural frente a un clima impredecible.

2.1. Adaptación por crisis agrícola

En primer lugar, la crisis agrícola en Cusco está forzando a las comunidades a enfrentar un clima que amenaza sus cultivos. En el distrito de San Jerónimo, provincia de Cusco, los campesinos recorren largos caminos para encontrar agua, una señal de la gravedad de la situación. Las estaciones y los ciclos de lluvia se han vuelto impredecibles, con lluvias que llegan tarde o no llegan, heladas más frecuentes, y sequías prolongadas, lo que lleva a las familias a «vivir con la constante amenaza de perderlo todo» (Guzmán, 2015, p. 23). En el distrito de Anta, provincia de Anta, conocido como la Pampa de Anta, la producción de papa y olluco cayó un 15 % entre 1997 y 2018, afectada por «precipitaciones sin patrón y calor creciente» (Ochoa Terán, 2022, p. 45). Algunos agricultores intentan cultivar quinua, más resistente, pero sin apoyo técnico, sus esfuerzos son limitados.

Además, la escasez de agua agrava la inseguridad alimentaria y desintegra las comunidades. Las sequías han reducido el agua para regar, afectando cultivos como el maíz en regiones como Apurímac y Cusco. En el distrito de Chinchero, provincia de Urubamba, la menor producción genera menos ingresos, aumentando la pobreza y forzando a los jóvenes a migrar de la ciudad de Cusco. Esta migración rompe los lazos comunitarios y pone en riesgo tradiciones transmitidas por generaciones, debilitando la estructura social de las zonas rurales. En el distrito de Ocongate, provincia de Quispicanchi, la falta de agua ha obligado a familias a reducir sus cultivos, intensificando la

inseguridad alimentaria y la presión migratoria, lo que deja a las comunidades en un estado de constante incertidumbre.

En este sentido, la falta de recursos y conocimientos obstaculiza las adaptaciones. En el distrito de Andahuaylillas, provincia de Quispicanchi, los agricultores carecen de semillas de calidad y capacitación para enfrentar los cambios climáticos. Además, «no existen investigaciones suficientemente detalladas y actualizadas que demuestren las consecuencias de la alteración de la temperatura y precipitación sobre la producción agrícola en el ámbito de la Pampa de Anta» (Ochoa Terán, 2022, p. 6), lo que limita el diseño de soluciones efectivas. Sin embargo, «el acceso y uso de la infraestructura de riego podría ser una estrategia eficiente de adaptación» para las familias agrícolas de pequeña escala (Guzmán, 2015, p. 8). Sin estas medidas, las comunidades enfrentan un futuro incierto, donde la supervivencia depende de cambios urgentes.

2.2. Mayor vulnerabilidad rural

Por otro lado, el cambio climático ha aumentado la vulnerabilidad rural en Cusco, dejando a las comunidades que dependen de la agricultura en una posición muy frágil. Las lluvias que no llegan a tiempo, las sequías prolongadas y las heladas más frecuentes «están reduciendo las cosechas», dejando a las familias con menos dinero para vivir (Guzmán, 2015, p. 23). En el distrito de Ccapi, provincia de Paruro, una helada puede destruir una cosecha de papa y olluco en pocas horas, afectando la economía de familias que cultivan en pequeños terrenos para sobrevivir. Estas comunidades, sin sistemas de riego modernos ni formas de proteger sus cultivos, enfrentan un riesgo constante. La agricultura, que es su principal fuente de ingresos, se ha vuelto una actividad muy incierta.

Además, la falta de apoyo intensifica los desafíos en las zonas rurales. Desde 1965, «las lluvias en la región Cusco han cambiado, con eventos extremos más frecuentes en las zonas altas», afectando cultivos como la papa y el olluco (Quirita Merma, 2021, p. 34). La ausencia de tecnologías modernas deja a estas comunidades expuestas a sequías e inundaciones, agravando las desigualdades, especialmente para las comunidades indígenas que viven

en pobreza. Para 2030 y 2050, las temperaturas en las regiones Cusco y Apurímac podrían subir aún más, «intensificando las sequías» y aumentando la vulnerabilidad rural si no se toman medidas pronto (SENAMHI, 2011, p. 12). Esta situación pone en riesgo la estabilidad económica y social de las zonas más frágiles.

Asimismo, la situación está empujando a muchas personas a abandonar sus comunidades. Los jóvenes, al ver que no hay futuro en el campo, migran de la ciudad de Cusco en busca de trabajo, dejando a los mayores solos. Esto lleva a una «pérdida de la fuerza de trabajo joven y de los conocimientos tradicionales de la agricultura», poniendo en riesgo la vida rural (Guzmán, 2015, p. 31). En la provincia de Chumbivilcas, la falta de sistemas para almacenar agua o cultivos resistentes atrapa a las familias en un ciclo de inseguridad. Este fenómeno no solo daña los campos, sino que divide a las comunidades y debilita su cultura, amenazando la identidad de las zonas rurales de Cusco.

Esta situación de creciente vulnerabilidad también ha sido reconocida en el plano jurídico. Según Pajares (2019, p. 25), la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la STC Exp. n.º 03343-2007-PA/TC, conocida como el caso Cordillera Escalera, reafirmó que el acceso al agua y el uso sostenible de los recursos naturales forman parte del derecho constitucional a un ambiente equilibrado. Este precedente obliga al Estado a proteger a las comunidades rurales frente a los riesgos climáticos, reforzando la necesidad de políticas públicas que garanticen seguridad hídrica y sostenibilidad agrícola.

En este subtema, se ha desarrollado cómo el cambio climático está transformando los campos y la vida de las comunidades en Cusco. Desde la Pampa de Anta, donde las cosechas han caído un 15 %, hasta la provincia de Chumbivilcas, donde las heladas y sequías continúan afectando gravemente, las familias luchan por seguir adelante. La agricultura está en crisis, y sin recursos, los intentos de adaptarse no alcanzan. En las zonas rurales, la pobreza y la división crecen con cada problema climático. Con sistemas de riego, semillas que resistan el clima y capacitación para los agricultores, Cusco puede proteger sus tierras y a su gente.

3. CONSECUENCIAS PSICOLÓGICAS

3.1. Estrés por inseguridad alimentaria

En muchas comunidades rurales de Cusco, el cambio climático se ha convertido en una preocupación diaria que va más allá de lo agrícola. Las temperaturas más altas, las lluvias desordenadas y la degradación del suelo han comenzado a afectar gravemente la producción, debilitando así el sustento de las familias campesinas. Por ejemplo, en los pastizales de la puna húmeda, «la capacidad de carga ha disminuido significativamente», lo que se traduce en menos alimento para el ganado, menos ingresos, y, sobre todo, en más incertidumbre (Estrada et al., 2018, p. 361). Frente a esta situación, muchas personas viven con el temor de no poder alimentar a sus hijos o de tener que vender a bajo precio lo poco que logran cosechar, lo cual genera un profundo estrés asociado a la inseguridad alimentaria que afecta tanto la estabilidad emocional como la convivencia familiar.

Esa inseguridad alimentaria no solo deteriora la salud física, sino que también genera una carga emocional que es difícil de sostener. La idea de que todo el esfuerzo invertido en la chacra puede perderse por una helada repentina o por la falta de agua provoca un estrés profundo. Esta angustia no se limita a los adultos: los niños también perciben la tensión en sus hogares, y eso afecta su propio bienestar emocional. En contextos donde los recursos son limitados y la ayuda externa no siempre llega, ese malestar se vuelve parte de la vida cotidiana.

Además, la constante exposición a estas situaciones genera un sentimiento generalizado de vulnerabilidad. Muchas familias expresan que ya no pueden planificar su futuro con certeza, lo cual incrementa la inseguridad y el miedo. Como señala Weibel, «la comunidad andina está más orientada hacia problemas —enfocando los aspectos negativos del cambio climático— mientras que la comunidad académica apunta a soluciones colectivas» (2021, p. 57). Esta percepción centrada en las amenazas refleja una preocupación legítima ante un entorno que ya no brinda las mismas certezas que antes, lo que refuerza la ansiedad colectiva en las comunidades rurales.

Fortalecer la infraestructura agrícola es una prioridad, al igual que brindar apoyo emocional a las comunidades que enfrentan esta crisis. El estrés constante generado por la incertidumbre climática y la inseguridad alimentaria afecta profundamente el bienestar psicológico de quienes trabajan la tierra, aumentando la vulnerabilidad emocional de las familias campesinas. Como afirman Estrada et al. (2018), la gestión adecuada del ecosistema es clave para enfrentar los efectos del cambio climático, pero también lo es cuidar a quienes trabajan esa tierra todos los días con la esperanza de salir adelante.

3.2. Síntomas depresivos por falta de control

Por otro lado, la incertidumbre causada por el cambio climático ha afectado de manera muy profunda a la gente de Cusco, y uno de los impactos más evidentes ha sido el aumento de los síntomas depresivos en la población. La sensación constante de que el clima ya no es predecible, que las estaciones cambian sin aviso y que las condiciones para sembrar o cosechar cada vez son más difíciles, ha generado una ansiedad que parece no dar tregua. No es solo una cuestión de perder una cosecha; es sentir que todo aquello que da sustento y esperanza está fuera de control. Además, como se ha reportado en el estudio, los impactos sobre la salud mental pueden tener diversas consecuencias, «como la ansiedad, el estrés, la depresión, al aumento de violencia y agresión» (Monge, 2020, p. 174). No se trata solo del clima, sino de cómo ese clima impacta en la salud mental y emocional de las personas, un aspecto que muchas veces pasa desapercibido, pero que resulta igual de urgente.

La falta de control sobre el clima y sus efectos en la producción agrícola intensifica la sensación de impotencia en los agricultores de la región. Muchos de ellos enfrentan la pérdida de cosechas debido a sequías y heladas, lo que genera un ciclo de estrés y desesperanza. Además, «en la región de Cusco reconocieron el cambio de temperatura con sequías y heladas» (Torres-Slimming et al., 2021, p. 102). Esta situación se vuelve aún más crítica en comunidades donde la migración se convierte en una opción, dejando a los ancianos y niños en un estado de vulnerabilidad emocional, sin el apoyo de sus familias.

Asimismo, la presión por adaptarse a un entorno cambiante sin los recursos adecuados contribuye al aumento de la ansiedad y la depresión. Según Torres-Slimming et al., «el cuidado del agua como recurso, tanto en su acceso y calidad, fue una gran preocupación para todos los participantes» (2021, p. 102). Esto demuestra que las comunidades más vulnerables son las que sufren más las consecuencias psicológicas. La falta de apoyo técnico y recursos para enfrentar el cambio climático limita las opciones de adaptación, intensificando la sensación de desesperanza y descontrol.

Junto con la mejora de las condiciones agrícolas, es necesario implementar mecanismos de acompañamiento psicológico para las comunidades afectadas. También se requiere apoyo psicológico constante para las comunidades que atraviesan esta crisis. Retomar prácticas ancestrales, fortalecer la organización comunal y crear espacios de apoyo podrían ayudar no solo a mejorar la seguridad alimentaria, sino también a aliviar la carga emocional y prevenir posibles cuadros de depresión. Como afirman Estrada et al. (2018), la gestión adecuada del ecosistema es clave para enfrentar los efectos del cambio climático, pero también lo es cuidar a quienes trabajan esa tierra todos los días con la esperanza de salir adelante.

En este apartado se ha mencionado cómo el cambio climático no solo afecta los cultivos en Cusco, sino también la mente y el ánimo de las personas. La inseguridad alimentaria genera un estrés constante en las familias que temen no tener qué comer ni cómo alimentar a sus animales. A eso se suma la sensación de no poder hacer nada frente a un clima que ya no sigue patrones, provocando síntomas depresivos en muchos agricultores de Cusco.

4. CONCLUSIONES

En conclusión, el cambio climático no solo ha alterado las condiciones ambientales de Cusco, sino que ha provocado consecuencias profundas en el plano social y psicológico de sus comunidades rurales. A través de esta investigación, se han identificado dos grandes dimensiones del problema. Por un lado, en el plano social, la crisis agrícola ha forzado procesos de adaptación que muchas veces agravan la vulnerabilidad estructural de las familias campesinas, como ocurre con el abandono de cultivos

tradicionales o la migración temporal a zonas urbanas. Por otro lado, en el plano psicológico, los impactos del cambio climático se traducen en altos niveles de estrés, ansiedad y sensación de pérdida de control, sobre todo cuando ya no es posible prever las lluvias, sembrar en los tiempos habituales o mantener los cultivos con estabilidad. Ambas dimensiones están estrechamente conectadas, ya que las dificultades materiales influyen directamente en el bienestar emocional de quienes dependen del campo para vivir. Ignorar esta doble afectación sería minimizar los verdaderos alcances de esta problemática.

En este sentido, comprender y afrontar los efectos del cambio climático requiere una respuesta integral que combine sostenibilidad agrícola y apoyo psicosocial. Las políticas públicas deben fortalecer la planificación agrícola comunitaria y promover alternativas sostenibles, como la agricultura ecológica, de manera que los beneficios lleguen también a la agricultura familiar altoandina, y no solo a las grandes empresas. Las propias comunidades pueden recuperar prácticas tradicionales de cuidado del entorno y consolidar formas de organización y apoyo mutuo. Asimismo, instituciones educativas y de investigación, como la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC), pueden aportar mediante proyectos que acerquen conocimiento y soluciones a la realidad local. Solo con un esfuerzo compartido, sensible a las necesidades de las personas, será posible enfrentar los desafíos del cambio climático de manera justa y sostenible.

REFERENCIAS

- Alegre Anchari, B. (2022). *Análisis de la implementación de la estrategia regional frente al cambio climático en la Región Cusco* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco]. Repositorio Institucional UNSAAC. <http://hdl.handle.net/20.500.12918/6314>
- Estrada Zuñiga, A. C., Cárdenas Rodríguez, J., Ñaupari Vásquez, J. y Zapana Pari, J. G. (2018). Capacidad de carga de pastos de puna húmeda en un contexto de cambio climático. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 20(3), 359-369. <https://doi.org/10.18271/ria.2018.399>

- Guzmán, E. (2015). *Impacto económico del cambio climático en la agricultura en la región Cusco, Perú: una aproximación a través del modelo Ricardiano*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). <https://cies.org.pe/investigacion/impacto-economico-del/>
- Icochea Ricse, H. M. (2008). La agricultura ecológica: una alternativa ambiental aún incipiente en el ordenamiento jurídico peruano. *Revista de Derecho Administrativo*, (6), 211-226. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14077>
- Monge Rodríguez, F. S. (2020). *Impacto de la percepción de riesgo del cambio climático para la salud humana en Cusco* [Tesis doctoral, Universidad Peruana Cayetano Heredia]. Repositorio Institucional UPCH. <https://hdl.handle.net/20.500.12866/8518>
- Ochoa Terán, K. J. (2022). *Cambio climático: efecto de la variación de la temperatura y precipitación sobre la producción agrícola en la Pampa de Anta, Cusco: 1997-2018* [Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco]. Repositorio Institucional UNSAAC. <http://hdl.handle.net/20.500.12918/6966>
- Pajares Alvarado, A. (2019). *Informe jurídico sobre la Sentencia n.º 03343-2007-PA/TC*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19952>
- Quirita Merma, J. (2021). *Efectos de la temperatura en la precipitación como consecuencia del cambio climático en la región Cusco 1965–2021* [Tesis de licenciatura, Universidad Continental]. Alicia – Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/12298>
- Sanabria, J., Alarcón, C., Trebejo, I. y Canchari, G. (2011). *Impacto del cambio climático en cultivos anuales de las regiones de Cusco y Apurímac*. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú. <https://web2.senamhi.gob.pe/load/file/01401SENA-12.pdf>

- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI). (2011). *Escenarios de cambio climático de las regiones Apurímac y Cusco al 2030 y 2050*. Alicia – Repositorio Nacional Digital de Ciencia, Tecnología e Innovación. <https://hdl.handle.net/20.500.12542/265>
- Torres-Slimming, P. A., López Flórez, L., Castañeda Checa, K., Durand Galarza, O., Tallman, P. S. y Salmón-Mulanovich, G. (2021). Explorando percepciones del impacto del cambio climático en tres regiones en el Perú. *Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (8), 107-132. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.005>
- Weibel, M. C. (2021). Percepciones del cambio climático y el desarrollo sostenible dentro y fuera de la academia en Cusco, Andes peruanos. *Espacio y Desarrollo*, (37), 53-72. <https://doi.org/10.18800/espacioydesarrollo.202101.003>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

La contribución del autor en el artículo es completa.

Agradecimientos

El autor expresa su reconocimiento al profesor Marco Antonio Lovón Cueva, lingüista y docente del curso Taller de Escritura e Interpretación de Textos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por su orientación y valiosos comentarios durante la elaboración de este trabajo. Asimismo, agradece profundamente a su familia por su apoyo incondicional, que hizo posible la culminación de esta investigación. Finalmente, el autor agradece a Dios por la fortaleza y la guía brindadas a lo largo de todo el proceso.

Biografía del autor

Fabrizio Antonio Hidalgo Cabanillas es estudiante del segundo ciclo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene especial interés en Derecho Penal y, de manera complementaria, en Derecho Ambiental, áreas en las que proyecta continuar su formación académica.

Correspondencia

fabrizio.hidalgo@pucp.edu.pe



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 151-186

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1348>

Cumplimiento de obligaciones ambientales, retos y oportunidades sobre las áreas degradadas por residuos sólidos en las provincias de Abancay y Aymaraes en la región Apurímac, Perú al año 2024

Compliance with environmental obligations: challenges and opportunities regarding areas degraded by solid waste in the provinces of Abancay and Aymaraes, Apurímac region, Peru, as of 2024

Cumprimento das obrigações ambientais, desafios e oportunidades nas áreas degradadas por resíduos sólidos nas províncias de Abancay e Aymaraes, na região de Apurímac, Peru, no ano de 2024

MANUEL EDUARDO HIDALGO LEÓN

Universidad Andina del Cusco, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
(Cusco, Perú)

Contacto: manueleduardohidalgoleon@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3746-5461>

ANI MARY BORDA ECHAVARRÍA

Universidad Nacional José María Arguedas, Facultad de Ingeniería
(Andahuaylas, Perú)

Contacto: bordaeam@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3356-6233>

RESUMEN

El Decreto Legislativo n.º 1278 (2017) establece la obligación del Estado peruano de recuperar las áreas degradadas por residuos sólidos, incluyendo botaderos y rellenos sanitarios al término de su vida útil. Esta disposición reconoce la necesidad de una gestión ambiental integral y asigna al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) la identificación, registro y seguimiento de dichas áreas. Las acciones desarrolladas por el OEFA para el inventario nacional de áreas degradadas fueron formalmente institucionalizadas mediante la Resolución de Consejo Directivo n.º 010-2022-OEFA/CD, con lo cual se consolidó su rol supervisor y su capacidad para disponer medidas de mitigación ambiental.

