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

9

Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, Lima, Perú | ISSN: 2810-8353 (En línea) | DOI: 10.35292/justiciaambiental.v6i9

PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026
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

EDITORA

JESSIE LILIANA TREVEJO NÚÑEZ
Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial, Lima, Perú
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-1406-8789
E-mail: jtrevejo@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@trf1.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 Brasilia, Brasilia, 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 Angelica Franciskovic Ingunza
Universidad Científica del Sur, Lima, Perú
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-5077-2661
E-mail: bfranciskovic@cientifica.edu.pe

César Leonidas 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 Llocle
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
Sonia Nicol Saravia Durand
E-mail: sonian.saravia20@gmail.com

Paulo Josep Atiquipa de la Cruz
E-mail: paulo.atiquipa@unmsm.edu.pe

DIAGRAMACIÓN Y GESTIÓN ELECTRÓNICA
Ruth Espinoza Torrejón
E-mail: ruth_espin@hotmail.com

ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9
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. 6, n.° 9, enero-junio, 2026
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9

TABLA DE CONTENIDO

EDITORIAL

Javier Arévalo Vela 13

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

John James Beraún Chaca 15
Minería transfronteriza, ausencia del Estado y seguridad nacional multidimensional: reflexiones a partir del caso Perú-Ecuador

Miguel Angel Lazaro Borja y Sheyla Mihaya Albino Inga 53
Alcances sobre el Delito de Tráfico ilegal de Fauna Silvestre: Análisis normativo y alcances para su revisión legislativa

Rafael Martín Martínez Vargas 73
La imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales: ¿garantía real o reto pendiente?

Eduardo Alexis Ormeño Espinoza 101
El régimen jurídico de las áreas degradadas por Residuos de Construcción y Demolición en el Perú

Marcelo E. Ortiz García 145
¿Un nuevo paradigma en la gestión ambiental? Apuntes sobre la autorregulación en el derecho ambiental peruano

Lia Nails Rojas Vizcarra 183
Contaminación del agua en Puno: desafíos jurídicos y limitaciones normativas en su persecución penal

Esta presentación se encuentra disponible en acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL
Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente
Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 13-14
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1966

Editorial

Me dirijo nuevamente a la comunidad jurídica, a la juventud estudiosa y al público en general, quienes siguen de cerca cada nueva edición de nuestras publicaciones.

Día a día, nuestros escritores hacen suyos los problemas ambientales y los plasman en artículos que aportan no solo conocimiento y experiencia, sino también identificación con esta labor de proteger nuestro medio ambiente.

Así, ponemos a su disposición la décima edición de nuestra revista denominada *Justicia Ambiental*, publicación 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 presentamos a continuación:

El primer artículo, titulado «Minería transfronteriza, ausencia del Estado y seguridad nacional multidimensional: reflexiones a partir del caso Perú-Ecuador», cuyo autor John James Beraún Chaca, de la Sociedad Geográfica de Lima-Perú, analiza la limitada presencia del Estado en los espacios de frontera en el Perú, lo que refleja los elevados índices de pobreza, la alta tasa de desnutrición y, sobre todo, la proliferación de actividades ilegales como la minería ilegal. En dicho estudio, se hace énfasis en trece espacios de frontera, de los cuales cinco pertenecen al Perú y el resto, al vecino país del Ecuador.

El segundo artículo, titulado «Alcances sobre el delito de tráfico ilegal de fauna silvestre: análisis normativo y alcances para su revisión legislativa», suscrito por Miguel Angel Lazaro Borja y Sheyla Mihaya Albino Inga, hace énfasis en la reducción de la diversidad biológica conformada por la fauna silvestre, como consecuencia de la criminalidad organizada transfronteriza; analiza el tipo penal del delito de tráfico ilegal de fauna silvestre y sus distintas modalidades, y precisa los alcances de impunidad en el referido delito.

El tercer artículo, titulado «La imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales ¿garantía real o reto pendiente?», cuyo autor es Rafael Martín Martínez Vargas, examina el objeto de la reparación civil por daños ambientales y pone mayor énfasis en la permanencia de los daños ambientales en el tiempo, lo cual justifica excepcionar la regla general de prescripción y debe fortalecer la tutela ambiental.

El cuarto artículo, titulado «El régimen jurídico de las áreas degradadas por residuos de construcción y demolición en el Perú», cuyo autor es Eduardo Alexis Ormeño Espinoza, expone la inadecuada gestión de los residuos de construcción y demolición en el entorno urbano de nuestro país. Asimismo, muestra las consecuencias generadas por la aparición de botaderos clandestinos y, finalmente, realiza una crítica a la dogmática ambiental contemporánea, en la que identifica brechas operativas que impiden una fiscalización efectiva.

El quinto artículo, titulado «Un nuevo paradigma en la gestión ambiental: apuntes sobre la autorregulación en el derecho ambiental peruano», cuyo autor Marcelo E. Ortiz García, presenta la autorregulación como una herramienta en la legislación ambiental; para ello, detalla sus características, objetivos y procedimientos, precisa los actores involucrados y, finalmente, analiza tres herramientas importantes de la autorregulación: la responsabilidad social empresarial, la normalización y el ecoetiquetado.

Finalmente, el sexto artículo, titulado «Contaminación del agua en Puno: desafíos jurídicos y limitaciones normativas en su persecución penal», cuya autora es Lia Nails Rojas Vizcarra, aborda el problema de la contaminación de las aguas que atraviesan el departamento de Puno, como consecuencia de vertimientos industriales, actividades extractivas y descargas de origen urbano. Frente a ello, considera que herramientas como los ECA-Agua y los LMP no son suficientes para sancionar el delito de contaminación ambiental, debido a un valor probatorio endeble que genera obstáculos para la persecución y la sanción efectiva de delitos ambientales en el distrito judicial de Puno.

Ratificamos nuestro compromiso con la protección medioambiental a través de este espacio. Estamos convencidos de que estos artículos publicados enriquecerán el debate jurídico y despertarán el interés de más especialistas y personas identificadas con el conocimiento ambiental. Asimismo, confiamos en que contribuirán a satisfacer el interés de lectura de nuestros lectores y seguidores habituales.