Según la Resolución n.º 00024-2025-OEFA/DSIS, al 30 de septiembre de 2025 el inventario registra 3387 áreas degradadas o botaderos en el Perú. Más del 90 % de estas áreas se encuentran bajo responsabilidad de los gobiernos locales, conforme a los reportes del Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA). Este panorama plantea cuestionamientos clave: ¿cuál es el nivel de cumplimiento de las obligaciones ambientales en las áreas degradadas de Abancay y Aymaraes en 2024?, ¿la normativa peruana ofrece lineamientos suficientes para la mitigación y remediación?, ¿cuáles son los costos de recuperación y qué metodologías se emplean para su estimación?, ¿cómo impacta el incremento sostenido de áreas degradadas y qué medidas se han adoptado para su control?, y ¿qué riesgos enfrenta la población ante la adquisición de terrenos con pasivos ambientales?

Para abordar estas interrogantes, se analizaron los informes de supervisión y control ambiental elaborados por el OEFA entre 2018 y 2024, centrándose en las áreas degradadas administradas por las Municipalidades Provinciales de Abancay y Aymaraes, en la región Apurímac. El objetivo principal de esta investigación es evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones ambientales, así como identificar los retos y oportunidades asociados a la gestión y recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos en ambas provincias durante el año 2024.

Palabras clave: áreas degradadas por residuos sólidos; supervisión ambiental; supervisión ambiental remota; evaluación ambiental; procedimiento administrativo sancionador.

ABSTRACT

The Legislative Decree n.º 1278 (2017) establishes the obligation of the Peruvian State to restore areas degraded by solid waste, including open dumps and sanitary landfills at the end of their operational life. This provision acknowledges the need for comprehensive environmental management and assigns the Environmental Assessment and Enforcement Agency (OEFA) the responsibility for identifying, recording, and monitoring these areas. The actions undertaken by OEFA to develop the national inventory of degraded areas were formally institutionalized through Board Resolution n.º 010-2022-OEFA/CD, strengthening its supervisory role and its capacity to implement environmental mitigation measures.

According to Resolution n.º 00024-2025-OEFA/DSIS, as of September 30, 2025, the inventory registers 3387 degraded areas or open dumps in Peru. More than 90 % of these areas fall under the responsibility of Local Governments, as reported by the Interactive Environmental Oversight Portal (PIFA). This scenario raises several key questions: What is the level of compliance with environmental obligations in the degraded areas of Abancay and Aymaraes in 2024? Does Peruvian regulation provide sufficient guidelines for mitigation and remediation? What are the estimated recovery costs, and which methodologies are employed to calculate them? How does the sustained increase in degraded areas affect environmental management, and what measures have been implemented for their control? What risks does the population face when acquiring land with environmental liabilities?

To address these questions, environmental supervision and enforcement reports issued by OEFA between 2018 and 2024 were analyzed, focusing on degraded areas managed by the Provincial Municipalities of Abancay and Aymaraes in the Apurímac region. The main objective of this research is to assess the degree of compliance with environmental obligations and to identify the key challenges and opportunities associated with the management and

restoration of areas degraded by solid waste in both provinces during the year 2024.

Keywords: Degraded areas by solid waste; environmental supervision; remote environmental monitoring; environmental assessment; administrative sanctioning procedure.

RESUMO

O Decreto Legislativo n.º 1278 (2017) estabelece a obrigação do Estado peruano de recuperar as áreas degradadas por resíduos sólidos, incluindo lixões e aterros sanitários ao término de sua vida útil. Essa disposição reconhece a necessidade de uma gestão ambiental integrada e atribui ao Organismo de Avaliação e Fiscalização Ambiental (OEFA) a responsabilidade pela identificação, pelo registro e pelo acompanhamento dessas áreas. As ações desenvolvidas pelo OEFA para o inventário nacional de áreas degradadas foram formalmente institucionalizadas por meio da Resolução do Conselho Diretor n.º 010-2022-OEFA/CD, consolidando seu papel fiscalizador e sua capacidade de implementar medidas de mitigação ambiental.

De acordo com a Resolução n.º 00024-2025-OEFA/DSIS, em 30 de setembro de 2025 o inventário registra 3387 áreas degradadas ou lixões no Peru. Mais de 90 % dessas áreas encontram-se sob responsabilidade dos Governos Locais, conforme os relatórios do Portal Interativo de Fiscalização Ambiental (PIFA). Esse cenário suscita questões centrais: qual é o nível de cumprimento das obrigações ambientais nas áreas degradadas de Abancay e Aymaraes em 2024? A normativa peruana oferece diretrizes suficientes para mitigação e remediação? Quais são os custos estimados de recuperação e quais metodologias são utilizadas para seu cálculo? Como o aumento contínuo das áreas degradadas impacta a gestão ambiental e quais medidas têm sido implementadas para seu controle? Que riscos a população enfrenta ao adquirir terrenos com passivos ambientais?

Para responder a essas questões, foram analisados os relatórios de supervisão e controle ambiental elaborados pelo OEFA entre 2018 e 2024, com foco nas áreas degradadas administradas pelas Municipalidades Provinciais de Abancay e Aymaraes, na região de Apurímac. O objetivo principal desta pesquisa é avaliar o grau de cumprimento das obrigações

ambientais e identificar os desafios e oportunidades associados à gestão e à recuperação de áreas degradadas por resíduos sólidos em ambas as províncias durante o ano de 2024.

Palavras-chave: Áreas degradadas por resíduos sólidos; fiscalização ambiental; fiscalização ambiental remota; avaliação ambiental; procedimento administrativo sancionador.

Recibido: 11/09/2025

Revisado: 30/11/2025

Aceptado: 08/12/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

El Estado peruano, al igual que muchos otros países, enfrenta el desafío de remediar áreas degradadas por la disposición inadecuada de residuos sólidos, tanto municipales como no municipales. Estas áreas, conocidas como botaderos, carecen de criterios técnicos y legales para su gestión, lo que genera impactos ambientales negativos. Según el OEFA, en su calidad de organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM) y ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el país cuenta con aproximadamente 2836.19 hectáreas de suelos degradados, desaprovechados por el Estado y sin un plan uniforme de recuperación (OEFA, 2024).

Los botaderos están sujetos a restricciones legales que prohíben su uso para habilitación urbana, construcción de edificaciones o actividades agrícolas y pecuarias, según el artículo 113 del Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM, 2022). Sin embargo, no existen lineamientos homogéneos para determinar los costos de remediación ni criterios específicos para priorizar su recuperación.

En este contexto, el presente estudio analiza el cumplimiento de las obligaciones ambientales en los botaderos de Aymaraes y Abancay, dos provincias del Perú con alta densidad poblacional en la región Apurímac. En ambas localidades, los conflictos sociales han aumentado debido a la falta de transparencia de los gobiernos locales en la gestión de residuos, como lo advierten los reportes de conflictos ambientales elaborados por la Oficina

General de Asuntos Socioambientales del Ministerio del Ambiente (MINAM, 2024).

El análisis se centra en tres ejes principales:

1. Las repercusiones ambientales y económicas del aumento de botaderos en el Perú.
2. El proceso de registro y monitoreo de áreas degradadas, evaluando si existe una lógica técnica en su incorporación al inventario del OEFA.
3. La viabilidad de una metodología para estimar costos de remediación, considerando la inversión necesaria para recuperar estas áreas.

Además, se examina el impacto de la falta de regulación en la adquisición de terrenos donde existen botaderos, evaluando si la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) advierte adecuadamente a los compradores sobre estos pasivos ambientales.

Desde un enfoque descriptivo y analítico, esta investigación combina un análisis jurídico, económico, técnico y científico. Se ha recurrido a fuentes oficiales del Estado peruano, normativas vigentes, bases de datos institucionales y buscadores académicos como Redalyc, Google Académico, SciELO y Dialnet.

Las siguientes preguntas guían este estudio:

- ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de las obligaciones ambientales en las áreas degradadas de Aymaraes y Abancay en 2024?
- ¿Existen lineamientos claros en la normativa peruana para la mitigación y remediación de áreas degradadas?
- ¿Cuáles son los costos estimados de recuperación de botaderos y qué metodología se emplea para su cálculo?
- ¿Cómo afecta el incremento de áreas degradadas en el Perú y qué medidas se han implementado para su control?
- ¿Existen riesgos asociados a la adquisición de terrenos con pasivos ambientales y cómo se informa a los compradores sobre ello?

Finalmente, este artículo busca generar una reflexión crítica sobre los retos que enfrenta el Estado peruano en la gestión de áreas degradadas, así como las oportunidades para fortalecer su fiscalización y planificación ambiental.

2. NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES AMBIENTALES EN LAS ÁREAS DEGRADADAS DE AYMARAES Y ABANCAY, EN LA REGIÓN APURÍMAC AL AÑO 2024

En el Perú, la mayoría de los botaderos de residuos sólidos carecen de datos históricos, ya que no existe un lineamiento, entidad gubernamental o iniciativa estatal que considere relevante estudiar la generación de estos sitios. Aunque los residuos no aprovechables han existido desde la época colonial, el crecimiento industrial y el consumo masivo han incrementado significativamente la cantidad de residuos, especialmente aquellos que contienen materiales no biodegradables, como el polipropileno. Comprender estos antecedentes es fundamental para analizar la evolución social y la falta de atención estatal frente a un problema que, con el tiempo, se ha vuelto más evidente.

2.1. Botaderos en la provincia de Aymaraes

Según el OEFA, la Municipalidad Provincial de Aymaraes gestiona dos botaderos: Molle Molle y Ccoyoruna. Estas áreas están sujetas a la supervisión del OEFA, que exige el cumplimiento de entre 8 y 10 obligaciones ambientales, conforme a la Quinta Disposición Complementaria del Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM. Algunas de estas obligaciones incluyen:

- Delimitar el área degradada mediante cerco perimétrico o señaléticas.
- Restringir el acceso de personas externas, animales y su crianza al interior del área degradada.
- Contar con el registro del origen, volumen y tipo de residuos sólidos ingresados en las áreas degradadas.
- Identificar un área específica del área degradada para realizar únicamente la acumulación de residuos sólidos municipales, así como el esparcido, la nivelación, la compactación y la cobertura.
- Contar con un plan de contingencia que contemple acciones de primera respuesta ante siniestros o emergencias ambientales con consecuencias negativas al ambiente, tales como acciones de control, aseguramiento del área y contención, limpieza, entre otras acciones.

- Implementar acciones periódicas para el control de vectores y roedores.
- Documentar las actividades antes mencionadas, indicando como mínimo: la actividad desarrollada, la fecha de ejecución, el responsable de su ejecución, entre otras que se consideren pertinentes, a fin de acreditarlas ante el OEFA durante el desarrollo de sus actividades de supervisión y fiscalización.

Se analizaron los informes de supervisión del OEFA entre 2019 y 2023. Los resultados muestran un incremento en el cumplimiento de las obligaciones ambientales en 2022 y 2023, lo cual coincide con la implementación de una escala de multas por incumplimientos. Este hallazgo sugiere que la gestión pública mejora cuando se aplican sanciones y se establecen incentivos (ver Figura 1).

Figura 1

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales en el botadero Molle Molle (2019-2023)



Nota. Sobre la base de información sistematizada de informes de supervisión emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) desde el año 2019 al año 2023, proporcionados sobre la base del Decreto Supremo n.º 021-2019-JUS de la Ley n.º 27806 de Acceso a la Información Pública (MINJUSDH, 2019).

Conforme a la data analizada, se observa que la Municipalidad Provincial de Aymaraes presenta un mayor nivel de cumplimiento de sus obligaciones ambientales en los años 2022 y 2023, ello considerando que desde el año 2023 el OEFA aprobó una escala de tipificación de multas para el caso de incumplimientos relacionados a las operaciones de mitigación de impactos dentro de los botaderos; con ello advertimos que el comportamiento de la gestión pública requiere ser condicionado sobre la base de aplicación de multas e incentivos a fin de incrementar el cumplimiento de obligaciones ambientales (ver Figura 2).

Figura 2

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales-botadero Ccoyoruna del 2021 al 2024



Nota. Sobre la base de información sistematizada de informes de supervisión emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) desde el año 2021 al año 2024, proporcionados sobre la base del Decreto Supremo n.º 021-2019-JUS de la Ley n.º 27806 de Acceso a la Información Pública (MINJUSDH, 2019).

Conforme al análisis de datos expuesto, al igual que el botadero Molle Molle se tiene que la Municipalidad Provincial de Aymaraes en su calidad de administradora de reducir los impactos ambientales generados por el botadero

Ccoyoruna presenta un nivel considerable de cumplimientos de obligaciones ambientales entre los años 2022, 2023 y 2024, período en el que la entidad fiscalizadora ya cuenta con la tipificación de multas con la finalidad de generar la prevención de riesgos ambientales.

2.2. Botaderos en la Provincia de Abancay

La provincia de Abancay, al igual de Aymaraes tiene similitudes sobre la data de problemáticas ambientales en relación a la ausencia de infraestructuras apropiadas para el tratamiento de residuos sólidos, siendo que el botadero o punto de disposición final donde eran depositados los residuos de la ciudad se encuentra en el sector Imponeda y se conoce como el botadero Quitasol. No obstante, a la fecha el botadero ha sido clausurado por una disposición emitida por el Poder Judicial (Juzgado Civil, 2020) con ello, la Municipalidad Provincial de Abancay como entidad gubernamental encargada de realizar la gestión y manejo de residuos sólidos tenía la imperante necesidad de gestionar una planta para el tratamiento de residuos sólidos, a pesar de eso, existen factores que deben ser analizados a profundidad, los cuales no consideraron una priorización adecuada para la atención a la problemática como lo es la implementación de una infraestructura autorizada para el tratamiento de residuos sólidos, con lo cual al momento de hacer efectivo el fallo de la sentencia de cierre del botadero Quitasol la Municipalidad Provincial de Abancay no pudo generar una disposición de los residuos en un lugar adecuado, generando la administración de otra área degradada conocida en el inventario de áreas degradadas administrado por el OEFA como el botadero de Pachachaca ubicado en la misma ciudad de Abancay (OEFA, PIFA, 2024); por ende, se analizará el cumplimiento de obligaciones ambientales de ambos botaderos, para el caso de Quitasol desde el año 2021 hasta la fecha, y para el caso del botadero Pachachaca el año 2024 (siendo el año de su operatividad como botadero municipal), teniendo los siguientes resultados (ver Figura 3):

Figura 3

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales- botadero Quitasol del 2021 al 2024



Nota. Sobre la base de información sistematizada de informes de supervisión emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) desde el año 2021 al año 2024, proporcionados sobre la base del Decreto Supremo n.º 021-2019-JUS de la Ley n.º 27806 de Acceso a la Información Pública.

Se advierte que, para el caso del botadero Quitasol, su administración de operatividad fue paralizada en el año 2024, a raíz del fallo judicial, el cual consideró conforme a los informes emitidos por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional de Apurímac que la operatividad del botadero podrían considerar una grave afectación al ambiente (EXP. 0345-2020-0-0301-JR-CI-02). No obstante, el cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en la Quinta Disposición Complementaria del Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM subsiste, con lo que los costos de mantenimiento subirían si la Municipalidad administra más de un área degradada (ver Figura 4).

Figura 4

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales- botadero Pachachaca del año 2024

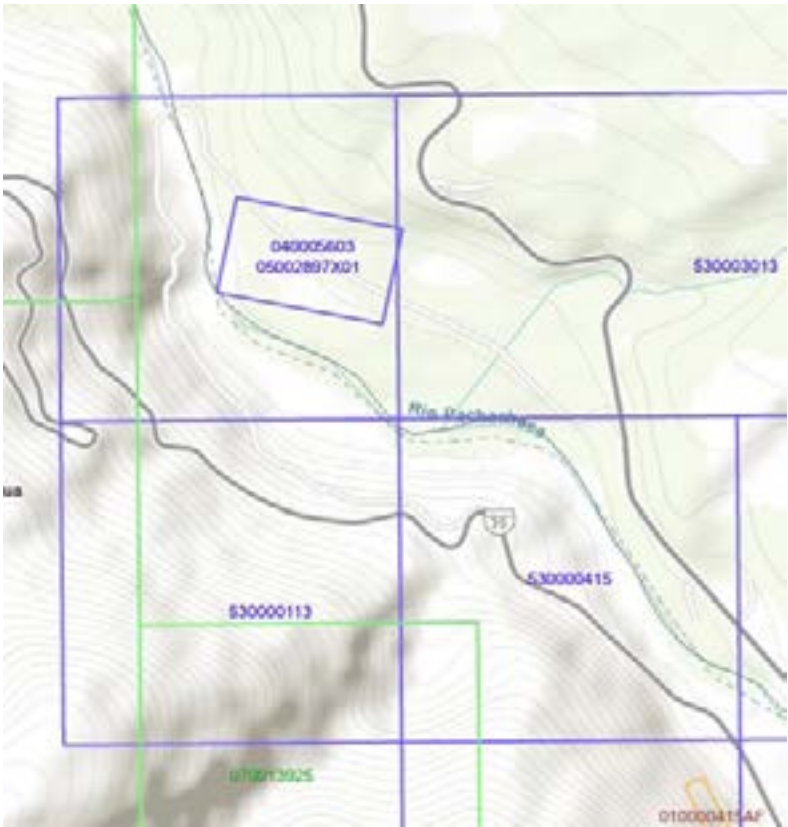


Nota. Sobre la base de información sistematizada de informes de supervisión emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del año 2024, proporcionados sobre la base del Decreto Supremo n.º 021-2019-JUS de la Ley n.º 27806 de Acceso a la Información Pública.

Es necesario precisar que el botadero Pachachaca es un botadero administrado por la Municipalidad Provincial de Abancay, el cual fue instalado sobre otra área degradada pre existente, conforme lo verificado en el catastro del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO, 2024); es decir, antes de que fuera un botadero municipal en el área se encontraban dos petitorios mineros sin actividad (GEOCATMIN, 2024) que le corresponden a una zona de precipitación de nivel moderado (OEFA, PIFA, 2024) (ver Figura 5).

Figura 5

Ubicación del botadero Pachachaca



Nota. Imagen recortada del Geological, Mining and Energy Information for Peru and the World (GEOCATMIN) (2024).

Descripción: El contorno del círculo rojo marca la ubicación del área degradada conocida como botadero Pachachaca, la cual se encuentra ubicada en coordenadas UTM WGS 84 zona 18L, 723723E y 8487898N, entre los polígonos de petitorios mineros, el contorno fue registrado considerando las coordenadas de ubicación del inventario de áreas degradadas del OEFA (OEFA 2024) sobre la base de GEOCATMIN.

Al presentar esta imagen, observamos que, en la provincia de Abancay, existe una casuística poco frecuente por ser ausente de regulación, ya que estamos ante la instalación de un botadero sobre un área de concesión minera, la cual incluso figura en el sistema como zona sin actividad minera y zona con derechos mineros (GEOCATMIN, 2024), para ello resulta pertinente

cuestionar si el hecho de que un botadero instalado sobre una concesión minera exima de responsabilidad de su remediación al responsable de la actividad minera como tal, partimos de reconocer que la responsabilidad sobre la generación de un pasivo ambiental es compartida, ya que de existir un contrato de entrega del terreno entre un agente ya sea privado o público y una Municipalidad como es el caso del presente la Municipalidad Provincial de Abancay estaríamos ante el hecho de dos generadores de un botadero, el primero es quien autoriza la actividad de disposición final de residuos sólidos en un área afectada por actividad minera y el segundo es el que contribuye a la afectación en la disposición final de residuos, por tanto ambos son considerados responsables solidarios sobre la remediación del área afectada, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la norma en residuos sólidos (Decreto Legislativo n.º 1278, 2017).

2.3. Metodología aplicada

De los datos recopilados se presenta una metodología aplicada para describir el nivel de cumplimiento de las obligaciones ambientales (ver Tabla 1) por parte de la Municipalidad Provincial de Aymaraes con relación a la administración de las áreas degradadas conocidas como Molle Molle (ver Tabla 2) y Ccoyoruna (ver Tabla 3) conforme al siguiente detalle:

Tabla 1
Metodología para análisis del nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales

Nivel de cumplimiento	Número de obligaciones cumplidas	Descripción
Alto	8 a 10	La municipalidad cumple con todas o casi todas las obligaciones ambientales exigidas, demostrando una gestión adecuada del botadero
Medio	5 a 7	La municipalidad cumple parcialmente con las obligaciones, evidenciando avances, pero con limitaciones en la implementación integral de medidas ambientales.
Bajo	Menos de 05	La municipalidad cumple con pocas obligaciones, mostrando deficiencias significativas en la gestión y alto riesgo ambiental.

Nota. Quinta Disposición Complementaria del Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM y lineamientos de supervisión ambiental del OEFA.

2.4. Resultados

Los resultados obtenidos del nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales en las áreas degradadas o botaderos administrados por las Municipalidades Provinciales de Aymaraes y Abancay (ver Tablas 4 y 5), son los siguientes:

Tabla 2

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales–Botadero Molle Molle (2019-2023)

Año	Obligaciones exigidas (8-10)	Obligaciones cumplidas	Nivel de cumplimiento	Observaciones
2019	8	3	Bajo	Falta de control de acceso y registros de residuos.
2020	8	4	Bajo	Se implementa control parcial de vectores.
2021	9	5	Medio	Avances en plan de contingencia.
2022	9	7	Medio	Mejora tras aplicación de tipificación de multas.
2023	9	8	Alto	Se alcanzan casi todas las obligaciones.

Nota. Sobre la base de los resultados obtenidos en la Figura 1.

Descripción: El botadero Molle Molle muestra un crecimiento progresivo en el nivel de cumplimiento, pasando de un nivel bajo en 2019-2020 a uno alto en 2023. El factor determinante fue la aplicación de multas e incentivos por parte del OEFA desde 2022.

Tabla 3

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales–Botadero Ccoyoruna (2021-2024)

Año	Obligaciones exigidas (8-10)	Obligaciones cumplidas	Nivel de cumplimiento	Observaciones
2021	8	4	Bajo	Deficiencias en registros y control perimétrico.
2022	9	6	Medio	Se aplican mejoras en control de acceso.
2023	9	7	Medio	Implementación parcial de plan de contingencia.
2024	9	8	Alto	Cumplimiento sostenido tras fiscalización.

Nota. Sobre la base de los resultados obtenidos en la Figura 2.

Descripción: El botadero Ccoyoruna sigue la misma tendencia que Molle Molle: en 2021 presentaba bajo cumplimiento, pero en 2024 alcanza un nivel alto gracias al refuerzo de la supervisión y sanciones.

Tabla 4

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales–Botadero Quitasol (2021-2024)

Año	Obligaciones exigidas (8-10)	Obligaciones cumplidas	Nivel de cumplimiento	Observaciones
2021	9	5	Medio	Se cumple parcialmente con control de acceso y registros.
2022	9	6	Medio	Mejoras en plan de contingencia.
2023	9	7	Medio	Avances antes del fallo judicial.
2024	-	-	Clausurado	Operaciones suspendidas por mandato judicial.

Nota. Sobre la base de los resultados obtenidos en la Figura 3.

Descripción: El botadero Quitasol presentó un nivel medio de cumplimiento hasta 2023. Sin embargo, en 2024 fue clausurado por disposición judicial, lo que revela que las medidas ambientales no fueron suficientes para evitar su cierre.

Tabla 5

Nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales–Botadero Pachachaca (2024)

Año	Obligaciones exigidas (8-10)	Obligaciones cumplidas	Nivel de cumplimiento	Observaciones
2024	9	5	Medio	Se instala en un área previamente degradada y superpuesta con concesiones mineras. Cumplimiento parcial.

Nota. Sobre la base de los resultados obtenidos en la Figura 4.

Descripción: El botadero Pachachaca, en su primer año de operación, muestra un nivel de cumplimiento medio, limitado por su instalación sobre un área con derechos mineros preexistentes. Esto plantea la necesidad de definir la responsabilidad compartida en la remediación de pasivos ambientales.

3. LA NECESIDAD DE LINEAMIENTOS EN LA APLICACIÓN DE ACCIONES DE MITIGACIÓN Y CONTINGENCIA EN ÁREAS DEGRADADAS O BOTADEROS

Cuando analizamos la estrategia adoptada por el Perú en la aplicación de acciones de mitigación en áreas degradadas o botaderos, nos damos cuenta de que, a diferencia de otros países en Latinoamérica, el Estado peruano ha tenido una clara intención de aceptar errores históricos, sincerando la información en cuanto a la identificación inventariada de la existencia de estas áreas. Este enfoque representa un indudable reconocimiento de identificar daños ambientales. Sin embargo, el inventario aún no considera aspectos de valorización económica sobre los pasivos ambientales; no obstante, esta acción es solo el inicio de aquello que conocemos como gestión en la abducción de los siguientes pasos, los cuales no han sido concretados en un manual o política sobre las acciones que considere el sector público para lo que por lógica se entendería su posterior recuperación.

Entenderíamos que históricamente los botaderos coexisten con el país incluso antes de la existencia de su regulación. La basura puede incluso tener una existencia intrínseca en convivencia con los demás componentes ambientales, por supuesto la tesis planteada pretende explicar que si existen lineamientos claros para el tratamiento de áreas degradadas bajo la idea de construcción de la idealización sobre la aplicación de un sistema circular de aprovechamiento sostenible, entendiéndolo, la necesidad de un lineamiento de tratamiento para áreas degradadas es innegable, complementando la acción de gestión con un lineamiento para una acción de supervisión y fiscalización sobre dichas áreas, de igual modo se hace también necesario un lineamiento que busque la mitigación, conversión y aprovechamiento de las mismas en sistemas que incluso no solo represente pérdidas económicas al Estado por su mitigación y posterior recuperación, por lo que propondríamos considerar que los planes de recuperación de áreas degradadas, propuestos en la normativa peruana, sean modificados a planes de reaprovechamiento energético para el caso de botaderos que posean un potencial abastecimiento de insumos, o planes de erradicación para aquellos botaderos que sean considerados de menor costo sobre su carga de desechos, es decir, el Estado peruano no ha hecho una discriminación entre los botaderos por sus características de

dimensionamiento, pudiendo erróneamente generar altos costos de demanda en una acción de recuperación en vez de considerar una acción de valorización.

Para tener mayor amplitud de esta información, se revisó el estudio de impacto ambiental del botadero San José en la ciudad de Andahuaylas en la región Apurímac el cual está aprobado con la Resolución Gerencial n.º 0237-2021-GM-MPA, en cuyo contenido observamos costos que exceden los dos (2) millones y medio de soles, equivalente a un aproximado de 731 mil dólares americanos (Municipalidad Provincial de Andahuaylas, 2021). Este monto, en cuanto a la comparativa de tecnologías empleadas a la fecha en áreas degradadas por otros continentes (ver Tabla 6), consideraría el siguiente resultado:

Tabla 6
Comparativo de métodos utilizados por continentes

PAÍS	MÉTODO DE DISPOSICIÓN FINAL MÁS UTILIZADO
Centroamérica	Relleno Sanitario
Latinoamérica	Botadero o Vertedero
Europa	Relleno Sanitario
Asia	Vertedero
Oceanía	Vertedero

Nota. A partir de los datos recopilados por Global Waste Index 2022.

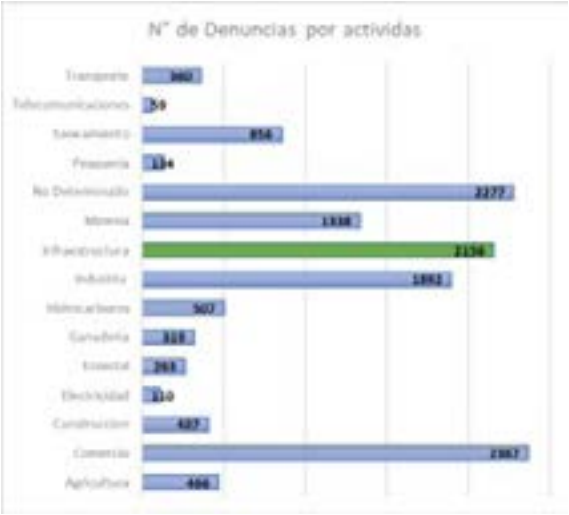
Conforme a lo expresado en la tabla entenderíamos que a nivel global no se han fortalecido la aplicación de la pirámide invertida en lo que corresponde a la disposición de residuos sólidos, la priorización en métodos de reducción, reutilización, reciclaje, compostaje y valorización no son mecanismos en los cuales los diferentes portales web de entidades estatales consideren sincerar gastos, los mecanismos de publicidad estatal no solo confieren a la obligatoriedad de saber cuánto genera per cápita la ciudadanía sino además considerar el costo beneficio sobre la logística en la gestión y manejo de residuos sólidos, por tanto los lineamientos de proyección de gastos en operatividad de mantenimiento de vertederos o botaderos de basura deben ser transparentados mínimamente de forma anual. El Estado peruano en su portal web de consulta amigable administrado por el Ministerio de Economía

y Finanzas no ha considerado generar información específica de lo que se gasta en el mantenimiento de acciones de mitigación en áreas degradadas, considerando que bajo los programas presupuestales del Estado peruano se tiene identificado un programa presupuestal para residuos sólidos identificado como el PP 0036, dicho programa ha considerado que en la mayoría de los gobiernos locales no se tenga un rigor estandarizado sobre las necesidades de proyección programada, por lógica se entendería que cada área degradada o botadero no puede ser idéntico en todas las características de la zona en donde se encuentra ubicada, sin embargo si presenta similitud sobre las dimensiones de áreas utilizadas, en la normativa de México NOM-083-SEMARNAT-2003 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2004) en cuyo contenido si se advierte el uso de parámetros para el diseño, operación y clausura de disposición final. Conforme lo expone Gerardo Bernache Pérez en su trabajo de riesgo de contaminación por disposición final de residuos sólidos, se tiene que los lugares de disposición final de residuos sólidos deben considerar aspectos que proponen lineamientos para controlar los vectores que podrían causar un impacto ambiental (Bernache Pérez, 2012), no obstante a comparación de la norma peruana, la mexicana si es restrictiva en el aspecto de que la ubicación de infraestructuras autorizadas para el tratamiento de residuos sólidos debe estar a 500 metros alejado de asentamientos humanos y fuentes de agua, no obstante en la normativa peruana se establece que estas excepciones pueden ser eximidas si el Instrumento de Gestión Ambiental lo permitiera conforme lo señala la ley peruana en el Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM.

Al respecto, consideramos que la Ley peruana tiene un sustento técnico en el sentido que las infraestructuras de residuos sólidos tienen el objetivo de diseño de generar menores impactos y riesgos ambientales en tanto cuenten con sus trámites y cumplan con la legalidad pertinente, no obstante en el año 2024 conforme la información recopilada de Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA) administrado por el OEFA se ha visto que existe denuncias ambientales reportadas a las infraestructuras autorizadas para el tratamiento de residuos sólidos, considerando que departamentos de todo el país tienen registradas un total de 2156 del año 2019 al año 2024, esta cifra podría considerarse no significativa si no fuera por la comparativa que se realiza frente a otros sectores, la cual se presenta a continuación (ver Figura 6):

Figura 6

Número de denuncias ambientales reportadas entre el año 2019- 2024 por actividad en el Perú



Nota. A partir de Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental del OEFA.¹

Conforme se observa, se puede advertir que, en los sistemas de registros de denuncias ambientales del Perú, durante el período señalado se han reportado denuncias ambientales; en su mayoría, en lo que corresponde al sector de infraestructura, lo que convendría abordar el servicio de limpieza pública en cuanto a la disposición final de residuos sólidos, cuyo resultado incluso consideraría la óptica de mayor demanda sobre el sector de la basura. Ello consideraría que el estado peruano debe gestionar acciones inmediatas en la atención al abastecimiento de mejora en los procesos de tratamiento de residuos sólidos, si bien el Perú posee un marco normativo con lineamientos claros a través de la Quinta Disposición Complementaria del Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM que obliga a las municipalidades a llevar a cabo acciones de mitigación en áreas degradadas hasta la aprobación de un instrumento de gestión ambiental correctivo como lo es un plan de recuperación o programa de reconversión para áreas degradadas, esta norma no está provista de lineamientos que posibiliten generar una valorización económica y técnica de las áreas degradadas en el sentido de convertirlas áreas de valorización energética.

1 Verificado al 19 de julio de 2024 mediante el siguiente enlace (<https://oefa.maps.arcgis.com/apps/dashboards/9d24b76e3b6c4c7cb4035ff36d93902c>)

4. CONSIDERACIONES PARA EL REGISTRO DE ÁREAS DEGRADADAS EN EL INVENTARIO NACIONAL PERUANO

El inventario nacional de áreas degradadas es un instrumento de gestión. Más allá de ser considerado como una lista de pasivos ambientales, debe estar implementado de regulación técnica y legal que permita generar criterios mínimos para registrar un área degradada en el inventario que maneja el Estado peruano a través del OEFA. Ello dado que, a diferencia de inventarios de pasivos ambientales, como el de minería y el de hidrocarburos, las consideraciones de agentes contaminantes —en componentes como suelo y agua— muchas veces no son de naturaleza soluble en corto plazo, por tanto, es posible implementar acciones de recuperación de los componentes sin la necesidad de emplear estudios ambientales, bajo criterios desproporcionados que pueden dificultar el cumplimiento de las obligaciones ambientales enfocadas a la recuperación del área.

Para tener claridad sobre el estado de componentes ambientales en zonas que colindan con botaderos se ha solicitado al OEFA los resultados de monitoreos realizados en el botadero de la Provincia de Aymaraes en la región Apurímac, cuyo tiempo de operatividad se encuentra desde el año 2018, por tanto, ello nos permite tomar en cuenta aspectos técnicos y legales a considerar sobre el área analizada con relación a los resultados de los parámetros evaluados y presentados a continuación (ver Tabla 7):

Tabla 7

Resultados del Análisis de Laboratorio – Suelo

Parámetro	Unidad (*)	ADRSMC-SU01	ADRSMC-SU02	ADRSMC-SU03	ECA ⁽¹⁾
Inorgánicos - Metales Totales					Suelo Agrícola
Arsénico	mg/kg PS	116	43.3	49.5	50
Bario Total	mg/kg PS	233.9	185.9	269.2	750
Cadmio	mg/kg PS	13.77	3 385	1 432	1.4
Cromo Total	mg/kg PS	70.4	51.0	25.1	**
Mercurio	mg/kg PS	0.143	0.122	<0.010	6.6
Plomo	mg/kg PS	36.36	36.66	23.39	70

Fuente. Informe de Ensayo n.º ESC-PE01-23-01300 RS n.º 776-2024.

⁽¹⁾Decreto Supremo n.º 011-2017-MINAM. Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo, uso agrícola.

^(*)Los resultados de suelo se expresan en base seca.

A partir de los resultados presentados, se observa un nivel elevado de cadmio en dos puntos monitoreados por OEFA. Sin embargo, dichos puntos se encuentran fuera del área de disposición final del botadero de Aymaraes. En ese sentido, del propio contenido del informe se advierte que no es posible sostener, con la información disponible, una relación causal entre la actividad de disposición final de residuos sólidos en el área degradada, por lo que se presenta la hipótesis de que la afectación del estándar de calidad de suelo se deba a un agente preexistente a la operatividad del botadero. No obstante, esta hipótesis no puede concluirse debido a la ausencia de estudios de línea base o series históricas previas al estudio de la entidad gubernamental supervisora, por lo que podríamos considerar que la determinación del polígono de afectación del área degradada debe ser actualizada bajo el cargo de recuperación. No obstante, la normativa advierte que la recuperación está bajo el cargo del responsable de su generación y, en caso de que no se pueda identificar al mismo, la obligación pasaría al Estado. Por tanto, en caso de que el polígono de un área degradada sea mayor a la dimensión identificada en el inventario, ello consideraría que la responsabilidad de recuperación recae sobre la entidad gubernamental encargada de la gestión de residuos sólidos, esto es, de la municipalidad o gobierno local, dentro del marco de sus competencias.