Javier Arévalo Vela
Juez Supremo Titular
Presidente de la Comisión Nacional de Gestión Ambiental del Poder Judicial

Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL
Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente
Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 15-51
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1575

Minería transfronteriza, ausencia del Estado y seguridad nacional multidimensional: reflexiones a partir del caso Perú-Ecuador

Transboundary Mining, State Absence, and Multidimensional National Security: Reflections on the Peru-Ecuador Case

Mineração transfronteiriça, ausência do Estado e segurança nacional multidimensional: Reflexões a partir do caso Peru-Equador

John James Beraún Chaca
Sociedad Geográfica de Lima
(Lima, Perú)
Contacto: jberaun@pucp.pe
https://orcid.org/0000-0002-6277-6854

RESUMEN

Los espacios de frontera en el Perú se caracterizan por una marcada asimetría respecto de los países vecinos. La limitada presencia del Estado y el aislamiento geográfico afectan gravemente a la población, situación que se refleja en sobrecostos, elevados índices de pobreza, altas tasas de desnutrición y la proliferación de actividades ilícitas. Asimismo, las zonas de frontera registran los niveles más bajos del Índice de Desarrollo Humano y del Índice de Densidad del Estado, lo que representa un riesgo significativo para la seguridad nacional y la integridad territorial. En este contexto, la minería ilegal transfronteriza entre Perú y Ecuador ha experimentado un crecimiento

sostenido y ha sido identificada tanto en la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza como en la Política de Seguridad y Defensa Nacional como una actividad que incrementa la criminalidad y amenaza la seguridad del país. En el marco de la Política de Fronteras, se identificaron trece áreas críticas, de las cuales cinco se ubican en la frontera entre Perú y Ecuador, considerada una de las zonas de mayor criticidad a nivel nacional.

Palabras clave: minería transfronteriza; seguridad multidimensional; integridad territorial; desarrollo de fronteras; ordenamiento territorial.

Términos de indización: Minería ilegal; frontera Perú-Ecuador; ausencia del Estado.

ABSTRACT

Border areas in Peru are characterized by marked asymmetries in relation to neighboring countries. The limited presence of the State and geographic isolation severely affect local populations, as reflected in higher costs of living, high poverty rates, elevated levels of malnutrition, and the proliferation of illicit activities. Moreover, border regions exhibit the lowest levels of the Human Development Index and the State Density Index, posing significant risks to national security and territorial integrity. In this context, illegal cross-border mining between Peru and Ecuador has experienced sustained growth and has been identified in both the National Border Development and Integration Policy and the National Security and Defense Policy as an activity that increases criminality and threatens national security. Within the framework of the Border Policy, thirteen critical areas were identified, five of which are located along the Peru–Ecuador border, considered one of the country's most critical border regions.

Keywords: cross-border mining; multidimensional security; territorial integrity; border development; territorial planning.

Index terms: Illegal mining; Peru-Ecuador border; absence of the state.

RESUMO

As áreas de fronteira no Peru caracterizam-se por uma acentuada assimetria em relação aos países vizinhos. A limitada presença do Estado e o isolamento geográfico afetam gravemente a população, situação que se reflete em custos mais elevados, altos índices de pobreza, elevadas taxas de desnutrição e na proliferação de atividades ilícitas. Além disso, as regiões de fronteira apresentam os menores níveis do Índice de Desenvolvimento Humano e do Índice de Densidade do Estado, o que representa um risco significativo para a segurança nacional e a integridade territorial. Nesse contexto, a mineração ilegal transfronteiriça entre o Peru e o Equador tem apresentado crescimento contínuo e foi identificada tanto na Política Nacional de Desenvolvimento e Integração de Fronteiras quanto na Política de Segurança e Defesa Nacional como uma atividade que aumenta a criminalidade e ameaça a segurança nacional. No âmbito da Política de Fronteiras, foram identificadas treze áreas críticas, das quais cinco estão localizadas na fronteira entre o Peru e o Equador, considerada uma das regiões fronteiriças mais críticas do país.

Palavras-chave: mineração transfronteiriça; segurança multidimensional; integridade territorial; desenvolvimento de fronteiras; ordenamento territorial.

Termos para indexação: Mineração ilegal; fronteira entre o Peru e o Equador; ausência do Estado.

Recibido: 30/04/2026 **Revisado:** 15/06/2026
Aceptado: 20/06/2025 **Publicado en línea:** 30/06/2026

1. INTRODUCCIÓN

La minería ilegal se expande a un ritmo acelerado en el país. Los espacios de frontera no son ajenos a esta problemática; por el contrario, la limitada o, en algunos casos, inexistente presencia del Estado favorece la proliferación de estas actividades ilícitas, las cuales incluso trascienden los límites nacionales y adquieren un carácter transfronterizo. Sumado a ello, el hecho de que estos espacios registren los índices más altos de pobreza y los más bajos de desarrollo humano los convierte en zonas altamente vulnerables,

situación que compromete la soberanía y pone en riesgo la integridad territorial del país.

En el último lustro, distintas investigaciones periodísticas reportan una creciente presencia de mineros ilegales transfronterizos en las zonas de El Cenepa y Río Santiago de la frontera peruano-ecuatoriana (Ardiles, 2024; *CooperAcción*, 2023; *El Peruano*, 2023; Osorio, 2023; Prado, 2024; Resolución Suprema n.° 132-2019-IN, 2019; *Actualidad Ambiental*, 2019; Vera, 2022; entre otros). En los estudios revisados, el denominador común es la minería ilegal y la extracción ilícita de oro del territorio peruano, el cual es trasladado al Ecuador para su comercialización en el mercado negro.

En el presente artículo, se explican las características socioeconómicas de los distritos de frontera y el incremento de las actividades mineras en estos lugares de la provincia de Condorcanqui. En el marco de la implementación del Registro Integral de Formalización Minera, amerita un acercamiento a la situación actual sobre dicha materia de manera particular en espacios con escasa o nula presencia del Estado.

El estudio inicia con una caracterización general de las circunscripciones político-administrativas de la frontera peruano-ecuatoriana, así como de los principales problemas transfronterizos que la afectan. Posteriormente, se examina de manera específica la situación de los distritos fronterizos del departamento de Amazonas, al abordar indicadores como la pobreza, el desarrollo humano y la densidad del Estado, además de la problemática de la minería y la presencia de comunidades nativas. Finalmente, se presenta un diagnóstico del estado de la minería en proceso de formalización en dichos distritos.

2. CARACTERIZACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS EN LA FRONTERA PERUANO-ECUATORIANA

El Perú comparte fronteras con cinco países y posee aproximadamente 7075 kilómetros de límites internacionales. La frontera más extensa corresponde a Brasil, seguida por la frontera con Ecuador, que se extiende a lo largo de aproximadamente 1530 kilómetros. Además de ser la segunda más extensa

del país, la frontera peruano-ecuatoriana concentra un número significativo de circunscripciones político-administrativas de frontera, distribuidas en los niveles departamental, provincial y distrital.

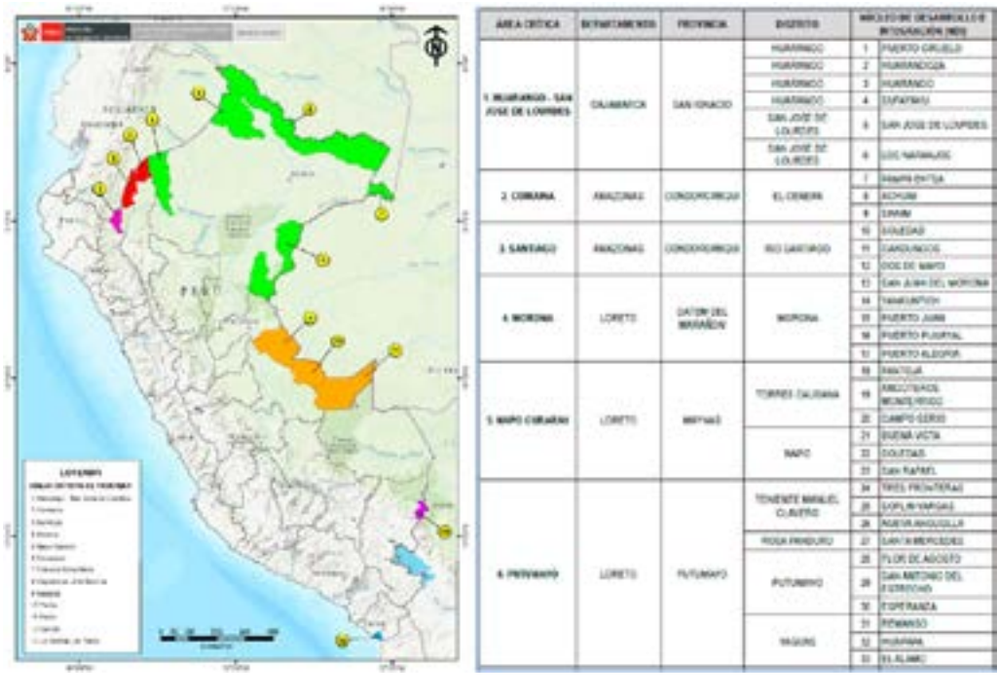
En relación con la organización político-administrativa interna, de los 24 departamentos que configuran el territorio republicano (Beraún, 2021), nueve son departamentos de frontera; de ellos, cinco departamentos comparten límites con Ecuador; es decir, más del 50 % de los departamentos de frontera a nivel nacional. En el caso de las provincias, de las 196 que tiene el país, veintinueve son provincias de frontera; y, de ellas, doce comparten límites con Ecuador, esto es, más del 40 % de las provincias de frontera a nivel nacional. Respecto de los distritos, de los 1892[1] que integran el territorio nacional, ochenta y cinco son distritos de frontera; de ellos, veinticinco comparten límites con Ecuador, esto es, el 29 % de los distritos de frontera a nivel nacional.

El año 2018, mediante el Decreto Supremo n.° 019-2018-RE, se aprueba la primera Política Nacional de Fronteras (PNF), en la vida republicana del Perú (Ministerio de Relaciones Exteriores [MRE], 2018b). Ese mismo año, con el Decreto Supremo n.° 005-2018-RE, el Ministerio de Relaciones Exteriores (2018a) identificó y aprobó las Áreas Críticas de Frontera (ACF) y los Núcleos de Desarrollo e Integración (NDI), las mismas que fueron actualizadas el año 2022 mediante Resolución Ministerial n.° 139-2022-RE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022). Este documento identifica trece Áreas Críticas de Frontera (ACF) y sesenta y seis Núcleos de Desarrollo e Integración (NDI). De ese total, seis ACF y veinticuatro NDI se localizan en la frontera entre Perú y Ecuador, lo que representa más del 45 % de las ACF y más del 36 % de los NDI identificados a nivel nacional (Figura 1). Asimismo, de los seis departamentos fronterizos que cuentan con ACF, tres (50 %) se ubican en la frontera peruano-ecuatoriana: Cajamarca, Amazonas y Loreto (MRE, 2022).

1 En julio del 2025, mediante la Ley n.° 32043, se crea el distrito de Santa Rosa de Loreto en la provincia de Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto. Con dicha creación, el Perú tiene a la fecha 1892 distritos.

Figura 1

Mapa Nacional de Áreas Críticas de Frontera (izquierda) y la ubicación de los núcleos de desarrollo e integración por circunscripción de la frontera peruano-ecuatoriana (derecha)



Nota. Extraído de la Resolución Ministerial n.° 0139-2022-RE (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

En el año 2019, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019) publica el Índice de Densidad del Estado (IDE) con información al 2017, en la que se muestra que tres departamentos de la frontera peruano-ecuatoriana se posicionan en los últimos lugares del *ranking* nacional (Figura 2): Cajamarca se ubica en el puesto veinte; Amazonas, en el puesto veintiuno; y Loreto, en el último lugar. Este índice destaca la ausencia de las instituciones del Estado peruano en los departamentos de frontera, situación que se agudiza mucho más a escala provincial y distrital.

Asimismo, en el mismo año, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado también por el PNUD, indica que dos departamentos de la frontera peruano-ecuatoriana se posicionan en los últimos lugares del *ranking* nacional (Figura 2): Cajamarca se ubica en el puesto veintiuno; y Amazonas, en el puesto

veintidós (PNUD, 2019). La ausencia o limitada presencia de las instituciones del Estado en los ámbitos de la educación y la salud, sumada a la falta de conectividad y de acceso a los mercados, factores que restringen el dinamismo económico, explica que estos departamentos fronterizos se ubiquen entre los últimos lugares del país en los indicadores de desarrollo humano.