5. COSTOS DE INVERSIÓN A CARGO DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES RESPONSABLES DE LAS ACCIONES DE RECUPERACIÓN DE ÁREAS DEGRADADAS

Es necesario analizar el costo generado por aspectos de remediación sobre pasivos ambientales por dimensionamiento de áreas, por lo que en el presente artículo se propone presentar una tabla de costos proyectados por hectárea de área degradada pendiente de recuperación. Inicialmente, se solicitó por la vía de acceso a la información pública al Ministerio del Ambiente del Estado peruano información relacionada al costo (precisando el monto de inversión) de planes de recuperación de áreas degradadas ejecutados en el Perú en los últimos 10 años, para ello, se analizó el monto gastado por el Estado peruano en la remediación de botaderos a nivel nacional (con la precisión de departamento, provincia y distrito a nivel nacional), asimismo se requirió información sobre el costo (monto de inversión) en la construcción de rellenos

sanitarios ejecutados en el Perú en los últimos 10 años, a lo cual el Ministerio del Ambiente mencionó que son los gobiernos locales los responsables de brindar el servicio de limpieza pública y recuperación de las áreas degradadas en sus respectivas jurisdicciones; para lo cual, el MINAM, como ente rector en materia de residuos sólidos y en atención de sus competencias, brinda asistencia técnica a los gobiernos locales, con la finalidad de fortalecer sus capacidades en la adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

Por tanto, son las municipalidades las que viabilizan y ejecutan sus proyectos de inversión sin requerimiento de opinión del sector ambiental.

Según lo expuesto, el Ministerio del Ambiente recomendó ingresar al banco de inversiones del sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y descargar la información de los proyectos que cada gobierno local tiene ejecutando en la tipología de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos; por tanto, el presente cuadro representa una acción que no se encuentra en la data del Ministerio del Ambiente tomando como muestra las provincias y distritos con mayor presupuesto en la región Apurímac como son Abancay, Aymaraes, Grau, Chalhuanahuacho, Cotabambas, Andahuaylas, Antabamba y Chincheros, esta información debe ser considerada por el Ministerio del Ambiente del Estado peruano a fin de tomar en cuenta cuánto destinan los gobiernos locales en el año 2024 en gastos para acciones de recuperación de áreas degradadas sobre la base de programación de gastos (ver Figura 7).

Figura 7
Consulta amigable de ejecución de gasto de la Municipalidad Provincial de Andahuaylas en la región Apurímac correspondiente al mes de agosto de 2024

Presupuesto		Ejecución		Saldo	
Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
Gastos de inversión					
1. Gastos de inversión en infraestructura	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
2. Gastos de inversión en equipamiento	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00
3. Gastos de inversión en capacitación	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00
4. Gastos de inversión en otros	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00
Gastos de operación					
5. Gastos de operación en personal	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
6. Gastos de operación en materiales	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00
7. Gastos de operación en servicios	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00
8. Gastos de operación en otros	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00

Nota. Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas visitado el 27 de agosto de 2024.

Se observa que la Municipalidad Provincial de Andahuaylas solo ha destinado S/ 202 711.00 (Doscientos dos mil con setecientos once soles con 00/100) para las acciones de tratamiento y disposición final de residuos sólidos, considerando que en la jurisdicción de la capital de la provincia existen 3 áreas degradadas, cuya extensión es de un total de 2.80 hectáreas según la información que reporta el inventario de áreas degradadas del OEFA. Conforme a ello, se sabe que Andahuaylas tiene un proyecto de recuperación de una de sus áreas degradadas denominado Botadero San José, el cual fue cofinanciado con el Banco Interamericano de Desarrollo por un total de S/ 3 900 000 (Tres millones novecientos mil soles con 00/100) (MINAM, 2022) para un total de 2.63 hectáreas; el monto ejecutado podría ayudar a generar un estimado de costos para los botaderos aplicando la siguiente Fórmula 1:

Fórmula 1

Determinación de costo aproximado de recuperación

$$X= \left(\frac{A \cdot 3900000}{2.63} \right)$$

Donde:

X= Costo aproximado de recuperación del área degradada

A= Número de extensión afectada o utilizada en disposición final expresada en hectáreas.

De lo expuesto, se presenta una tabla donde aplicamos la fórmula con el costo aproximado de valoración de gasto económico, expresado en moneda nacional peruana, sobre las principales ciudades en la región Apurímac; no obstante, cabe señalar que la aplicación de la fórmula se recomienda únicamente para botaderos cuyo tiempo de utilidad exceda los 6 años, ya que la fórmula ha sido elaborada sobre la base de un botadero cuyos lixiviados han viajado a profundidad durante esa temporalidad; por tanto, el monto se calcula sobre la base de remoción de capas en el botadero, para lo cual los datos fueron analizados en la siguiente Tabla 8:

Tabla 8

Costos estimados para la recuperación de ADRS en las Provincias de la región Apurímac

Ubicación del ADRS/ denominación del área degradada	Hectáreas para recuperar	Costo aproximado expresado en moneda nacional (soles peruanos) para recuperación ⁽²⁾
ABANCAY/ QUITASOL	1.36	S/ 2 016 730.0380
ABANCAY/ PACHACHACA	2	S/ 2 965 779.4677
AYMARAES/ BOTADERO MOLLE	0.93	S/ 1 379 087.4525
AYMARAES/ BOTADERO CCOYORUNA	0.39	S/ 578 326.9962
CHINCHEROS/ BOTADERO PONGORO	0.99	S/ 1 468 060.8365
ANTABAMBA/ BOTADERO TAHUATA	0.32	S/ 474 524.7148

Nota. Sobre la base de los resultados obtenidos en la Figura 1.
(2) Fórmula generada a partir del costo real de remediación del proyecto de San José en Andahuaylas.

Cabe señalar que la fórmula también ha sido corroborada con otros proyectos de recuperación de áreas degradadas, como lo son el de San Martín en el botadero Yacucatina, cuyo monto de inversión es de S/ 14 674 518.00 (catorce millones seiscientos sesenta y cuatro mil con quinientos dieciocho soles) (Perú, 2023) por la recuperación de 9 hectáreas, lo cual, conforme a la fórmula utilizada, representó un margen de error del 8 % sobre el total arrojado, siendo que con la aplicación de la fórmula el resultado sobre el dimensionamiento del área utilizada a ser recuperada fue de S/ 1 334 600.7605 (un millón trescientos treinta y cuatro mil seiscientos con 76/100 soles). No obstante, esta fórmula constituye un recurso necesario para los administradores de botaderos quienes deben tener esta herramienta para la programación de futuros gastos aproximados.

Por otro lado, se observa que la Municipalidad Provincial de Abancay ha destinado S/ 1 348 722 (Un millón trescientos cuarenta y ocho mil setecientos veintidós soles con 00/100) para la ejecución de las operaciones de almacenamiento, barrido de calles y limpieza de espacios públicos (ver Figura 8).

Figura 8
Consulta amigable de ejecución de gasto de la Municipalidad Provincial de Abancay en la región Apurímac correspondiente al mes de agosto del año 2024

Transparencia Económica 2024

Consulta Amigable (Mensual)
Consulta de Ejecución del Gasto

Mostrar: 27 de agosto del 2024

Alfabeto: A-Z Activaciones: Propuestas

¿Cómo se ejecuta? ¿En qué se gastó? ¿Cómo se gastó? ¿Cómo se gastó? ¿Cómo se gastó? ¿Cómo se gastó?

	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución
TOTAL	340,000,216,045	237,370,073,736	216,330,000,000	168,070,070,732	162,000,000,000	124,732,732,732	120,000,000,000	46,332,732,732	46,332,732,732	46,332,732,732	46,332,732,732	46,332,732,732
Presupuesto de Inversión	24,732,000,000	17,000,000,000	16,330,000,000	12,000,000,000	12,000,000,000	8,000,000,000	8,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000
Presupuesto de Operación	315,268,216,045	220,370,073,736	200,000,000,000	156,070,070,732	150,000,000,000	116,732,732,732	112,000,000,000	42,332,732,732	42,332,732,732	42,332,732,732	42,332,732,732	42,332,732,732
Presupuesto de Capital	195,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
Presupuesto de Inversión	24,732,000,000	17,000,000,000	16,330,000,000	12,000,000,000	12,000,000,000	8,000,000,000	8,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000	4,000,000,000
Presupuesto de Operación	315,268,216,045	220,370,073,736	200,000,000,000	156,070,070,732	150,000,000,000	116,732,732,732	112,000,000,000	42,332,732,732	42,332,732,732	42,332,732,732	42,332,732,732	42,332,732,732
Presupuesto de Capital	195,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000

Nota: Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas visitado el 27 de agosto de 2024.

En ese contexto, a la fecha, a nivel nacional, conforme al inventario de áreas degradadas del OEFA, para el año 2024, existe un aproximado (en atención a que el inventario está sujeto a ser actualizado por el OEFA) de 2836.19 hectáreas de suelos degradados identificados, lo cual en aplicación a la fórmula para el cálculo monetario propuesto en la presente investigación considera un gasto aproximado de S/ 420 547 528.5171 (cuatrocientos veinte millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos veintiocho con 52/100 soles) que invertirá el gobierno peruano en recuperar dichas áreas en casos donde no se encuentre al responsable de su origen.

6. IMPLICANCIAS SOBRE EL INCREMENTO DE ÁREAS DEGRADADAS EN EL PERÚ

Conforme a lo observado en la legislación peruana a través del Decreto Legislativo n.º 1278, se hace reconocible que el Estado peruano ha tomado acciones plausibles encaminadas a la identificación de los botaderos o vertederos de basura, los cuales muchas veces fueron generados incluso por los

máximos representantes de autoridades de gobiernos locales o regionales; de ello deviene que estas acciones consideren a que el mismo Estado reconozca en el mismo dispositivo legal la responsabilidad de la recuperación de estas áreas cuando no pueda determinarse a los responsables.

Al respecto, puede ser cuestionable la acción de inmolarse al Estado peruano sobre errores cometidos por sus gobernantes (alcaldes y gobernadores regionales), es decir, por aquellas autoridades que en su momento no consideraron que era prioritario considerar la construcción de una infraestructura para el tratamiento adecuado de los residuos generados por la ciudadanía, los implicados en estos problemas de ausencia estatal —por consecuencia— no solo son los ciudadanos sino también los recursos naturales (agua, suelo, biodiversidad), por ejemplo, para el caso de la provincia de Abancay en la región Apurímac se tiene que, en el año 2024, un fallo judicial dispuso el cierre del único botadero en el cual disponía la Municipalidad los residuos sólidos de la ciudad; conjuntamente con el distrito de Tamburco (lo cual representa el punto de disposición final para un aproximado de 7216 habitantes). Esta acción generó que la entonces gestión edil de la Municipalidad se viera en la necesidad de disponer en otro punto de disposición final; sin embargo, la ley penal peruana en su artículo 306 impide que se generen botaderos por cuestiones de protección al ambiente, dado que una infraestructura de disposición final de residuos sólidos no puede ser habilitada en el tiempo que la disposición judicial dispuso su ejecución. Ello consideró una acción atípica sobre la búsqueda de otros botaderos que incluso pudieran no haber sido inventariados por la autoridad en materia de fiscalización ambiental del Estado peruano, que en este caso sería el OEFA. Esta acción abrogó a que la Municipalidad asumiera la administración de otra área degradada sobre un pasivo ambiental con un generador no identificado, asumiendo entonces que el Estado peruano sería quien realice la remediación de dicho espacio sobre la totalidad de los costos.

Este caso propone un tema interesante desde el punto de vista técnico, legal y científico, ya que desde el ámbito técnico es necesario que se desarrollen lineamientos por parte de entidades adscritas al gobierno peruano que permitan a los operadores de áreas degradadas considerar aspectos de disponibilidad

del área sin considerar que debe pre existir un expediente técnico, ya que este hecho considera una limitante en una acción eminentemente técnica, es decir, si el operador de un botadero no cuenta con una guía sólida para hacer de este una infraestructura de disposición final autorizada, su destino como tal solo será realizar gastos en remediación de dicha área sin considerar su reaprovechamiento bajo consideraciones de valorización energética. Al respecto, en el Perú, la poca casuística de un modelo casi exitoso que se tiene sobre conversión de un botadero a un relleno sanitario que realiza una cuasi valorización de residuos es la del ex botadero «La cucaracha» ubicado en el distrito de Ventanilla de la ciudad de Lima; no obstante, esta infraestructura no aprovecha el gas metano, ya que solo lo combustiona cambiando el metano por CO² (Petramas, 2024).

Desde la perspectiva jurídica indudablemente es necesario considerar que la norma no puede generar una acción limitante sobre la finalidad jurídica del resguardo a la protección ambiental, mucho menos considerar que las acciones de valorización sobre un área degradada en caso de ser técnicamente viables (es decir, bajo parámetros de reconversión del área) puedan ser restringidas; por tanto, son acciones complementarias, tanto la técnica como la legal, no obstante el rigor normativo está sujeto a ser verificado por instancias de fiscalización tanto administrativas como penales, bajo ese contexto, es necesario considerar un análisis comparativo sobre la implicancia científica de estudio de suelo en contacto con áreas degradadas en situaciones que no hayan sido administradas previamente por municipalidades, es decir, aquellas recién instaladas bajo la administración municipal, ello con la motivación de generar información de cómo es que una municipalidad puede, por su omisión, considerar un incremento de costos en la valoración de recuperación de dichas áreas, además de considerar que estas actividades pueden generar una pérdida de suelo por un tiempo estimado de años, para ello se ha solicitado por el portal de acceso a la información pública del OEFA los resultados de los monitoreos de suelo realizados en los años 2024, del botadero de la ciudad de Abancay (botadero Pachachaca), el cual inició sus operaciones a cargo de la Municipalidad Provincial de Abancay el 28 de abril de ese mismo año; estos resultados nos permitirán entender el comportamiento del componente ambiental (suelo) (ver Tabla 9):

Tabla 9

Resultados del Análisis de Laboratorio – Suelo

Parámetro	Unidad (*)	ADRSBP-SU-1	ADRSBP-SU-2	ECA ⁽¹⁾
Inorgánicos – Metales Totales				Suelo industrial/ extractivo
Arsénico	mg/kg PS	9.88	11.1	140
Bario Total	mg/kg PS	163.2	463.7	2000
Cadmio	mg/kg PS	0.4380	2.788	22
Cromo total	mg/kg PS	33.32	53.80	1 000
Mercurio	mg/kg PS	0.074	<0.010	24
Plomo	mg/kg PS	22.95	22.72	800

Nota. Informe de Ensayo n.º ESC-PE01-23-01300 RS n.º 776-2024 proporcionado por el OEFA

^(*) Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM. Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo, uso industrial/extractivo.

⁽¹⁾ Los resultados de suelo se expresan en base seca.

7. NECESIDAD DE CREACIÓN DE BASES DE DATOS ESTATALES CON REGISTRO DE PROPIEDADES AFECTADAS POR INFRAESTRUCTURAS DE RESIDUOS SÓLIDOS O ÁREAS DEGRADADAS

En el Perú, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) es el organismo autónomo encargado de inscribir y publicitar actos, contratos, derechos y titularidades de los ciudadanos con relación a bienes muebles e inmuebles, conforme a ello a la fecha el sistema que maneja dicha entidad no se encuentra entrelazado al inventario nacional de áreas degradadas del OEFA, ello advierte que pueda existir compra y venta de terrenos o bienes inmuebles donde se encuentren botaderos, si bien muchos podrían suponer que la presencia de residuos sólidos es evidente, no se debería obviar que existen áreas degradadas con residuos cubiertos sobre los cuales los propietarios no cuentan con el historial al momento de llevar a cabo el cambio de propietario en registros públicos; por tanto, es necesario que el Estado peruano así como muchos otros estados prohíba la venta de bienes inmuebles donde se ubiquen áreas degradadas o infraestructuras de residuos sólidos para otros fines que no sean los destinados a la gestión y manejo de residuos, operaciones de mitigación en dichas áreas, su valorización energética o su recuperación.

Por tanto, es necesario que entidades gubernamentales como el OEFA y la SUNARP generen espacios que posibiliten advertir y prevenir escenarios en los cuales el derecho de propiedad sea ejercido sin responsabilidad y además de ello considere la omisión de la responsabilidad de recuperación de las áreas degradadas.

El nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales sobre las acciones de mitigación ha ido en incremento en las áreas degradadas administradas por las municipalidades provinciales de Abancay y Aymaraes; ello considera que el comportamiento de ambas entidades no estaba supeditado a las limitaciones presupuestales, sino a la ausencia de normativa que condiciona una conducta bajo un enfoque de responsabilidad ambiental.

Es necesario que las multas recaudadas por las entidades gubernamentales como el OEFA sean destinadas en un porcentaje a un fondo para la recuperación de áreas degradadas sobre proyectos que no han sido atendidos en su momento por los gobiernos locales y puedan ser coberturados por el gobierno nacional del Perú.

Es necesario implementar mayores mecanismos normativos que restrinjan a nivel administrativo la creación de nuevas áreas degradadas de las que ya se encuentran a la fecha en administración por parte de gobiernos locales o actores privados, lo cual considera que el gobierno nacional peruano aún tiene acciones que concretar en relación al fortalecimiento del marco legal.

La fórmula propuesta en el presente trabajo propone un mecanismo de rápido uso para el análisis de gastos requeridos para la recuperación de áreas degradadas aún no expuesto por alguna entidad estatal, por lo que requiere ser discutido.

El Estado peruano debe considerar oportuno generar la expropiación de terrenos que son utilizados o han sido utilizados como botaderos, ello en razón a que se ha visto en las provincias de regiones como Apurímac que los terrenos donde se ubican los botaderos son alquilados por comunidades o por agentes privados los cuales no han considerado la legalidad del acto jurídico, explicando que desde la tesis que plantea el presente trabajo no es posible realizar un acto jurídico con fines ilícitos partiendo del hecho que los

botaderos conforme a la ley peruana son lugares no autorizados o que carecen de autorización, por tanto su existencia no considera sino más que una obligación de generar acciones de mitigación en estas áreas para su posterior recuperación.

En tanto los agentes activos en la problemática de la existencia de los botaderos no concilien que la realidad parte sobre la mala ubicación y las acciones de negociación sobre la propiedad del suelo de los botaderos, no se podrá considerar que existen garantías de resguardo ambiental ya que en tanto los propietarios de terrenos que alojan botaderos no consideran que sus espacios no pueden ser útiles en corto plazo, ya que por disposición normativa no se puede utilizar áreas degradadas para construir infraestructura que no esté acorde a los fines de recuperación del espacio, ello representaría un indicador para la pérdida de suelos y además la consideración de que el propietario no podrá generar futuros contratos para disposición de sus bienes que no estén conforme a la ley.

8. CONCLUSIONES

- El nivel de cumplimiento de obligaciones ambientales por parte de las municipalidades provinciales de Abancay y Aymaraes es considerado como alto en los últimos años, reduciendo la generación de riesgos y daños ambientales significativos.
- El Estado peruano posee un marco normativo con lineamientos claros a través de la Quinta Disposición Complementaria del Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM, que obliga a las municipalidades a llevar a cabo acciones de mitigación de impactos significativos en áreas degradadas; sin embargo, la norma no está provista de lineamientos que posibiliten generar una valorización económica y técnica de las áreas degradadas en el sentido de convertirlas en áreas de valorización energética.
- En el Perú se ha identificado, a la fecha, un total de 2836.19 hectáreas de áreas degradadas, lo cual —en aplicación de la fórmula para el cálculo monetario propuesto en la presente investigación— considera

un gasto aproximado de S/ 420 547 528.5171 (cuatrocientos veinte millones quinientos cuarenta y siete mil quinientos veintiocho nuevos soles) de inversión para la recuperación de estas áreas degradadas a la fecha que afecta la economía del Estado peruano; no obstante, a la fecha el marco normativo solo prevé lineamientos para el control de riesgos y la posterior recuperación de áreas degradadas, mas no para la valorización energética.

- Las 2836.19 hectáreas identificadas son suelos degradados, que no pueden ser usufrutuados por los propietarios de dichos terrenos conforme a lo dispuesto en el artículo 113 del Decreto Supremo n.º 001-2022-MINAM. A la fecha, el gobierno peruano no ha definido alcances normativos para su expropiación, que contemplen acciones de socialización con propietarios de los terrenos; no obstante, podría considerar su valorización energética o generar una condición de capacitación a los propietarios para la aplicación de mecanismos de economía circular sobre las áreas degradadas.
- La implementación de tipificación de infracciones y su aplicación ha considerado un incremento en el cumplimiento de obligaciones ambientales por parte de las Municipalidades de Abancay y Aymaraes en la región Apurímac en los años 2023 y 2024. Corrobore que confirma o refuta el objetivo propuesto. Reflexione sobre efectos que impactan en la sociedad.

REFERENCIAS

- Bernache Pérez, G. (2012). Riesgo de contaminación por disposición final de residuos: Un estudio de la región centro occidente de México. *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 28(1), 99-107. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-49992012000500014&lng=es&tlng=es
- GeoCatmin. (2024). *Geological, mining and energy information for Peru and the world*. <https://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/>

- Global Waste Index. (2022). *Global Waste Index*. <https://sensoneo.com/es/global-waste-index/>
- Ministerio de Energía y Minas del Perú. (2024). *Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo)* [base de datos]. https://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx
- Ministerio del Ambiente (Ogasa). (2024). *Informe n.º 04-2024-Ogasa (Oficina de Conflictos socioambientales)*. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/informe-ndeg-04-2024-ogasa-conflictos-socioambientales>
- Municipalidad Provincial de San Martín. (2023). <https://www.gob.pe/institucion/munisanmartin/noticias/795789-recuperacion-de-areas-degradadas-por-residuos-solidos-en-el-sector-yacucatina>
- Petramás. (2024). <https://petramas.com/jorge-zegarra-reategui-la-reconversion-del-botadero-la-cucaracha/>
- Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental del OEFA. (2021). *Estudio de impacto ambiental para la recuperación del botadero San José (Andahuaylas, Apurímac)*. <https://sistemas.oefa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0&indicador=IGA>
- Rumbo Minero. (2022). <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/economia/minam-recuperar-areas-degradadas-residuos-solidos/>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- Decreto Legislativo n.º 1278. (2017). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12809/Decreto-Legislativo-N_-1278.pdf?v=1530656651
- Decreto Supremo n.º 001-2022-Minam. (9 de enero de 2022). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2713189/DS.%20001-2022-MINAM.pdf?v=1641780394>

- Decreto Supremo n.º 021-2019-Jus. (9 de diciembre de 2019). [*Texto único ordenado de la Ley n.º 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública*]. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/460895/DECRETO_SUPREMO_N__021-2019-JUS_.pdf?v=1577110416
- Juzgado Civil-Sede Central de Apurímac/Abancay. (2020). Resolución n.º 33. Expediente n.º 0345-2020-JR-CI-02. <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html>
- Municipalidad Provincial de Andahuaylas. (2021). Resolución Gerencial n.º 0237-2021-GM-MPA.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2024). Resolución n.º 00082-2024-DSIS. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6833305/5912305-resolucion-00082-2024-dsis.pdf?v=1724450820>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México). (2004). Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1306/1/nom-083-semarnat-2003.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

Los autores declaran no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

Conceptualización, interpretación de datos, escritura del borrador original, revisión crítica al contenido intelectual importante, aprobación final de la versión: Manuel Eduardo Hidalgo León, Recojo e interpretación de datos, escritura del borrador original: Ani Mary Borda Echavarría.

Agradecimientos

Los autores agradecen los alcances brindados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. También es oportuno señalar un agradecimiento a la Coordinación de Investigaciones y Publicaciones, Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental - SFOR del OEFA por sus comentarios y orientación en el presente artículo.

Biografía de los autores

Manuel Eduardo Hidalgo León es abogado graduado de la Universidad Andina del Cusco en Perú, con un máster en Gestión Ambiental Calidad y Auditoría de Empresas basado en la ISO 9001 y 14001 en la Escuela Europea de Dirección de Empresas (EUDE) con titulación adscrita a la Universidad Complutense de Madrid, posgrado en la Universidad Andina del Cusco sobre Educación Universitaria y egresado del doctorado en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Su línea de investigación, desde 2013, se aboca a las ciencias ambientales, actualmente trabaja como Jefe de la Oficina Desconcentrada del OEFA en la Región Apurímac.

Ani Mary Borda Echavarría es ingeniero ambiental, egresada de la Maestría en Ciencias con Mención en Ecología y Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Ha ejercido la docencia universitaria en el Departamento de Ingeniería Ambiental de la Universidad Nacional José María Arguedas.

Correspondencia

manueleduardohidalgoleon@gmail.com



JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 5, n.º 8, julio-diciembre, 2025, 187-222

Publicación semestral. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v5i8.1382>

Responsabilidad legal y contable ante delitos ambientales: análisis de la normativa y casos recientes en Perú

Legal and accounting responsibility for environmental crimes:
analysis of regulations and recent cases in Peru

Responsabilidade legal e contábil diante de crimes ambientais:
análise da legislação e casos recentes no Peru

JOSUÉ RAÚL VÁSQUEZ ORIHUELA
Universidad Nacional del Centro del Perú
(Huancayo, Perú)

Contacto: jrvasquez@uncp.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0003-2458-2132>

RESUMEN

Esta investigación aborda la respuesta legal y contable de los delitos ambientales en Perú en los últimos tres años y las reformas normativas y la jurisprudencia evolutiva en este ámbito. Se señala en la investigación que la problemática ambiental de Perú es mayor por la minería ilegal, tala de árboles, expoliación de recursos y la contaminación de las aguas, por lo que una respuesta más coordinada desde los poderes del Estado y la actividad privada es importante. Se valoran los recientes cambios normativos, en particular las reformas a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Servindi, 2024), cambios en el Título XIII del Código Penal en los delitos de contaminación y tráfico de especies que

aumentan las penas y la Ley n.º 1670 que afecta la regulación de pasivos ambientales mineros (GSA Legal, 2024). Por otro lado, el artículo analiza el impacto de la jurisprudencia más reciente: el Acuerdo Plenario n.º 02-A-2023 de la Corte Suprema que hace una distinción entre la infracción administrativa y el delito ambiental, y las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de proyectos extractivos y los derechos de los pueblos.

En el campo de la contabilidad, específicamente, la adopción de NIC 37 y NIIF, originando brechas de cumplimiento en reconocimiento y provisionamiento de pasivos ambientales (*Revista Lidera* PUCP, 2023; Nez, 2024). Los estudios indican que, a pesar de la existencia de un marco normativo en el país, la cohesión inter institucional y la integración de enforcement (criminal-contable) facilitan las provisiones. El estudio recomienda el fortalecimiento de las capacidades (institucionales) de Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la provisión de guías técnicas para vincular las sanciones penales y las provisiones contables, y el fomento de la adopción de sistemas de gestión ambientalmente certificados, incluyendo ISO 14001 y directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Palabras clave: delitos ambientales; responsabilidad legal; responsabilidad contable; pasivos ambientales, ISO 14001.

Términos de indización: derecho ambiental; legislación ambiental, política y pasivos ambientales.

ABSTRACT

This research addresses the legal and accounting response to environmental crimes in Peru over the past three years, as well as regulatory reforms and evolving jurisprudence in this field. The study notes that Peru's environmental problems have increased due to illegal mining, logging, resource exploitation, and water pollution, making coordinated action between State authorities and private sector activity crucial. Recent regulatory changes are highlighted, particularly the reforms to the Forestry

and Wildlife Law (Servindi, 2024), amendments to Title XIII of the Criminal Code regarding contamination and species trafficking offenses with increased penalties, and Law n.º 1670 affecting regulation of mining environmental liabilities (GSA Legal, 2024). On the other hand, the article analyzes the impact of the most recent jurisprudence: Supreme Court Plenary Agreement n.º 02-A-2023 distinguishing administrative infractions from environmental crimes, and Constitutional Court rulings on extractive projects and indigenous peoples' rights.

In the accounting field, the adoption of IAS 37 and IFRS is specifically discussed, revealing compliance gaps in the recognition and provisioning of environmental liabilities (Revista Lidera PUCP, 2023; Núñez, 2024). Studies indicate that, despite the existence of a regulatory framework in the country, institutional cohesion and the integration of enforcement (criminal-accounting) facilitate proper provisioning. The study recommends strengthening the capacities of OEFA and SUNAT, issuing technical guidelines to link criminal sanctions and accounting provisions, and promoting the adoption of certified environmental management systems, including ISO 14001 and OECD guidelines.

Keywords: environmental crimes; legal responsibility; accounting responsibility; environmental liabilities; ISO 14001.

Indexing terms: environmental law; environmental legislation; policy; environmental liabilities.

RESUMO

Esta pesquisa aborda a resposta legal e contábil aos crimes ambientais no Peru nos últimos três anos, bem como as reformas normativas e a jurisprudência em evolução nesse âmbito. Assinala-se na pesquisa que a problemática ambiental do Peru é agravada pela mineração ilegal, pelo desmatamento, pela espoliação de recursos e pela contaminação das águas, razão pela qual uma resposta mais coordenada dos poderes do Estado e da atividade privada é importante. Valorizam-se as mudanças normativas recentes, em particular as reformas da Lei Florestal e de Fauna Silvestre (Servindi, 2024), alterações no

Título XIII do Código Penal nos crimes de contaminação e tráfico de espécies que aumentam as penas, e a Lei n.º 1670 que afeta a regulação dos passivos ambientais mineiros (GSA Legal, 2024). Por outro lado, o artigo analisa o impacto da jurisprudência mais recente: o Acordo Plenário n.º 02-A-2023 da Suprema Corte, que faz distinção entre infração administrativa e crime ambiental, e as sentenças do Tribunal Constitucional em matéria de projetos extrativos e dos direitos dos povos.

No campo da contabilidade, especificamente, a adoção da NIC 37 e das NIIF tem originado lacunas de cumprimento no reconhecimento e no provisionamento de passivos ambientais (Revista Lidera PUCP, 2023; Nez, 2024). Os estudos indicam que, apesar da existência de um marco normativo no país, a coesão interinstitucional e a integração do enforcement penal-contábil facilitam as provisões. O estudo recomenda o fortalecimento das capacidades institucionais da OEFA e da SUNAT, a oferta de guias técnicas para vincular as sanções penais às provisões contábeis e o fomento à adoção de sistemas de gestão ambiental certificados, incluindo a ISO 14001 e as diretrizes da OCDE.

Palavras-chave: crimes ambientais; responsabilidade legal; responsabilidade contábil; passivos ambientais, ISO 14001.

Termos de indexação: direito ambiental; legislação ambiental; política; passivos ambientais.

Recibido: 02/10/2025

Revisado: 17/12/2025

Aceptado: 20/12/2025

Publicado en línea: 31/12/2025

1. INTRODUCCIÓN

La atención a la problemática ambiental en el Perú continúa siendo uno de los temas más delicados e inmediatos que el país necesita atender. La degradación del medio ambiente en el país, llevada en gran parte por la minería ilegal, la tala de altísima cotidianidad y la contaminación de cuerpos de agua a producido daños irreversibles y problemas sociales, económicos y de salud pública que el sistema de justicia y la gestión empresarial deben atender de forma integrada. El debilitamiento de la legislación ambiental peruana, que

al comienzo de 2024 fue calificada como «seriamente debilitada», se debe a la reciente aprobación de los cambios a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, los que según especialistas, «habilita el camino a la deforestación ilegal» (Servindi, 2024). Esta situación ha dejado a Perú en una de las posiciones más graves en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el cuidado de la Amazonía.

Los delitos ambientales en el país están en el contexto de varias actividades ilícitas que se han expandido en las últimas décadas. La minería ilegal, que se considera una de las actividades que «genera mayores pérdidas tanto ambientales como sociales y económicas» genera «daños irreversibles al medio ambiente y a la salud», porque los mineros arrojan mercurio y cianuro en los ríos (Valenzuela, 2014). Un caso paradigmático es el de Madre de Dios, que en los últimos años destruyó 50 000 hectáreas de la Reserva Nacional de Tambopata y dejó de recibir entre 300 y 600 millones de soles anuales en impuestos que el Estado, y el Estado, desde los años 90, ha dejado de recibir (Valenzuela, 2014). Además, las más recientes investigaciones apuntan a que «el 25 % de la población peruana se autoidentifica como parte de un pueblo originario» y estas comunidades son también objeto de constantes amenazas del crimen organizado asociado a estas actividades ilícitas (Servindi, 2025).

La problemática del agua contaminada también constituye un aspecto de suma importancia. Jansey (2025) señala que la acumulación de residuos sólidos «ha tenido un impacto importante sobre la salud pública, sobre el medio ambiente y sobre la calidad de vida» (p. 1). En el caso de Lima, la investigación sobre la contaminación del aire también señala la responsabilidad de la «mala legislación vigente, fruto de la fragmentación de los distintos niveles municipales, regionales y nacionales» (Moretti-Villegas, 2023). En el contexto urbano, «la mala legislación vigente» ha facilitado un rápido aumento de la contaminación del aire, sobre todo en la capital peruana.

La necesidad de integrar ambas disciplinas, el derecho y la contabilidad, para afrontar la responsabilidad que derivan los delitos ambientales justifica la revisión con un enfoque jurídico-contable. Considerando el daño de la economía, Castro Narváez (2024) explica que «el ordenamiento jurídico peruano se adapte a las condiciones empresariales reales por los daños ocasionados al bien jurídico medio ambiente». En esta investigación se

evidencia que «la implementación de un sistema de doble incriminación, que castigue al individuo y a la persona colectiva, es un avance dentro del derecho y la gobernanza ambiental» (Castro, 2024).

El tratamiento contable de las obligaciones ambientales se ha convertido en un aspecto de crítica importancia, en especial respecto del recientemente aprobado Decreto Legislativo n.º 1670 de septiembre de 2024, que modifica la ley sobre la regulación de las obligaciones ambientales de la actividad minera, estableciendo «multas de hasta 600 UIT por incumplimientos, escaladas de acuerdo con la Ley de Procedimientos Administrativos General» (GSA Legal, 2024). Además, el Ministerio del Ambiente, a través de la Resolución Ministerial 2024-00434, ha aprobado instrumentos normativos especializados para «optimizar la gestión de las obligaciones ambientales a nivel nacional» (MINAM, 2024).

El estudio se desarrolló bajo la modalidad cualitativa junto al acercamiento descriptivo-analítico, propio de la investigación de la juridicocontabilidad. Se descartó la posibilidad de realizar trabajo de campo y encuestas y en su lugar se optó por realizar una revisión documental que consistió en la recolección de información normativa, sentencias, informes técnicos y literatura de especialidad en relación a los delitos de responsabilidad ambiental y la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Perú en los últimos años.

En el ámbito de la investigación del derecho, la revisión y estudio del Título XIII del Código Penal, la Ley General del Ambiente y sus reglamentos y sus principales reformas de 2023 a 2025 y sus impactos en la tipificación, persecución y sanción de los delitos ambientales se hizo de manera sistemática. Esta información sirve de sustento para la revisión de algunas obras del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, resoluciones sancionadoras del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y directivas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en el área de control de pasivos ambientales, por su relevancia y por los aportes que realizaron al análisis que las confrontó con el ordenamiento y la aplicación de la norma.

En lo que respecta al componente contable, la investigación se centra en la aplicación de las NIIF sobre el reconocimiento de provisiones para pasivos ambientales, así como en el tratamiento que el Plan Contable General Empresarial otorga a estas provisiones. En los recientes estudios académicos, se revisaron documentos técnicos, algunos de los cuales muestran brechas de cumplimiento, retrasos en el registro y dificultades para calibrar el pasivo ambiental en los estados financieros.

Finalmente, se añade un análisis comparativo con respecto a ciertos estándares internacionales, en particular la ISO 14001:2015 y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que se consideran marcos de *soft law* que guían la gobernanza ambiental internacional y la responsabilidad social corporativa. A partir de esa comparación, se encuentran más similitudes, divergencias y brechas entre el modelo peruano y estos estándares, lo que permite articular propuestas de mejora regulatoria, institucional y contable dentro de los límites del mismo contexto bibliográfico.

1.1. Marco normativo de los delitos ambientales en Perú

El marco normativo sobre la regulación de los delitos ambientales en el Perú se encuentra sistematizado, sobre todo, en el Título XIII del Código Penal peruano, el cual fue objeto de modificaciones sustanciales a través de la Ley n.º 29263 promulgada el 2 de octubre de 2008. Esta normativa fue la primera en sustancialmente modificar la tipificación de conductas delictivas contra el medio ambiente, aumentando y ampliando el régimen punitivo para la protección del bien jurídico el medio ambiente (Huaracallo, 2025). Esta regulación resulta de gran importancia pues, en virtud de la Ley, los delitos ambientales se encuentran tipificados como «acciones u omisiones contrarias al ordenamiento jurídico que pretende proteger el bien jurídico medio ambiente, mediante una amenaza punitiva». (DAR, 2021).

1.1.1. Estructura sistemática del Título XIII del Código Penal

El Título XIII del Código Penal peruano, al establecer la primera y única clasificación ordenada y estructurada, en que el resto de los capítulos y delitos,

la clasificación de los delitos ambientales se encuentra en 4 capítulos en orden de 1. delitos de contaminación y 4. cautelares.