Figura 2

Rankings sobre el Índice de Densidad del Estado 2017 (izquierda) y el Índice de Desarrollo Humano 2019 (derecha)

TABLA 22 Ranking 2007 y 2017 del IDE departamental

	IDE 2007		IDE 2017		Var. 2007-2017
	Índice	rank	Índice	rank	
PERÚ	0.670		0.759		1.26
LIMA	0.795	1	0.827	1	0.40
Callao	0.750	4	0.808	2	0.75
AREQUIPA	0.769	2	0.801	3	0.41
ICA	0.717	6	0.778	4	0.82
MOQUEGUA	0.725	5	0.776	5	0.68
TACNA	0.757	3	0.776	6	0.25
LAMBAYEQUE	0.675	8	0.767	7	1.28
LA LIBERTAD	0.640	10	0.766	8	1.83
CUSCO	0.615	13	0.745	9	1.94
APURÍMAC	0.592	14	0.743	10	2.39
TUMBES	0.676	7	0.743	11	0.94
ANCASH	0.637	12	0.735	12	1.45
JUNÍN	0.640	11	0.734	13	1.38
AYACUCHO	0.564	18	0.732	14	2.65
MADRE DE DIOS	0.647	9	0.717	15	1.03
PIURA	0.587	15	0.705	16	1.85
SAN MARTÍN	0.564	17	0.702	17	2.21
PASCO	0.563	19	0.701	18	2.22
HUANCAVELICA	0.506	23	0.698	19	3.28
CAJAMARCA	0.518	21	0.692	20	2.92
AMAZONAS	0.500	25	0.663	21	2.86
HUÁNUCO	0.501	24	0.655	22	2.72
PUNO	0.568	16	0.653	23	1.43
UCAYALI	0.555	20	0.640	24	1.44
LORETO	0.513	22	0.616	25	1.81

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

DEPARTAMENTO	2001 IDH	2001 ranking	2007 IDH	2007 ranking	2012 IDH	2012 ranking	2017 IDH	2017 ranking	2019 IDH	2019 ranking
PERÚ	0.3457		0.3652		0.4642		0.5125		0.5056	
LIMA	0.5128	1	0.4984	1	0.6241	1	0.7147	1	0.7073	1
AREQUIPA	0.4267	3	0.4534	2	0.5730	2	0.6243	3	0.6425	3
MOQUEGUA	0.4481	8	0.4312	4	0.6231	3	0.6547	2	0.6588	2
TACNA	0.4672	2	0.4425	3	0.5866	5	0.6172	6	0.6300	6
ICA	0.4158	4	0.4200	6	0.5936	6	0.6131	4	0.6300	5
MADRE DE DIOS	0.3932	12	0.4084	8	0.5849	8	0.6172	6	0.6126	4
TUMBES	0.3874	7	0.4060	7	0.5740	7	0.5947	7	0.5952	7
LAMBAYEQUE	0.3797	6	0.3983	10	0.5651	9	0.5790	8	0.5943	8
LA LIBERTAD	0.3933	9	0.3960	9	0.5658	8	0.5748	9	0.5482	8
JUNÍN	0.3284	8	0.3894	11	0.4941	10	0.5094	10	0.5197	10
PIURA	0.3098	19	0.3815	11	0.4383	14	0.4797	14	0.5130	11
ANCASH	0.3826	14	0.3443	12	0.4938	12	0.5084	11	0.5169	12
UCAYALI	0.2759	17	0.3325	9	0.4525	15	0.4713	15	0.4825	14
CUSCO	0.2971	11	0.3343	13	0.4684	11	0.4984	14	0.5121	13
PASCO	0.3076	12	0.3340	15	0.4115	16	0.4647	16	0.4795	17
LORETO	0.2799	13	0.3343	14	0.3875	17	0.4543	17	0.4804	15
SAN MARTÍN	0.2501	10	0.3157	16	0.4412	13	0.4840	15	0.4832	16
PUNO	0.2843	13	0.2998	18	0.3947	18	0.4213	18	0.4466	18
AMAZONAS	0.2758	18	0.2811	21	0.3846	19	0.4175	20	0.4177	20
HUÁNUCO	0.1968	23	0.2733	22	0.3731	21	0.4086	19	0.4507	19
CAJAMARCA	0.2367	20	0.2658	20	0.3579	20	0.4011	21	0.4054	21
APURÍMAC	0.2216	21	0.2565	19	0.3434	22	0.3947	22	0.4198	22
AYACUCHO	0.2039	22	0.2396	23	0.3343	23	0.3896	23	0.4027	23
HUANCAVELICA	0.1728	24	0.2147	24	0.2878	24	0.3347	24	0.3808	24

Nota. Extraído de *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* (pp. 41 y 93), por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. (https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/el-reto-de-la-igualdad)

Otra de las variables referidas a la caracterización de las zonas de frontera es el Índice de Pobreza Monetaria (IPM) que, anualmente, es publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Este indicador se construye a partir del valor de la canasta básica de consumo, estimada con base en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) y diferenciada según los

ámbitos de costa, sierra y selva. Para el año 2024, la línea de pobreza monetaria se estableció en S/ 454 mensuales por persona, umbral por debajo del cual se encuentra el 22,1 % de la población. Por su parte, la línea de pobreza extrema se fijó en S/ 256 mensuales por persona, condición que afecta al 5,5 % de la población (INEI, 2025). En conjunto, estos resultados evidencian que el 27,6 % de la población peruana —más de nueve millones de personas— percibe ingresos mensuales inferiores a S/ 454.

Al respecto, el año 2024, el Perú tiene a cinco departamentos con mayor población en situación de pobreza monetaria. De dichos departamentos, tres se localizan en zonas de frontera internacional y dos de ellos (Cajamarca y Loreto) se encuentran en la frontera entre Perú y Ecuador. En la misma frontera, los departamentos de Tumbes, Piura y Amazonas también tienen a un alto porcentaje de su población en situación de pobreza monetaria (Figura 3).

Figura 3

Índice de pobreza monetaria en 2024 por departamento

Nota. Extraído de la *Evolución de la pobreza monetaria 2015-2024* (p. 69), por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2025. (https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8058556/6763186-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1747173826)

Los valores del IDE, del IDH y del IPM son coherentes con la identificación de las ACF. Los datos presentados evidencian el abandono generalizado o la escasa presencia del Estado en los departamentos de frontera, lo que se expresa en bajos Índices de Desarrollo Humano y en los elevados porcentajes de la población en situación de pobreza monetaria. Dicho abandono ha permitido el incremento de diversos problemas transfronterizos que amenazan la seguridad nacional.

3. PROBLEMAS TRANSFRONTERIZOS EN LA FRONTERA PERUANO-ECUATORIANA

La ausencia del Estado en los espacios de frontera, caracterizada también por la escasa vigilancia del límite internacional, genera un conjunto de problemas transfronterizos. En la frontera peruano-ecuatoriana, según un informe del diario *El Comercio*, existen sesenta y un puestos de vigilancia; de ellos, treinta se ubican en el departamento de Piura; veintidós, en el departamento de Tumbes; seis, en el departamento de Cajamarca; tres, en el departamento de Loreto; y ninguno, en el departamento de Amazonas (Figura 4). Estos dos últimos departamentos ocupan más del 50 % del perímetro fronterizo entre Ecuador y Perú, y tienen únicamente tres puestos de vigilancia. Dicha situación ha permitido que, en la frontera con Ecuador, proliferen el tráfico de drogas, la trata de personas, el crimen organizado, la migración irregular, la minería ilegal, el tráfico de armas y municiones, entre otras actividades ilegales (Ardiles, 2024).

Respecto de la seguridad migratoria, el referido informe destaca que, a lo largo de la frontera peruano-ecuatoriana, existen únicamente siete centros de control: dos sedes del Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) y cinco espacios del Puestos de Control Fronterizo (PCF). De ellos, tres se ubican en el departamento de Piura; dos, en el departamento de Tumbes; uno, en el departamento de Cajamarca; y uno, en el departamento de Loreto. Por otra parte, en el departamento de Amazonas, no se encuentra ningún centro de control migratorio, pese a ser, como indica Ardiles (2024), una amplia zona de cultivo de marihuana y amapola.

Figura 4

Escasa vigilancia de la frontera peruano-ecuatoriana

INFORME | ALERTA EN LA FRONTERA CON ECUADOR

Casi la mitad de la frontera con Ecuador tiene escasa vigilancia

Sin control • Límite con el país vecino enfrenta tráfico de drogas, crimen y trata. Falta de custodia policial, minería ilegal y migración irregular son problemas críticos. Grupos armados y narcotráfico aumentan.

Una zona en emergencia

ECUADOR

COLOMBIA

PERÚ

1.529 km

800 km

52

Nota. Extraído de Ardiles (2024, 18 de enero).

Por las características señaladas, en el límite internacional peruano-ecuatoriano, el sector que involucra al departamento de Amazonas destaca por la ausencia absoluta de control fronterizo por el Estado peruano.

El informe de Ardiles (2024) destaca también a la minería ilegal como uno de los principales delitos en la frontera peruano-ecuatoriana. En la parte de Ecuador, las actividades mineras se ubican de manera inmediata en

la frontera con el Perú que incluye la construcción de vías carrozables que llegan, prácticamente, hasta la línea de frontera internacional (Figura 5). En dicha frontera —y, particularmente, la que involucra al departamento de Amazonas—, en la zona de El Cenepa de la provincia de Condorcanqui, se registran actividades permanentes vinculadas al tráfico ilegal transfronterizo de oro.

Figura 5

Actividad minera ecuatoriana en la frontera con el Perú en enero del 2026

Nota. Para la fotografía, se utilizó la aplicación Escale, del Ministerio de Educación. (https://sigmed.minedu.gob.pe/mapaeducativo/)

La minería ilegal es una actividad que tiene larga data al interior del país. Al respecto, en julio del 2017, en una nota de investigación del diario *Wayka*, Romo (2017) indicó que el último Alto Comisionado en asuntos de Formalización Minera señaló que «la minería en el río Santiago data de los años sesenta y setenta. “Durante años escuchabas que la gente compraba oro allá y lo llevaba a Chiclayo. Era más difícil, no había tantas rutas de acceso

como hay ahora, pero Santa María de Nieva siempre fue el centro de acopio", comentó» (párr. 4).

A partir de una imagen satelital de acceso público, se observa la existencia de trochas carrozables que se extienden desde territorio ecuatoriano hacia el Perú. Asimismo, la imagen evidencia la presencia de actividades de minería ilegal a ambos lados del límite internacional (Figura 6).

Figura 6

Extracción ilegal transnacional de oro del territorio peruano y su traslado hacia Ecuador (enero de 2026)

Nota. Para la fotografía, se utilizó la aplicación Escale, del Ministerio de Educación. (https://sigmed.minedu.gob.pe/mapaeducativo/)

La extracción ilegal de oro en los distritos fronterizos del departamento de Amazonas, cuyo destino es el Ecuador a través de trochas carrozables ilegales (Mamani, 2016), evidencia las condiciones de abandono y la limitada presencia del Estado que caracterizan a estos territorios de frontera. En las siguientes secciones, esta problemática se analiza con mayor detalle a partir de las mismas variables empleadas en la caracterización a escala nacional.

4. POBREZA, DESARROLLO HUMANO Y DENSIDAD DEL ESTADO EN LOS DISTRITOS DE FRONTERA DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

Las investigaciones periodísticas señaladas refieren a la zona de El Cenepa como la más afectada por la extracción ilegal transfronteriza de oro. Dicha zona se ubica en el distrito de El Cenepa, en la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas. Cabe destacar que El Cenepa colinda al este con el distrito de Río Santiago, también de la provincia de Condorcanqui. Ambos distritos comparten límites con Ecuador; es decir, son distritos de frontera.

Los indicadores oficiales elaborados por el Estado peruano y por los organismos internacionales se presentan a nivel de circunscripciones político-administrativas. En ese sentido, analizar sus valores para el distrito de El Cenepa y las circunscripciones colindantes permite comprender con mayor precisión las condiciones socioeconómicas y de desarrollo que caracterizan a este espacio de frontera.