La sistematización incluye: Capítulo I – Delitos de Contaminación Ambiental (artículos 304 a 307-E), Capítulo II – Delitos contra los Recursos Naturales (artículos 308 a 313), Capítulo III – Responsabilidad Funcional e Información Falsa (artículos 314 a 314-B), y Capítulo IV – Medidas Adjuntas y Exclusión o Reducción de Penas (artículos 314-C a 314-D) (DAR, 2021).

1.1.2. Artículo 304: Contaminación del ambiente

La contaminación ambiental se define en el Capítulo IV, Artículo 304 del Código Penal. Esta es la tensión penal básica en la contaminación atmosférica ilegal. La ley castiga con 4 a 6 años de prisión y el pago de 100 a 600 días de multa

al individuo que, en violación de leyes, reglamentos o límites legalmente establecidos, provoca o realiza descarga, emisión, emisión de gases tóxicos, contaminación acústica, infiltración, vertido y contaminación radiactiva en la atmósfera, suelo, subsuelo y aguas superficiales, marítimas o subterráneas, causando o que pueden causar, daño severo, alteración adversa o daño al medio ambiente, sus componentes, la calidad ambiental y la salud pública. (Código Penal, 304)

En el Acuerdo Plenario n.º 02-A-2023 de la Corte Suprema de Justicia, la Corte establece que este delito se constituye cuando «además de haber infringido las normas administrativas ambientales, se causa la lesión o el peligro del medio ambiente» (Corte Suprema, 2023). Esta interpretación jurisprudencial apoya la idea de que el delito tiene un carácter mixto, por lo que no solo se castiga la lesión sino también el peligro del bien jurídico.

1.1.3. Artículos 305 a 307-E: Formas agravadas y tipos específicos de contaminación

El artículo 305 describe los casos en los que el delito de contaminación ambiental se agrava y detalla las condiciones bajo las cuales la pena de prisión aumenta de cuatro a siete años y las multas aumentan de trescientos

a mil multas diarias. Estas condiciones incluyen: fraude u ocultación de información, obstrucción de las tareas de supervisión/fiscalización, y operaciones clandestinas, y cuando la actividad resulta en lesiones graves o muerte (Código Penal, 305). Recientemente, el Congreso de la República aprobó enmiendas al 305, que cambian «las escalas de sentencia para asegurar la proporcionalidad entre tipos básicos y agravados», ilustrando la evolución creciente y consistente de la ley hacia medidas más punitivas (Congreso de la República, 2025).

El artículo 306 describe el delito de incumplir las leyes de gestión de residuos sólidos y establece que incumplirlo por un período de cuatro años de prisión es la pena para aquel que «sin el permiso o aprobación de la autoridad competente, establece un vertedero o lugar de disposición de residuos sólidos que puede impactar severamente el medio ambiente, la salud humana o los procesos ecológicos» (Código Penal, 306). La ley también incluye casos agravados que implican el uso de residuos sólidos para alimentar animales destinados al consumo humano con una pena de tres a seis años de prisión.

Los artículos 307-A hasta 307-E son una incorporación reciente al derecho penal, puesto que son los primeros artículos que regulan y sancionan los delitos vinculados a la minería ilegal. Se castiga con una pena de cuatro a ocho años de prisión a quien «realiza actividad de exploración, extracción, explotación y otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente» (DAR, 2021). Las conductas descritas en el inciso 1 del artículo 307-B, que se denomina «minería ilegal agravada», disponen que la pena se eleva de ocho a diez años cuando la actividad se realiza en lugares prohibidos, en áreas naturales protegidas, o se utilizan herramientas que pueden poner en riesgo la vida o la salud de las personas.

1.1.4. Artículos 308 a 313: Delitos contra los recursos naturales

El texto legal enmarcado dentro del Capítulo II del Título XIII contiene disposiciones relativas a los delitos contra los recursos naturales, comenzando con el artículo 308, que castiga el tráfico ilegal de flora y fauna silvestre. Este fue modificado recientemente con la promulgación de la Ley n.º 31622,

destinada a fortalecer las disposiciones penales relacionadas con los delitos contra la flora y fauna silvestre, que además enmendó los artículos 308-B, 308-D y 309 al aumentar las penas prescritas y clarificar los elementos constitutivos de cada uno de dichos delitos (*El Peruano*, 2024).

Con respecto al artículo 308-B recientemente enmendado, esta disposición castiga la extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas y establece una pena de prisión de no menos de tres y no más de cinco años para quien «extrajere especies de flora o fauna acuática en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas, o captura especies o las procesa sin contar con el respectivo permiso o licencia» (Código Penal, artículo 308-B). Esta disposición legal fue promulgada para salvaguardar los recursos hidrobiológicos del mundo del sobrepesca ilegal e indiscriminada.

Las últimas disposiciones para completar este capítulo y título contienen los artículos 310 a 313 y prevén los delitos contra los bosques, el tráfico ilegal de madera, el uso indebido de tierras agrícolas y la alteración del medio ambiente o paisaje.

La ley establece en su artículo 313 que la alteración del entorno natural o del paisaje revierta en una restricción de la libertad que no exceda los cuatro años, quien «en oposición a las disposiciones de la autoridad competente, altera el ambiente natural o el paisaje urbano o rural y modifica la flora o fauna, mediante la construcción de obras o tala de árboles» (Código Penal, artículo 313).

Artículos 314 a 314-B: Responsabilidad funcional e información falsa

El capítulo III del título XIII establece un régimen especial de responsabilidad para los administradores públicos, así como para las personas que tienen acceso a información técnica en materias ambientales. El artículo 314 castiga a los funcionarios públicos por la concesión ilegal de derechos. Establece una pena de prisión de no menos de cuatro años y no más de siete años para el administrador público que

sin cumplir con las leyes, reglamentos y normas en el medio ambiente durante el período, y, por incurrir en faltas graves en sus obligaciones funcionales, autoriza la concesión, renovación o cancelación del

permiso, concesión, licencia u otro derecho habilitante para actividades de relevancia ambiental. (CP, Art. 314)

El artículo 314-A amplía esta responsabilidad a los representantes legales de personas jurídicas, estableciendo así una responsabilidad en las relaciones empresariales (o corporativas) en el contexto ambiental que se encuentra en el creciente clima de responsabilidad ambiental corporativa acuñado por Ponce Medrano (2024) quien aboga por la modificación de la Ley n.º 30424 para regular la responsabilidad de las personas jurídicas que cometen delitos ambientales.

Por último, el artículo 314-B establece sanciones para quien incurra en responsabilidad por falsear y reportar información en los informes, incurriendo en pena privativa de libertad no menor de 4 y no mayor de 6 años para quien «conociendo o pudiendo presumir la falsedad o la inexactitud, suscriba, realice, inserte o haga insertar al procedimiento administrativo, estudios, evaluaciones, auditorías ambientales, planes de manejo forestal, solicitudes u otro documento de gestión forestal» con información falsa o inexacta (Código Penal, artículo 314-B). Esta tipificación responde a la necesidad de contar con información técnica veraz para la toma de decisiones ambientales, la cual debe considerarse como un elemento clave para la efectiva implementación del sistema de protección del ambiente.

La especial normativa del Título XIII del Código Penal se sigue avanzando en el ordenamiento en el marco regulatorio más comprensivo y más severo, el cual pretende proteger el bien jurídico de forma integral.

1.2. Ley General del Ambiente y Reglamentos Sectoriales

1.2.1. Ley General del Ambiente y reglamentos sectoriales. Responsabilidad administrativa y penal de personas jurídicas

La Ley de Protección del Ambiente n.º 28611 Ley General del Ambiente (15 de octubre de 2005) define los elementos primarios del sistema legal y del sistema de derecho ambiental de la República del Perú, estableciendo los principios rectores para la gestión ambiental integral y definiendo las obligaciones y responsabilidades de cada uno de los actores sociales

involucrados en la gestión del medio ambiente. La ley también prevé un sistema de gestión ambiental descentralizado geográfica y funcionalmente, responsabilidades civiles y penales para personas naturales y jurídicas.

1.2.2. Marco normativo de la Ley General del Ambiente

En el Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, se consagran cuatro derechos fundamentales que forman parte del sistema de defensa de la protección del medio ambiente: el derecho y el deber de defender el medio ambiente, el derecho al acceso a la información medioambiental, el derecho a la gestión medioambiental de forma participativa, y el derecho a la justicia ambiental. También se consagra el derecho y deber de defender el medio ambiente en la Ley de 28 de febrero de 1972, así como en la Ley n.º 28611, artículo 144, donde se establece el principio de responsabilidad climática en los artículos 143 y 145.

La responsabilidad objetiva, por el hecho de que «obligar a reparar los daños ocasionados por su actividad u omisión [...] a las personas o al ambiente [...] sin que opere un dolo o culpa» (Ipenza, 2021, p. 31), es un pilar del régimen de responsabilidad ambiental. Esta norma cobra especial relevancia en el supuesto de las empresas que realizan actividades de alto riesgo ambiental. La responsabilidad que se demuestra en la culpabilidad o dolo se vuelve distante, así se protege mejor el bien jurídico ambiental y la reparación de los daños causados se garantiza.

1.2.3. Sistema de instrumentos de gestión ambiental sectorial

La Ley General del Ambiente se implementa mediante varios sectores de la ejecución de la Legislación General Ambiental a través de varias regulaciones sectoriales que desarrollan los instrumentos de gestión ambiental específicos para cada sector productivo. El Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que funciona por la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental n.º 27446 y su correspondiente reglamento por el Decreto Supremo n.º 019-2009-MINAM, abarca el mecanismo último de prevención y control de impactos ambientales, mediante el cual se establece «un proceso administrativo único y uniforme asociado a la ejecución de funciones,

competencias, responsabilidades, procesos, requisitos y procedimientos» (Decreto Supremo n.º 004-2024-MINAM).

Las recientes modificaciones al marco normativo sectorial evidencian la evolución constante de la regulación ambiental. El Decreto Supremo n.º 006-2024-MIDAGRI aprobó el nuevo Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego, que «regula la gestión ambiental de los proyectos de inversión y actividades del Sector Agrario y de Riego, a fin de prevenir y minimizar, y cuando no sea posible ello, restaurar y compensar los impactos ambientales negativos que pudieran generarse» (Decreto Supremo n.º 006-2024-MIDAGRI, artículo 1). Este reglamento establece una clasificación de instrumentos de gestión ambiental que incluye: Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), instrumentos complementarios como el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y la Ficha Técnica Ambiental (FTA) (MIDAGRI, 2025).

El MINAM ha desarrollado recientemente la «Caja de Herramientas del SEIA», que comprende una serie de guías técnicas especializadas para orientar la aplicación de las diferentes etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental, incluyendo la Guía para la aplicación de la Jerarquía de Mitigación (Resolución Ministerial n.º 209-2024-MINAM), la Guía para la Compensación Ambiental (Resolución Ministerial n.º 421-2024-MINAM), y la Guía para la elaboración de la Línea Base (Resolución Ministerial n.º 143-2025-MINAM) (MINAM, 2025).

1.3. Responsabilidad administrativa de personas jurídicas

La Ley n.º 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, junto con sus enmiendas, llama la atención sobre la normativa relacionada con la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en el sector ambiental. Esta pieza legislativa, que inició su curso abordando específicamente los delitos de corrupción, ha añadido, a su paradigma de derecho penal incorporado, delitos ambientales, y ha respondido a la necesidad de un enfoque integral de la responsabilidad en constante evolución de las empresas (Castro, 2024).

La modificación más reciente en la imposición de multas administrativas relacionadas con las personas jurídicas, lograda con la promulgación de la Ley n.º 32054 el 10 de junio de 2024, se centra en la modificación del artículo 105 del Código Penal y el 5 de la Ley n.º 30424, afirmando que «la responsabilidad penal se aplicará individualmente a los partícipes del delito» (CMS law, 2024). Esta presentación ilustra el compromiso de Cerrillo con el principio de responsabilidad individual.

La modificación sustancial del Reglamento de la Ley n.º 30424 y su alineación con las disposiciones de la Ley n.º 31740 se llevó a cabo con la publicación del Decreto Supremo n.º 002-2025-JUS el 25 de febrero de 2025. La legislación «fortalece las regulaciones anticorrupción relacionadas con las entidades legales y promueve una buena gobernanza corporativa» (Rodríguez Abogados, 2025). Los cambios propuestos a los reglamentos incluyeron la modificación de 17 artículos de los reglamentos, mejorando particularmente el papel de los programas de cumplimiento como mecanismos de prevención de delitos.

1.3.1. Configuración de la responsabilidad penal de personas jurídicas

La urgente necesidad de investigar el establecimiento de un régimen de responsabilidad penal para individuos se debe a la falta de estructuras que enfrenten este desafío dentro del marco del derecho empresarial peruano (Castro, 2024). Según Castro (2024), «el marco legal debe adaptarse a las condiciones empresariales reales para prevenir daños futuros al bien jurídico del medio ambiente, requiriendo acción ante el desafío de identificar al sujeto activo debido a la complejidad de las organizaciones implicadas».

La implementación de un sistema de doble enjuiciamiento es una ventaja para la justicia, el medio ambiente y la gobernanza, porque permite que se haga justicia a niveles individuales y colectivos, y limpia el «acceso a la justicia ambiental, la disminución de delitos ambientales y la evitación de conflictos socioambientales» de Castro (2024). La complejidad de identificar a la persona responsable debido a las estructuras corporativas de la empresa se combina con la complejidad de los delitos ambientales corporativos, y muchas veces la persona responsable escapa a la responsabilidad por los delitos de la

empresa debido a la complejidad del orden y el centro ilegal de la empresa moderna.

Como afirma Pinto Córdova (2021), «la responsabilidad penal de las entidades corporativas por delitos ambientales es consustancial a la gobernanza ambiental», que también tiene, por una parte, una función punitiva que permite la realización de justicia al identificar a la persona responsable en el delito ambiental, y la otra función relacionada con la prevención de futuros delitos ambientales, que es una función de gobernanza.

Esta perspectiva refuerza la necesidad de implementar mecanismos de responsabilidad corporativa que vayan más allá de lo puramente administrativo.

Muñoz (2020), al investigar la responsabilidad penal de las entidades corporativas en delitos ambientales, expresa la opinión de que, desde la perspectiva del derecho ambiental y el medio ambiente en su conjunto, se debería imponer una responsabilidad corporativa y penal a las entidades por actos de agresión contra el medio ambiente, ya que los casos más graves de daño ambiental resultan de acciones perpetradas por empresas mineras medianas y grandes (Universidad de Chiclayo, 2025). Esta conclusión ilustra la necesidad de que se promulguen mecanismos específicos y ajustados de responsabilidad, teniendo en cuenta el nivel corporativo, las repercusiones ambientales y el nivel espacial de las actividades a considerar dentro de la empresa.

1.3.2. Evolución normativa y perspectivas futuras

Evidentemente, la historia reciente de la normatividad ambiental en el Perú muestra el incremento de responsabilidad administrativa y penal de las personas jurídicas. La reciente aprobación del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Comunicaciones, sobre el cual reposa el Decreto Supremo n.º 23-2024-MTC, del 11 de enero 2024 (legisCom), es un reflejo de la reglamentación de jurisdicciones cuyos riesgos ambientales, hasta este momento, estaban desregulados dentro del ámbito de la normatividad.

Para lograr la implementación del literal preceptuado de la Ley n.º 28245, conforme el inciso 2, artículo 17, y como cuadra la teoría administrativa a los artículos sectoriales, y como lo manda la Ley n.º 28245, los artículos

sectoriales podrán presentar disyuntivas sobre la implementación de las políticas ambientales por las entidades de los tres niveles del Estado, lo cual es de suma importancia para evitar los espacios en blanco y el uso del desgaste de dispositivos de disuasión y sanción de los delitos ambientales.

3. RESPONSABILIDAD CONTABLE FRENTE A DAÑOS AMBIENTALES

Ha habido una creciente preocupación por la responsabilidad contable respecto a los daños ambientales dentro del contexto empresarial peruano. Esta preocupación se relaciona con la integración del medio ambiente durante la preparación y presentación de estados financieros. Esta responsabilidad se demuestra a través del reconocimiento, medición y divulgación de las consecuencias económicas de las actividades empresariales que pueden producir daño ambiental a una empresa, vinculando así directamente las finanzas corporativas con la conservación del medio ambiente (Vílchez y Rojas, 2023).

3.1. Concepto de pasivos ambientales

Las responsabilidades ambientales comprenden obligaciones legales o constructivas que surgen de los daños provocados por actividades comerciales, lo que implica gastos futuros para la remediación, restauración o compensación. Bajo la Ley n.º 28271, que regula las responsabilidades ambientales en el sector minero,

las responsabilidades ambientales incluyen [...] instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de [...] residuos mineros [...] actualmente abandonados o inactivos y que son riesgos y amenaza potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad. (Ley n.º 28271, 2004)

La reciente modificación por el Decreto Legislativo n.º 1670, publicado el 28 de septiembre de 2024, ha redefinido el marco legal con respecto a las responsabilidades ambientales mineras al afirmar que «quienes lo causaron, así como quienes asumen voluntariamente su remediación, son responsables del

PAM» (GSA Legal, 2024). Esta modificación introduce una responsabilidad más restringida que la anterior, ya que la transferencia de responsabilidad ya no es posible a través de la mera cancelación de concesiones mineras, con implicaciones contables significativas para las empresas del sector.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado una nueva guía en la que define las responsabilidades ambientales mineras como «sitios contaminados por la actividad extractiva donde los riesgos ambientales, sociales y económicos exigen acción para prevenir o mitigar el daño» (CEPAL, 2024). Al señalar los riesgos económicos y sociales, esta definición amplía la comprensión de las responsabilidades ambientales mineras y las complicaciones que surgen dentro de la contabilidad empresarial, que puede ser la parte más importante de esta definición.

3.2. Normas contables aplicables en Perú (NIIF y PCGA peruanos)

El marco normativo contable peruano para el tratamiento de pasivos ambientales se encuentra en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), oficializadas en la Resolución n.º 002-2024-EF/30 del Consejo Normativo de Contabilidad, publicada el 17 de agosto del 2024, que aprueba el «Set Completo de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) versión 2024, junto con el Marco Conceptual para la Información Financiera» (Ecovis, 2024). Dicha actualización normativa refuerza la obligación de las empresas en el Perú respecto de la aplicación de estándares internacionales en reconocimiento y medición de pasivos ambientales.

La materia prima de la normativa NIC 37 «Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes» constituye la norma fundamental para el tratamiento contable de pasivos ambientales. El objetivo de esta norma es «asegurar que se utilicen las bases apropiadas para el reconocimiento y la medición de las provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes, así como que se revele la información complementaria suficiente» (MEF, 2024). La aplicación de la NIC 37 en el contexto ambiental requiere que las empresas reconozcan una provisión cuando existe una obligación presente como consecuencia de sucesos pasados, sea probable que se requiera una

salida de recursos para liquidar la obligación, y pueda hacerse una estimación fiable del importe de la obligación.