De acuerdo con el último Índice de Pobreza Monetaria (IPM) a nivel distrital (INEI, 2020), de los 1892 distritos del país, El Cenepa se ubica entre los cien distritos con mayores niveles de pobreza, ocupando el puesto 91 a nivel nacional. Por su parte, el distrito de Río Santiago ocupa el puesto 119 (Figura 7).

Figura 7

Índice de pobreza monetaria (2018) y ubicación de los distritos fronterizos de la provincia de Condorcanqui (Amazonas) en el ranking nacional

Ubigeo	Sufijo distrito	Departamento, provincia y distrito	Población proyectada 2020 1/	Intervalo de confianza al 95%		Ubicación pobreza monetaria total 2/
	Agrupados			Inferior	Superior	
010307	000	JAZÁN	7 931	16,1	29,4	1 356
010308	000	RECTA	218	25,0	52,4	767
010309	000	SAN CARLOS	551	18,5	39,5	1 130
010310	000	SHIPASBAMBA	1 678	26,3	45,4	886
010311	001	VALERA	837	14,0	27,5	1 410
010312	000	YAMBRASBAMBA	5 757	35,7	52,0	583
010400		**CONDORCANQUI**	**51 344**	**51,2**	**62,5**	
010401	000	NIEVA	20 847	43,3	59,5	324
010402	000	EL CENEPA	12 537	54,3	71,6	91
010403	000	RÍO SANTIAGO	17 960	52,0	67,8	119

Nota. Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018 (INEI, 2020).

Entre las localidades del departamento de Amazonas, el análisis comparativo permite identificar al distrito de El Cenepa como el de mayor incidencia de pobreza monetaria total (54,3 al 71,6) y al distrito de Río Santiago como el tercer distrito más pobre de dicho departamento con una incidencia de pobreza monetaria total del 52,0 al 67,8 (Figura 8).

Los referidos distritos comparten los límites internacionales de la república; por tanto, son distritos fronterizos. Muchos centros poblados de ambos distritos se encuentran en situación de aislamiento a los que se puede llegar solamente caminando y en el mejor de los casos de manera fluvial. La poca presencia de las instituciones del Estado en estos espacios está acompañada de precarias condiciones de vida de la población.

Figura 8

Índice de pobreza monetaria del 2018 y la ubicación de los distritos fronterizos de la provincia de Condorcanqui en el ranking distrital del departamento de Amazonas

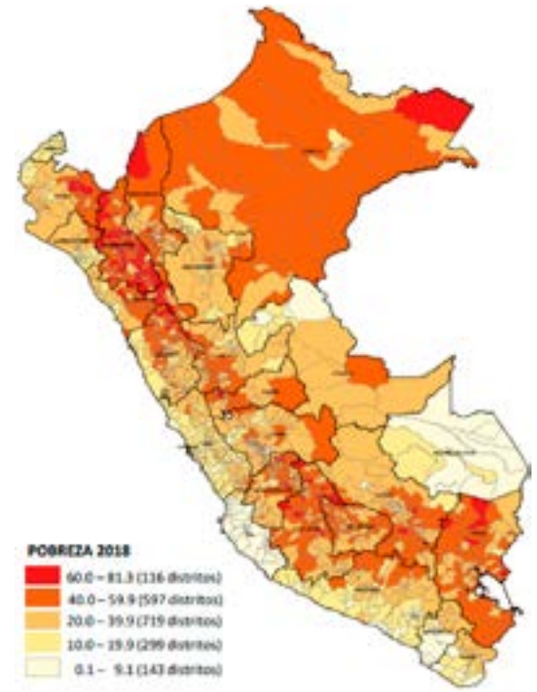
Ubigeo	Sufijo distrito	Provincia	Distrito	Población proyectada a 2020 1/	Intervalo de confianza al 95%		Grupos robustos 2/	Ubicación pobreza monetaria total 3/
	Agrupados				Inferior	Superior		
010402	000	CONDORCANQUI	EL CENEPA	12 537	54,3	71,6	1	1
010620	000	LUYA	SANTA CATALINA	2 114	59,5	76,1	1	2
010403	000	CONDORCANQUI	RÍO SANTIAGO	17 960	52,0	67,8	1	3
010514	000	LUYA	PISUQUIA	5 075	49,6	67,4	1	4
010507	000	LUYA	LONGUITA	883	46,5	67,0	1	5

Nota. Extraído del *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018* (p. 97), por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020. (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf)

A nivel nacional, los distritos con mayor incidencia de pobreza monetaria total se localizan, principalmente, en las zonas altoandinas y en las zonas de frontera internacional. En el departamento de Amazonas, destaca el distrito de El Cenepa de la provincia de Condorcanqui como uno de los distritos con mayor incidencia de pobreza monetaria a nivel nacional (Figura 9).