Un estudio reciente sobre la aplicación de la NIC 37 en empresas peruanas, indica que «la aplicación de lo dispuesto por la NIC 37 resulta parcial, de acuerdo con los estados financieros analizados, debido a que no expresan con fiabilidad los estimados provisionados en las notas respectivas» (*Revista Lidera* PUCP, 2023). Al no aplicar parcialmente la norma que la doctrina reconoce, se justifica la falta de implementación adecuada de NIC 37 en la capacitación técnica y el reconocimiento supervisivo de pasivos ambientales lo cual se justificaría por el impacto que los pasivos ambientales tienen en los estados financieros de las empresas peruanas.

El marco de investigación de Núñez (2024) sobre pasivos ambientales y normas internacionales de información financiera, indica que «este marco asegura que las empresas no solo registren sus pasivos ambientales de manera oportuna, sino que también reflejen adecuadamente el impacto financiero de sus obligaciones ambientales» lo que también indica el valor y de la aplicación de las NIIF en su totalidad.

El Plan Contable General Empresarial (PCGE) vigente en Perú, subordinado a las políticas contables adoptadas según las NIIF, no establece cuentas específicas para pasivos ambientales, requiriendo que las empresas adapten la estructura contable existente para reflejar adecuadamente estas obligaciones (SUNAT, 2023). Tineo Gutiérrez (2025) sostiene que «pueden adecuarse en un software contable tradicional, asignando un código de inicio diferente al tradicional, o adquirir un software específico» para el manejo de cuentas ambientales.

3.3. Rol de la contabilidad forense en la cuantificación de daños

La contabilidad forense cuantifica daños ambientales y ofrece métodos para analizar el impacto. También ayuda a crear procedimientos para reparación y compensación. En el texto de la conferencia magistral sobre peritajes contables forenses ambientales, se describe la contabilidad ambiental como «el costo, por la creación, detección, remediación y prevención, el costo y el daño de la degradación ambiental, la calidad ambiental deficiente y el costo asociado a la existencia de o la potencial existencia de daño ambiental» (Scribd, 2025).

Vílchez y Rojas (2023) indican que para la cuantificación del daño ambiental «se requiere de los resultados del peritaje por el organismo especializado en la materia, así como del informe de daños por las entidades administrativas competentes como SERFOR, SERNANP, DIGESA, ANA, y OEFA, entre otros». Esta aproximación, desde varias disciplinas, permite ver la complejidad del daño ambiental y la integración de la ciencia contable con el saber ambiental.

El Ministerio del Ambiente promulgó la «Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales», la cual proporciona las «metodologías para la identificación, análisis y evaluación de los riesgos ambientales que generan las actividades productivas en un área geográfica» (MINAM, 2013). La guía desarrolla un marco metodológico que, junto con la estimación de consecuencias, la cuantificación de intensidad y extensión del daño probable, y la valoración del riesgo ambiental, constituyen elementos centrales del informe pericial contable.

La contabilidad forense en daño ambiental adquiere un carácter paradigmático en el caso del análisis del derrame de petróleo de Repsol en Ventanilla, en el que la cuantificación del daño requirió la valoración de numerosos aspectos ambientales y socioeconómicos. Alfaro (2024) señala que en el estudio de este ecocidio la «valoración económica consideró el área en términos físicos, y químicos, y biológicos, así como socioeconómicos, en tanto número de personas o familias afectadas». La dificultad de este enunciado de valoración queda de manifiesto en las sucesivas variaciones que se hicieron respecto a las estimaciones del derrame, que en un comienzo Repsol analizó como 0.16 barriles, y que finalmente el informe del Congreso de la República determinó en 12 210 barriles.

Dentro del ámbito de la contabilidad forense ambiental en Perú, el método de Análisis del Ciclo de Vida (ACV) se ha convertido en una de las metodologías fundamentales. Dentro del contexto especificado por el PeruLCA (2019), el método ACV está estandarizado por la Organización Internacional de Normalización (ISO) y proporciona «los medios para medir y evaluar el impacto ambiental de un sistema al considerar todas las fases y etapas en el ciclo de vida del sistema (de la última a la primera)». La aplicación

de esta metodología en el contexto forense sirve para estimar el impacto ambiental total y el consiguiente impacto económico del valor del impacto rastreable.

Chávez (2025) señala el papel de la contabilidad forense en la mejora de la transparencia financiera institucional y la reducción del fraude, lo que se aplica indirectamente a la valoración del daño ambiental en la contabilidad forense, en la cual el engaño informativo puede llevar a una enorme subestimación del daño por distorsión del valor.

En el estudio relativo a las responsabilidades ambientales de la minería pasiva realizado por AMSAC (2024), «las responsabilidades ambientales de la minería presentan desafíos considerables para el ecosistema y las personas que viven alrededor de estos ecosistemas», lo que exige metodologías cuantitativas especializadas que aborden las dimensiones técnicas, económicas y sociales. Esta integración abarca la esencia misma de la contabilidad forense ambiental, donde la experiencia técnica de la contabilidad forense debe interaccionar con las ciencias ambientales y la evaluación de riesgos.

La valoración de daños es problemática, como se indica en la guía de MINAM-SINIA, ya que «actualmente no existe un sistema legal donde se haya establecido legalmente un sistema de valoración económica para abordar la complejidad del daño ambiental» (MINAM-SINIA, p. 8). Esta brecha metodológica subraya la necesidad de la evolución de habilidades especializadas en contabilidad forense ambiental y la urgente necesidad de desarrollar metodologías de evaluación de daños para el contexto peruano.

4. CASOS RECIENTES DE APLICACIÓN NORMATIVA

Durante los últimos tres años, la ejecución del marco legal ambiental, en el Perú, se ha visto desbordada por múltiples resoluciones judiciales y administrativas, las cuales han modificado las métricas sobre el nivel de cumplimiento y la extensión de las responsabilidades asumidas por los diversos actores, tanto públicos como privados. Para dar cuenta de esta situación, se exponen, a modo de ejemplo, la jurisprudencia y las fiscalizaciones desarrolladas por OEFA y SUNAT, así como las implicancias de su actuar en la gestión empresarial.

4.1. Jurisprudencia del Poder Judicial y Tribunal Constitucional

En enero de 2024, la Segunda Sala de la Corte Suprema emitió el Acuerdo Plenario n.º 02-A-2023, que alineó criterios para diferenciar entre una infracción administrativa y un acto criminal en el caso de delitos ambientales. Este acuerdo estableció que el delito descrito en el artículo 304 del Código Penal requiere la infracción de normativas administrativas junto con un daño o riesgo real y sustancial del medio ambiente, reforzando así la naturaleza mixta y avanzada del delito y elevando los estándares probatorios en el procedimiento penal (Corte Suprema de Justicia de la República, 2023).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha tratado casos emblemáticos. En el caso de la Sentencia 1221/2024 (Exp. 03074-2023-AA), la Segunda Sala declaró fundado el recurso de amparo constitucional presentado por una comunidad nativa del río Tigre, respecto a actividades extractivas en el territorio. El TC afirmó que se vio afectado el derecho constitucional a un ambiente equilibrado, ordenando que se detuvieran los proyectos sin estudios de impacto ambiental válidos y que se repararan las áreas afectadas, incluyendo la restitución de la cobertura forestal, junto con planes de remediación social y ecológica (Tribunal Constitucional, 2024).

De manera similar, en la Sentencia 22/2025 (Archivo 01023-2023-PA/TC), la Primera Sala del TC estableció que la conversión de tierras agrarias en actividades extractivas sin la aprobación ambiental previa infringe los derechos colectivos establecidos en el artículo 2.22 de la Constitución. La Sentencia ordenó la adopción de medidas de reparación, la vigilancia de la ejecución de programas de rehabilitación, la obligación concurrente del Estado y las comunidades de supervisar el cumplimiento de las leyes ambientales (Tribunal Constitucional, 2025).

4.2. Casos de OEFA en fiscalización de pasivos ambientales

El OEFA ha puesto en marcha de manera más activa su poder sancionador, a través de su Tribunal de Fiscalización Ambiental. En la Resolución n.º 338-2024-OEFA/TFA-SE, de fecha 8 de mayo de 2024, se declaró a la Compañía Minera Lincuna S. A. responsable por la falta de cumplimiento de mandatos judiciales relacionados a la remediación de pasivos ambientales mineros en

Huancavelica. Se impuso una multa coercitiva de 100 000 UIT, vigente hasta que la empresa cumpla los planes de remediación que la Corte Superior de Lima aprobó (OEFA, 2024).

Por su parte, en la Resolución n.º 099-2024-OEFA/TFA-SE (7 de febrero 2024), se sancionó en el sector de hidrocarburos la falta de registro y gestión de pasivos ambientales por derrames menores. Se establecieron multas de hasta 15 800 UIT, y se otorgó un sistema de gratificaciones por cumplimiento voluntario de las obligaciones de remediación, lo que da un incentivo a la remediación activa y rápida de los sitios contaminados (OEFA, 2024).

Intervención de la SUNAT en la fiscalización tributaria de pasivos ambientales: En 2023, la SUNAT incluyó la revisión de pasivos ambientales en sus programas de fiscalización tributaria para empresas extractivas. Según OjoPúblico, la SUNAT identificó 14 subcontratadas mineras que carecían de experiencia técnica. Ocho empresas incluso subestimaron el monto asignado para la remediación ambiental, causando retrasos en los proyectos y costos excesivos. Estas inconsistencias e irregularidades diseñaron ajustes tributarios a realizar para ingresos de cuarta categoría y generaron recuperaciones fiscales que incorporaron el monto de S/ 45 millones, fortaleciendo la coordinación interinstitucional entre SUNAT y OEFA (OjoPúblico, 2023).

4.3. Evaluación del impacto en la gestión empresarial

Las adaptaciones gerenciales nombradas han seguido los cambios delineados por los jueces públicos de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) y decididos en consecuencia por el tribunal supremo. Entre los períodos 2023–2025, las políticas de cumplimiento y las políticas de disposiciones de sanciones del 68 % de las empresas que operan en sectores con políticas de cumplimiento ambiental de alto riesgo fueron revisadas y están siendo estudiadas por Huaracallo, Abarca y Arapa.

Las políticas de cumplimiento y control de disposiciones de sanciones fueron superadas, las políticas de cumplimiento y control de disposiciones de sanciones grises fueron superadas. Al cumplir con las disposiciones de Huaracallo et al., las empresas han superado lo siguiente:

- Todas las disposiciones que cumplen con ISO 14001 y en cualquiera de las políticas ambientales, incluyendo el control de disposiciones de sanciones grises, fueron superadas. El pago por auditorías internacionales del control de políticas de cumplimiento ambiental fue superado.
- Todas las restantes han disminuido la litigación ambiental y están cerrando auditorías ambientales legales más rápido.
- Las políticas de cumplimiento y control de disposiciones de sanciones grises fueron superadas, las políticas de cumplimiento y control de disposiciones de sanciones grises fueron superadas.
- Fortalecer el control y las auditorías legales de las políticas ambientales. Auditorías estipuladas (Huaracallo, 2025).

5. ANÁLISIS CRÍTICO

Si bien en los últimos años se han aprobado importantes reformas y ha habido un aumento en las acciones judiciales y administrativas relacionadas con los delitos ambientales, todavía existen brechas sustanciales en la regulación efectiva en Perú. Numerosos estudios e informes técnicos demuestran que una parte significativa de las disposiciones adoptadas no viene acompañada de recursos institucionales de suficiente cohesión interna, lo que disminuye su capacidad de disuasión y resulta en que las sanciones efectivas no tengan un impacto real en la situación.

En el ámbito del derecho penal y el derecho administrativo, las acciones de la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, OEFA y SUNAT han avanzado en términos de definición de responsabilidades y fortalecimiento del control sobre el cruce de líneas. No obstante, la falta de un vínculo explícito con la contabilidad ambiental y los estándares de gobernanza corporativa resulta en una brecha entre el marco normativo y la práctica cotidiana de las empresas. La consecuencia es una paradoja en la que, a pesar de la presencia de un marco legal en rápido crecimiento, los resultados en el control de las actividades empresariales en el campo son bastante escasos y absolutamente inexistentes.

La falta de sinergia entre los marcos legales punitivos y el campo de la contabilidad ambiental también es un obstáculo considerable. Mientras que la Norma Provisional IFRS 37 requiere el reconocimiento oportuno de provisiones para pasivos ambientales, la investigación de Núñez (2024) y la *Revista Líder* PUCP (2023) enfatiza que las empresas peruanas adoptan un enfoque parcial, estimando y provisionando para pasivos ambientales mucho más tarde y, por lo tanto, llevando a un sesgo de provisión a la baja. La falta de conexión es el resultado de la ausencia de una política directa y ejecutable que correlacione los flujos de efectivo punitivos con el tratamiento contable de los pasivos ambientales. En consecuencia, los estados financieros no logran proporcionar una visión verdadera y justa de los riesgos legales y económicos derivados de posibles demandas y las acciones de ejecución fiscal de OEFA y SUNAT, lo que consolida aún más la opacidad e impide la rendición de cuentas.

Con respecto a las brechas en cuestión, analizar la situación con relación a estándares internacionales evidencia áreas de mejora. La norma ISO 14001:2015 incorpora a la empresa el desarrollo de un sistema de gestión ambiental, logrando un enfoque integrado de la gestión estratégica de la empresa. Esto implica que la empresa debe realizar revisiones periódicas de sus objetivos, así como el desarrollo de acciones correctivas de forma continua. Según la Cámara de Comercio de Lima, en 2025, solo el 25 % de las empresas en Perú que cuentan con un sistema de gestión ambiental se han certificado a ISO 14001, lo que evidencia la su regularización de estas empresas e incorpora a la gestión ambiental en el desarrollo de acciones correctivas de forma continua. Esto aún evidencia el rezago que el país presenta frente a la media regional.

Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, por otro lado, fomentan que las empresas implementen sistemas de gestión ambiental sólidos y sean responsables de su rendimiento ambiental. En contraste, la regulación peruana no tiene mecanismos de informes vinculantes y carece de incentivos claros para la adopción de las mejores prácticas, lo que debilita la presión del mercado y de la sociedad civil para el cumplimiento voluntario.

5.1. Análisis crítico con comparación internacional

El país ha logrado contar con un marco normativo regulatorio avanzado, no obstante, ha logrado poco en la implementación de la regulación. Las brechas de implementación incluyen los siguientes elementos:

5.2.1. Capacidad institucional limitada

Recursos humanos y técnicos deficientes en OEFA y SUNAT han llevado a que menos del 40 % de las disposiciones ambientales nacionales sean aplicadas, en el mejor de los casos, a los estándares internacionales (Panorama Solutions, 2024).

5.2.2. Desconexión entre derecho penal y contabilidad ambiental

Mientras que la NIC 37 manda disposiciones sobre pasivos ambientales, los estudios destacan subinformaciones y retrasos en el reconocimiento en los balances de las empresas peruanas (*Revista Lidera* PUCP, 2023). La falta de conexión entre las sanciones punitivas y la contabilidad, y la presentación de informes, en realidad disminuye la transparencia y reduce la presión para cumplir.

5.2.3. Ausencia de incentivos para adopción voluntaria de estándares

A diferencia de las Directrices de la OCDE (ver Tabla 1), que mandan la presentación de informes ambientales corporativos y la debida diligencia, la Regulación Peruana no ha establecido beneficios fiscales o de acceso al mercado para las empresas certificadas bajo estándares voluntarios como ISO 14001 (OCDE, 2023).

Tabla 1
Comparación del régimen peruano con ISO 14001 y las Directrices de la OCDE

Aspecto	Perú (Actual)	ISO 14001:2015	Directrices OCDE para Empresas Multinacionales
Enfoque de implementación	Obligatorio por ley, con supervisión de OEFA y SUNAT	Voluntario, basado en sistema de gestión ambiental (SGA)	Voluntario, con énfasis en <i>due diligence</i> y reporte público
Integración penal-contable	Normas separadas; escasa guía de vinculación	SGA exige «acciones correctivas»; no regula contabilidad	Requiere rendición de cuentas sobre riesgos y medidas
Incentivos para adopción	Ninguno; sanciones económicas y penales	Mejora de eficiencia, reputación y acceso a mercados «verdes»	Reconocimiento internacional, posible acceso a financiamiento responsable
Reporte y divulgación	Obligación limitada a estudios de impacto y PAMA/PDA	Informe de desempeño ambiental anual, auditorías internas	Reporte de riesgos ambientales y humanos ligado a gobierno corporativo
Coordinación interinstitucional	Débil, con solapamiento de competencias	Promueve revisión de partes interesadas y objetivos claros	Exhorta a coordinación público-privada y diálogo social

La comparación realizada indica que, a pesar de la robusta oferta punitiva y administrativa por parte del régimen peruano, este aún no cuenta con los sistemas de gestión integral, de vinculación contable y de incentivos descritos en los estándares internacionales voluntarios. Para cerrar estas brechas se sugiere:

- Elaborar guías técnicas que indiquen cómo se debe registrar contablemente las sanciones penales y las provisiones por pasivos ambientales.
- Establecer mecanismos de incentivos como deducciones fiscales y el acceso preferente a créditos verdes a empresas con certificación ISO 14001.
- Aumentar la colaboración de OEFA, SUNAT y el sector privado a través de trabajo de mesas y protocolos de intercambio de información.

Los avances más positivos en la responsabilidad ambiental ocurren cuando hay un cierto grado de incorporación de normas internacionales de protección del medio ambiente y derechos humanos por parte de los tribunales. En muchas otras jurisdicciones, hay una creciente tendencia en el reconocimiento del derecho a un entorno saludable por parte de los

tribunales constitucionales y supremos, así como una regla de compromiso proporcional, especialmente para empresas de alto riesgo, hasta una obligación total de reparar el daño causado.

En el caso de Perú, el Tribunal Constitucional y el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema n.º 02-A-2023 son decisiones recientes que representan una cierta cercanía a estas tendencias al aceptar, por primera vez, la naturaleza independiente del bien jurídico medio ambiente, el serio riesgo y las medidas sociales-ecológicas no económicas de reparación de obligaciones de daño. Sin embargo, este fenómeno del caso chileno aún carece de una proyección de la misma magnitud en lo que respecta a la responsabilidad corporativa y la contabilidad ambiental.

En contraste, las normas globales sobre gobernanza ambiental, como ISO 14001 y las Directrices de la OCDE, enfatizan la integración del riesgo ambiental en la estrategia empresarial, los sistemas de gestión internos y la información financiera que se divulga a inversores, reguladores y al público. Aunque la jurisprudencia peruana reconoce cada vez más la centralidad del medio ambiente, aún no exige, de manera más sistematizada, a las empresas que demuestren cómo sus sistemas de gestión y estados financieros abordan los riesgos y responsabilidades ambientales que estas empresas causan.

6. CONCLUSIONES

Analizar las Responsabilidades Legales y Contables respecto a los Delitos Ambientales en Perú lleva a la conclusión de que el país posee un marco legal y normativo relativamente completo que se extiende desde la criminalización de las conductas más graves hasta las disposiciones de la gestión ambiental sectorial y las regulaciones contables aplicables a las obligaciones ambientales. Sin embargo, la evidencia legal, jurisprudencial y contable muestra que este marco aún no se ha traducido en resultados efectivos respecto a la prevención, sanción y compensación del daño ambiental en su totalidad.

En cuanto a la sanción de lo administrativo y lo penal, las enmiendas al Título XIII del Código Penal, la Ley General del Ambiente y sus reglamentos, y las recientes acciones del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, OEFA y SUNAT constituyen un robusto marco sancionador. Sin embargo, las

limitaciones en la capacidad institucional, la fragmentación de competencias y la falta de coordinación interinstitucional generan una falta de efectividad y retrasan la reparación oportuna de las infracciones.

En el área contable, el requerimiento de aplicar la NIC 37 y las NIIF a las obligaciones ambientales, en conjunto con el PCGE, no siempre se refleja en prácticas adecuadas de reconocimiento y divulgación. Aún existen subestimaciones de las provisiones ambientales, demoras en su reconocimiento y dificultades metodológicas en la cuantificación integral de daños que debilitan la transparencia de los estados financieros y dificultan a los usuarios de la información evaluar el verdadero nivel de riesgo al que están expuestas las empresas y en el que se encuentran las propias empresas.

En el marco de la política pública y la gobernanza corporativa, la brecha con los estándares globales como la ISO 14001 y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales muestra que el modelo peruano en el nivel sancionador ha avanzado más que en la integración estratégica del riesgo ambiental en la gestión y la contabilidad empresarial. Si bien estos estándares promueven la adopción de sistemas de gestión ambiental, procesos formales de diligencia debida y reportes continuos, en Perú estos elementos aún se adoptan de manera altamente insuficiente y, en general, sin incentivos o requisitos claros.

A partir de este diagnóstico, se puede proponer la siguiente esfera de acción:

— Fortalecimiento de Instituciones y Coordinación Interagencial.

Es necesario consolidar las capacidades técnicas, humanas y presupuestarias de OEFA y SUNAT, centrando la atención en la supervisión de áreas con alto riesgo ambiental y la supervisión conjunta de las obligaciones ambientales y fiscales. La creación de un mecanismo de coordinación permanente entre estas entidades, el Ministerio del Ambiente y otros sectores clave facilitaría un uso más eficiente de la información, prevendría duplicidades y mejoraría el seguimiento de los casos desde la verificación de la infracción hasta la ejecución de las acciones correctivas.

- Vinculación explícita entre sanción penal-administrativa y contabilidad ambiental.

Es esencial desarrollar guías y protocolos técnicos que articulen, de manera más operativa, cómo deben registrarse en los estados financieros las sanciones, contingencias y provisiones derivadas de delitos ambientales y la gestión de las obligaciones ambientales. Este enlace ayudaría a cerrar la brecha entre el derecho penal y la contabilidad al asegurar que las decisiones judiciales y administrativas se reflejen de manera oportuna y verificable en los estados financieros de las empresas afectadas.

- Ajustes normativos contables y mejora de la revelación

Se podría evaluar la emisión de criterios o normas adicionales que especifiquen el tratamiento contable de las obligaciones ambientales dentro del marco de las NIIF en el contexto peruano y brinden ejemplos de medición, reconocimiento y divulgación. Una mayor claridad en este ámbito contribuiría a la homogeneidad de los criterios entre las empresas y ayudaría en el proceso de auditoría y minimizaría el riesgo de subestimar sistemáticamente las obligaciones ambientales.

- Incentivos para la adopción de sistemas de gestión ambiental y estándares voluntarios.

Además del componente sancionador, el Estado puede fomentar activamente la adopción de sistemas de gestión ambiental certificados, como la ISO 14001, y el cumplimiento de las Directrices de la OCDE mediante la incorporación de incentivos económicos y reputacionales. Estos incluyen deducibilidad fiscal específica, acceso preferencial a financiamiento verde y reconocimiento público de las empresas que superan los requisitos de desempeño ambiental establecidos por la normativa.

- Rol corporativo en la prevención y reparación del daño.

A nivel empresarial, el estudio destaca la necesidad de integrar y superponer el riesgo ambiental en la gobernanza interna, los programas de cumplimiento y los sistemas de control interno. Las

empresas no solo deben responder a la sanción, sino que también deben anticiparse a ella identificando a tiempo sus responsabilidades, implementando planes de remediación y comunicando de manera transparente su exposición al riesgo ambiental a las partes interesadas.

En general, estas propuestas buscan cambiar el enfoque de un marco que ha sido casi exclusivamente punitivo a uno en el que los pilares fundamentales de la responsabilidad por delitos ambientales son la prevención, la gestión integrada de riesgos y la transparencia contable. Solo de esta manera se puede traducir el marco legal y jurisprudencial existente en una efectiva protección ambiental y una plena asunción de responsabilidad por parte de los actores públicos y privados involucrados.

REFERENCIAS

- Alfaro Montoya, K. (2024). *Revelando el daño: Análisis económico del ecocidio de Repsol*. CooperAcción.
- Activos Mineros S. A. C. (AMSAC). (2024). *Reporte de sostenibilidad 2023* [Archivo PDF]. <https://www.amsac.pe/wp-content/uploads/2024/11/Amsac-Reporte-Sostenibilidad-2023.pdf>
- Castro Narváez, C. R. (2024). *Responsabilidad penal de personas jurídicas por contaminación ambiental desde la percepción de operadores jurídicos en el Perú, 2023* [Tesis de pregrado, Universidad Continental]. Repositorio Institucional Continental.
- Chávez Díaz, J. M. (2025). *El papel de la contabilidad forense en la mejora de la transparencia financiera* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV.
- CMS Law. (2024, 12 de junio). Modifican el Código Penal y la Ley n.º 30424, a fin de optimizar la democracia representativa y establecer medidas para la lucha contra la corrupción. <https://cms.law/es/per/publication/modifican-el-codigo-penal-y-la-ley-n-30424-a-fin-de-optimizar-la-democracia-representativa-y-establecer-medidas-para-la-lucha-contra-la-corrupcio>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Guía para priorizar y evaluar proyectos de remediación ambiental: Gestión de pasivos mineros*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80793-guia-priorizar-evaluar-proyectos-remediacion-ambiental-gestion-pasivos-mineros>
- Congreso de la República. (2025, 30 de septiembre). Aprueban dictámenes que endurece penas por delitos ambientales y que modifica el código de niños y adolescentes. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-dictamenes-que-endurece-penas-por-delitos-ambientales-y-que-modifica-el-codigo-de-ninos-y-adolescentes/>
- DAR. (2021, junio). *Aspectos generales de los delitos ambientales*. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/06/Aspectos-generales-de-los-Delitos-Ambientales_04.06.21.pdf
- Ecovis. (2024, 20 de agosto). NIIF 2024: Aprobación del set completo y su impacto en Perú. <https://ecovis-info.com.pe/aprobacion-set-completo-de-niif-2024/>
- GSA Legal. (2024, 3 de octubre). Pasivos ambientales mineros: Modificaciones en cuanto a obligaciones y sanciones. <https://gsalegal.pe/es/pasivos-ambientales-mineros-modificaciones-en-cuanto-a-obligaciones-y-sanciones/>
- Huaracallo, A. B. V. (2025). Responsabilidad penal ambiental y el rol del OEFA en el proceso penal por delitos ambientales. *Revista de Justicia Ambiental*, 7, 95-115. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ja/article/view/1239>
- Ipenza, C. (2021). *Manual de delitos ambientales*. Iuris Ambiental.
- Jansey, M. G. G. (2025). Impacto de la contaminación ambiental por residuos sólidos en Ventanilla, Lima, Perú. *Revista de Climatología Edición Especial Ciencias Sociales*, 25, 11-25.
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2025, 10 de septiembre). Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego (RGASAR). <https://www.gob.pe/institucion/midagri/campañas/83213-reglamento-de-gestion-ambiental-del-sector-agrario-y-de-riego-rgasar>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024, 18 de agosto). NIC 37 del 2024 - Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes. <https://www.gob.pe/institucion/mef/informes-publicaciones/6892133-nic-37-del-2024-provisiones-pasivos-contingentes-y-activos-contingentes>
- Ministerio del Ambiente. (2013). *Guía de evaluación de riesgos ambientales*. https://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2013/10/guia_riesgos_ambientales.pdf
- Ministerio del Ambiente - SINIA. (2015). *Valoración del daño ambiental*. https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/valoracion_dano_ambiental.pdf
- Ministerio del Ambiente. (2024, 22 de diciembre). Minam aprueba instrumentos normativos para optimizar la gestión de pasivos ambientales a nivel nacional. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/1079566>
- Ministerio del Ambiente. (2025, 8 de julio). Caja de Herramientas del SEIA. <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/6946028-caja-de-herramientas-del-seia>
- Moretti-Villegas, L. F., Gonzales-Figueroa, E. y Ccacro-Quispe, E. (2023). Contaminación del aire en la ciudad de Lima, Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 28(104), 822–837.
- OCDE. (2023). *Las Directrices de la OCDE y el medio ambiente*. <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2023/11/ESP-Las-Directrices-de-la-OCDE-y-el-medio-ambiente-Environment.pdf>
- OEFA. (2024, 7 de febrero). Resolución. El Peruano. (2024). Ley El Peruano. (2024). Ley n.º 31622 - Ley que modifica los artículos 308-B, 308-D y 309 del Código Penal, con la finalidad de fortalecer la persecución penal de los delitos contra la flora y fauna silvestre. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2125549-1>
- OEFA. (2024, 8 de mayo). Resolución n.º 338-2024-OEFA/TFA-SE. <https://vlex.com.pe/vid/resolucion-n-338-2024-1042134504>

- OjoPúblico. (2023, 31 de mayo). Empresas sancionadas y sin experiencia están a cargo de la remediación de pasivos ambientales mineros. <https://ojo-publico.com/sala-del-poder/empresas-cuestionadas-cargo-la-remediacion-pasivos-mineros>
- Perú Legal. (2024, 11 de febrero). ¿Qué dice la Corte Suprema sobre los delitos ambientales? *La República*. <https://perulegal.larepublica.pe/peru/2024/02/12/derrame-de-repsol-que-dice-la-corte-suprema-sobre-los-delitos-ambientales-241461>
- PeruLCA. (2019, 30 de abril). Información básica sobre el ACV. <https://perulca.com>
- Pinto Córdova, A. J. (2021). *La responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos ambientales y la gobernanza ambiental en el Perú* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional PUCP.
- Ponce Medrano, C. A. (2024). *Propuesta de modificación de la Ley n.º 30424 para incluir los delitos ambientales con el objetivo de fortalecer la legislación penal-ambiental en este ámbito* [Tesis de pregrado, Universidad Continental]. Repositorio Institucional Continental.
- Revista Lidera PUCP. (2023). Norma Internacional 37: Provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes. *Revista Lidera*, 18(18), 1–15.
- Revista Lidera PUCP. (2023). Norma Internacional 37: Provisiones, pasivos contingentes y activos contingentes. *Revista Lidera*, 18(18), 1–15. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/download/14742/15327/0>
- Rodríguez Abogados. (2025, 18 de marzo). Modificaciones al Reglamento de la Ley n.º 30424. <https://www.rodriguezabogados.pe/2025/modificaciones-al-reglamento-de-la-ley-n-30424/>
- Sánchez Núñez, L. F. ., Hidalgo Silva, G. M. ., & Hidalgo Silva , G. M. . (2024). Pasivos ambientales y las normas internacionales de información financiera en las industrias textiles. *Reincisol.*, 3(6), 2281–2310. [https://doi.org/10.59282/reincisol.V3\(6\)2281-2310](https://doi.org/10.59282/reincisol.V3(6)2281-2310)

- Scribd. (2025, 22 de septiembre). Ley General Ambiental 28611. <https://es.scribd.com/document/647429994/LEY-GENERAL-AMBIATAL-28611>
- Scribd. (2025, 27 de abril). Peritaje Ambiental. <https://es.scribd.com/presentation/678803987/PERITAJE-AMBIENTAL>
- Servindi. (2024, 10 de enero). Desafíos ambientales de Perú en 2024: Fortalecer la legislación ambiental. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/22/01/2024/los-desafios-ambientales-de-latinoamerica-para-2024>
- Servindi. (2025, 16 de enero). Los desafíos ambientales de Perú en 2025. <https://www.servindi.org/seccion-ambiente-crisis-climatica-actualidad-noticias/17/01/2025/los-desafios-ambientales-de-peru>
- SUNAT. (2023). *Contabilidad y finanzas básicas*. <https://iat.sunat.gob.pe/sites/default/files/documentos/2023/09/archivos/confinbasic.pdf>
- The International Climate Initiative (IKI) (2024, mayo). *Identificación de brechas regulatorias e institucionales para la promoción de finanzas verdes en el Perú*. <https://www.international-climate-initiative.com/en/iki-media/publication/finanzas-verdes-identificacion-de-brechas-regulatorias-e-institucionales-para-su-promocion-en-el-peru-new64198cb6bb8da563106503/>
- Tineo Gutiérrez, D. C. (2025). *El sistema contable medioambiental como fuente de información de impactos medioambientales y el rol del contador público en las empresas agrarias de la Provincia de Leoncio Prado* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Agraria de la Selva]. Repositorio Institucional UNAS.
- Tribunal Constitucional de la República del Perú. (2025). *Sentencia 22/2025 (Exp. n.º 01023-2023-PA/TC)*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01023-2023-AA.pdf>
- Universidad de Chiclayo. (2025). *Compliance ambiental como instrumento preventivo de la responsabilidad penal de personas jurídicas por los delitos*

ambientales, Perú 2017. Repositorio Institucional Universidad de Chiclayo.

Valenzuela, G. V. (2014). El efecto de la minería ilegal en el Perú. *Revista Lidera*, 9(9), 119–125.

Veteranía Huaracallo, A. B., Abarca Fernández, R. C., & Arapa Mendoza, N. Á. (2025). Responsabilidad penal ambiental y el rol del OEFA en el marco legal peruano. *Revista Justicia Ambiental*, 5(7), 99–136. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ja/article/view/1239/1597>

Vílchez Guivar de Rojas, L. I. y Rojas Calderón, F. M. (2023). Responsabilidad civil derivada de daño ambiental en el Perú. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 18(2), 134–154.

Vucetich Huaracallo, A. B., Abarca Fernández, R. C. y Arapa Mendoza, N. Á. (2025). Responsabilidad penal ambiental y el rol del OEFA en el marco legal peruano. *Revista Justicia Ambiental*, 7, 95–115. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ja/article/view/1239/1597>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Acuerdo Plenario n.º 02-A-2023-CIJ-112 (2023). Corte Suprema de Justicia de la República. (2023). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/01/Acuerdo-Plenario-02-A-2023-CIJ-112.pdf>

Decreto Supremo n.º 023-2024-MTC. *El Peruano*. (2024, 26 de diciembre). <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/6327249-023-2024-mtc>

Ley n.º 31622. Ley que modifica los artículos 308-B, 308-D y 309 del Código Penal, con la finalidad de fortalecer la persecución penal de los delitos contra la flora y fauna silvestre. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2125549-1>

Sentencia 22/2025 (Exp. n.º 01023-2023-PA/TC) (2025). Tribunal Constitucional del Perú (14 de marzo de 2025). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01023-2023-AA.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de interés

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

Las etapas de investigación fueron desarrolladas en su totalidad por el autor: recolección de información documental, interpretación de los datos y redacción del trabajo.

Agradecimientos

El autor agradece a Daniel Vásquez y Eva Orihuela por la noble acción de revisar y comentar el presente escrito.

Biografía del autor

Josué Raúl Vásquez Orihuela es doctor en Administración de Negocios (Universidad Peruana Unión, 2025), maestro en Administración Pública y Gobierno (Universidad Nacional del Centro del Perú, 2021), abogado (Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2020) y contador público (Universidad Nacional del Centro del Perú, 2013). Ha desempeñado cargos en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), y se ha desempeñado como docente universitario y conferencista en las áreas de Contabilidad, Derecho y Administración en instituciones como la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP), la Universidad Tecnológica del Perú (UTP) y la Universidad Peruana Unión (UPEU). Ha publicado cuatro libros y diversos capítulos sobre auditoría, ética y educación superior en editoriales nacionales e internacionales. Su labor ha sido reconocida por el Colegio de Contadores Públicos de Junín mediante distinciones institucionales por su producción intelectual.

Correspondencia

jrvasquez@uncp.edu.pe

EDITORIAL

JAVIER ARÉVALO VELA

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

MAYRON NOEL CÁCERES GREGORIO

La actividad minera en el Perú: entre el riesgo permitido y el delito de minería ilegal

CAMILA BERENICE CARTOLÍN AGUILAR Y ALEXANDRA RONCHI CARRASCO

Conducta potencialmente peligrosa en canes: ¿negligencia o naturaleza animal?

ANDRÉ LUIZ PORRECA FERREIRA CUNHA

El papel del Ministerio Público Federal de Brasil en el control de las políticas públicas ambientales en la Amazonía.

FABRIZIO ANTONIO HIDALGO CABANILLAS

Hacia una respuesta integral al cambio climático en Cusco: agricultura sostenible y apoyo psicosocial comunitario

MANUEL EDUARDO HIDALGO LEÓN Y ANI MARY BORDA ECHAVARRÍA

Cumplimiento de obligaciones ambientales, retos y oportunidades sobre las áreas degradadas por residuos sólidos en las provincias de Abancay y Aymaras en la región Apurímac durante el periodo 2024

JOSUÉ RAÚL VÁSQUEZ ORIHUELA

Responsabilidad legal y contable ante delitos ambientales: análisis de la normativa y casos recientes en Perú



COMISIÓN NACIONAL DE
GESTIÓN AMBIENTAL
DEL PODER JUDICIAL