Figura 9

Mapa del Índice de Pobreza Monetaria a nivel distrital al 2018

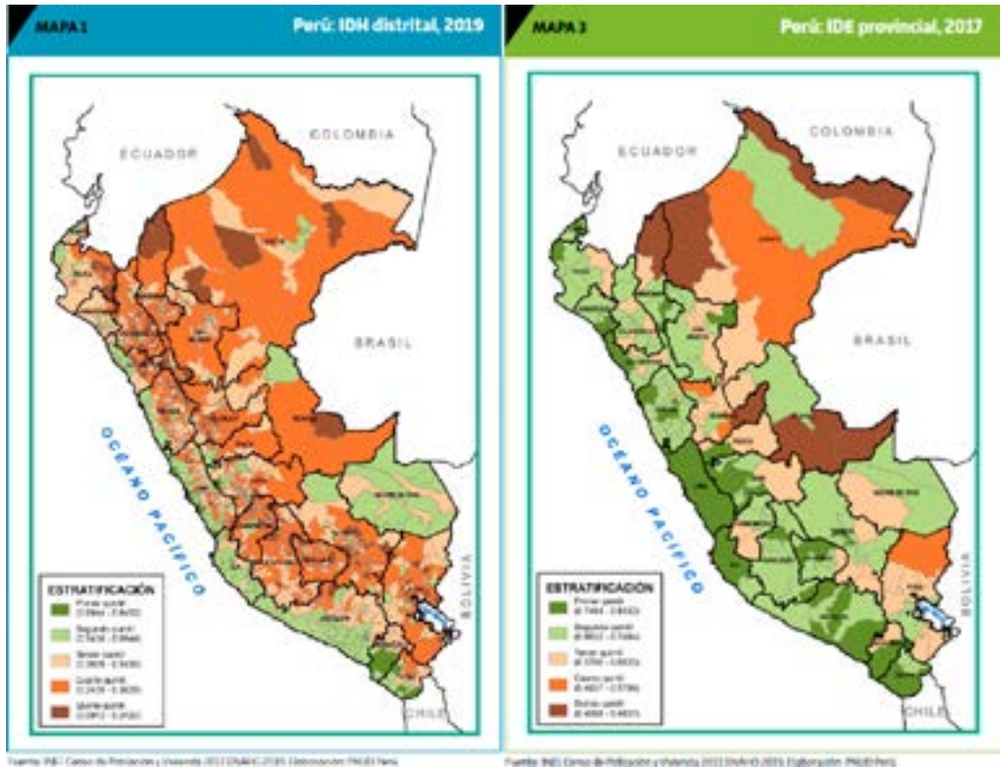


Nota. Extraído del *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018* (p. 50), por Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020. (https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf)

Analizando la información producida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Densidad del Estado (IDE), la situación de los distritos de El Cenepa y Río Santiago se presenta a través de valores muy bajos. En ambos índices, los dos distritos se ubican en las ubicaciones más bajas (quinto quintil) en su departamento y también a nivel nacional (Figura 10).

Figura 10

Mapa del Índice de Desarrollo Humano a nivel distrital al 2019 (izquierda) y mapa del Índice de Densidad del Estado a nivel provincial al 2017 (derecha)



Nota. Extraído de *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* (pp. 49 y 101), por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. (https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/el-reto-de-la-igualdad)

Según el Informe de Desarrollo Humano (2019), el distrito de El Cenepa se ubica en el puesto 1755 y el distrito de Río Santiago en el puesto 1818 del *ranking* distrital de IDH a nivel nacional (Figura 11). En la actualidad, el Perú tiene 1892 distritos; por tanto, las referidas ubicaciones en el *ranking* corresponden a los umbrales más bajos de desarrollo humano en el país.

Figura 11

Índice de Desarrollo Humano 2019 y la ubicación de los distritos fronterizos de la provincia de Condorcanqui en el ranking distrital a nivel nacional

UBIGEO		Distrito	Población		Índice de Desarrollo		Esperanza de vida al nacer		Con Educación secundaria		Años de educación (Poblac. 25 y más)		Ingreso familiar per cápita	
			habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	años	ranking	N.S. mes	ranking
010401	1	Nieva	24,778	228	0.2640	1465	66.04	1726	33.66	1696	5.83	1062	331.2	1345
010402	2	El Cenepa	9,639	502	0.2225	1755	70.05	1459	34.45	1669	4.91	1439	168.6	1747
010403	3	Río Santiago	17,177	316	0.1898	1818	64.37	1775	33.96	1682	5.47	1233	121.7	1820

Nota. Extraído de *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* (p. 67), por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. (https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/el-reto-de-la-igualdad)

Por su parte, en el *ranking*, la provincia de Condorcanqui ocupa también una de las posiciones más bajas del desarrollo humano en el país y se ubica en el puesto 191 de 196 provincias a nivel nacional (Figura 12).

Figura 12

Índice de Desarrollo Humano 2019 y la ubicación de la provincia fronteriza de Condorcanqui en el ranking provincial a nivel nacional

UBIGEO	Provincia	Población		Índice de Desarrollo		Esperanza de vida al nacer		Con Educación secundaria		Años de educación (Poblac. 25 y más)		Ingreso familiar per cápita	
		habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	años	ranking	N.S. mes	ranking
010100	Chachapoyas	55,807	105	0.5427	49	72.32	121	67.04	57	8.19	53	944.6	38
010200	Bagua	70,160	82	0.4610	77	73.68	101	49.38	141	7.04	93	732.5	70
010300	Bongará	21,521	142	0.4129	103	70.90	151	45.52	154	6.10	120	646.1	84
010400	Condorcanqui	51,594	113	0.2535	191	68.22	179	33.96	187	5.53	151	230.7	191
010500	Luya	47,807	123	0.3411	155	71.04	148	35.37	186	5.19	165	473.3	129

Nota. Extraído de *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* (p. 67), por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. (https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/el-reto-de-la-igualdad)

En el *ranking* departamental del IDH a nivel nacional, el departamento de Amazonas se encuentra antepenúltimo (puesto 22 de 24 departamentos). Dicha posición en el *ranking* evidencia que el departamento tiene precariedad económica, baja esperanza de vida y escaso nivel educativo.

En cuanto al Índice de Densidad del Estado (IDE), el departamento de Amazonas ocupa el puesto 21 de los 24 departamentos del país, posición que

evidencia la limitada presencia de instituciones estatales y de infraestructura pública en su territorio. Esta situación es consistente con los bajos niveles de desarrollo humano registrados en el departamento.

A escala provincial, Condorcanqui presenta el menor IDE del departamento de Amazonas (Figura 13). Asimismo, el *ranking* nacional de provincias según este indicador muestra que Condorcanqui registra la menor densidad del Estado de todo el país (Figura 14). La reducida presencia estatal en esta provincia fronteriza genera condiciones propicias para la expansión y consolidación de actividades ilícitas.

Figura 13

Índice de Densidad del Estado 2017: provincias con menor y mayor presencia del Estado por departamento a nivel nacional

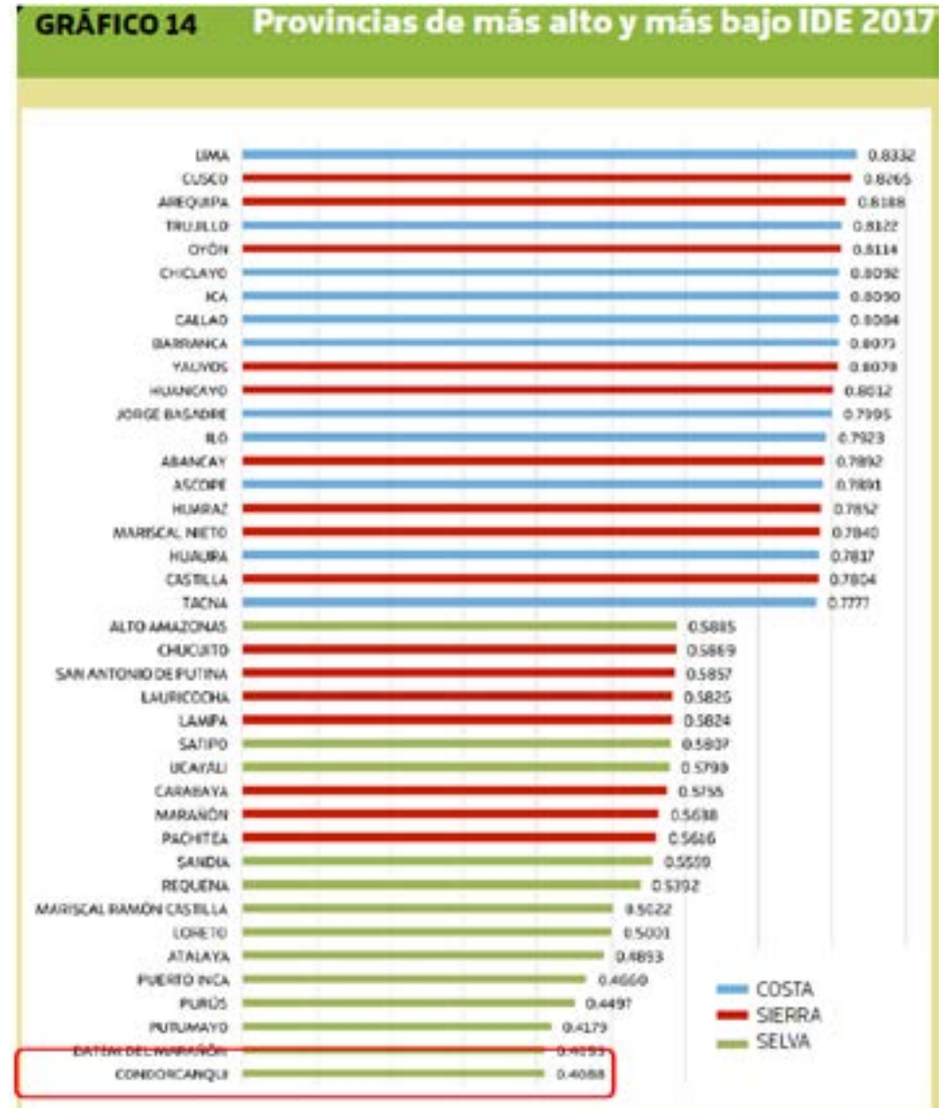
TABLA 23 — **IDE provincial 2017 máximo y mínimo según departamento**

Departamento	IDE 2017	Mínimo Provincia	Mínimo IDE	Máximo Provincia	Máximo IDE	Diferencia	CV provincial
AMAZONAS	0.613	Condorcanqui	[illegible]	Chachapoyas	0.767	0.358	16.3
LORETO	0.616	Datem del Marañón	0.410	Maynas	0.690	0.281	16.4
HUÁNUCO	0.615	Puerto Inca	0.460	Huánuco	0.710	0.250	10.6
JUNÍN	0.734	Satipo	0.581	Huancayo	0.801	0.220	8.4
UCAYALI	0.6308	Purús	0.410	Coronel Portillo	0.604	0.214	16.2
LA LIBERTAD	0.766	Julcán	0.621	Trujillo	0.812	0.192	7.9
CUSCO	0.745	Canas	0.640	Cusco	0.828	0.187	7.1
PUNO	0.653	Sandia	0.566	Yunguyo	0.719	0.165	9.0
PIURA	0.705	Ayabaca	0.592	Talara	0.750	0.158	7.4
SAN MARTÍN	0.702	Bellavista	0.620	San Martín	0.770	0.151	5.8
AREQUIPA	0.801	Condesuyos	0.669	Arequipa	0.819	0.150	6.0
ÁNCASH	0.795	M. Luzuriaga	0.636	Huaraz	0.785	0.149	4.8
MOQUEGUA	0.776	Sánchez Cerro	0.655	Ilo	0.792	0.137	8.4
APURÍMAC	0.743	Cotabambas	0.655	Abancay	0.789	0.134	5.8
LAMBAYEQUE	0.767	Ferreñafe	0.679	Chiclayo	0.809	0.130	8.3
HUANCAVELICA	0.608	Huaytará	0.615	Huancavelica	0.753	0.138	5.6
MADRE DE DIOS	0.717	Manu	0.625	Tambopata	0.734	0.109	6.7
PASCO	0.701	Daniel A. Carrión	0.647	Pasco	0.755	0.108	7.2
TACNA	0.776	Candarave	0.692	Jorge Basadre	0.800	0.108	5.4
ICA	0.778	Nazca	0.712	Ica	0.809	0.097	4.0
AYACUCHO	0.732	La Mar	0.674	Huamanga	0.769	0.095	4.0
CAJAMARCA	0.692	Celendín	0.653	Cajamarca	0.747	0.094	3.5
LIMA	0.827	Huarochirí	0.790	Lima	0.833	0.084	3.5

Nota. Extraído de *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* (p. 93), por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. (https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/el-reto-de-la-igualdad)

Figura 14

Índice de Densidad del Estado 2017: provincias con menor y mayor presencia del Estado



Nota. Extraído de *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* (p. 95), por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. (https://www.undp.org/es/peru/publicaciones/el-reto-de-la-igualdad)

Con los referidos datos oficiales, se demuestra que los distritos y las provincias del departamento de Amazonas —principalmente, aquellos que comparten el límite internacional del Perú con la República de Ecuador— se encuentran en una delicada situación en materia de desarrollo humano. Por lo tanto, la esperanza de vida es inferior a las otras circunscripciones y lo propio en materia de nivel educativo e ingresos por persona.

La ausencia del Estado, a todo nivel, permite el surgimiento y la consolidación de economías ilegales que se expanden a ritmos acelerados.

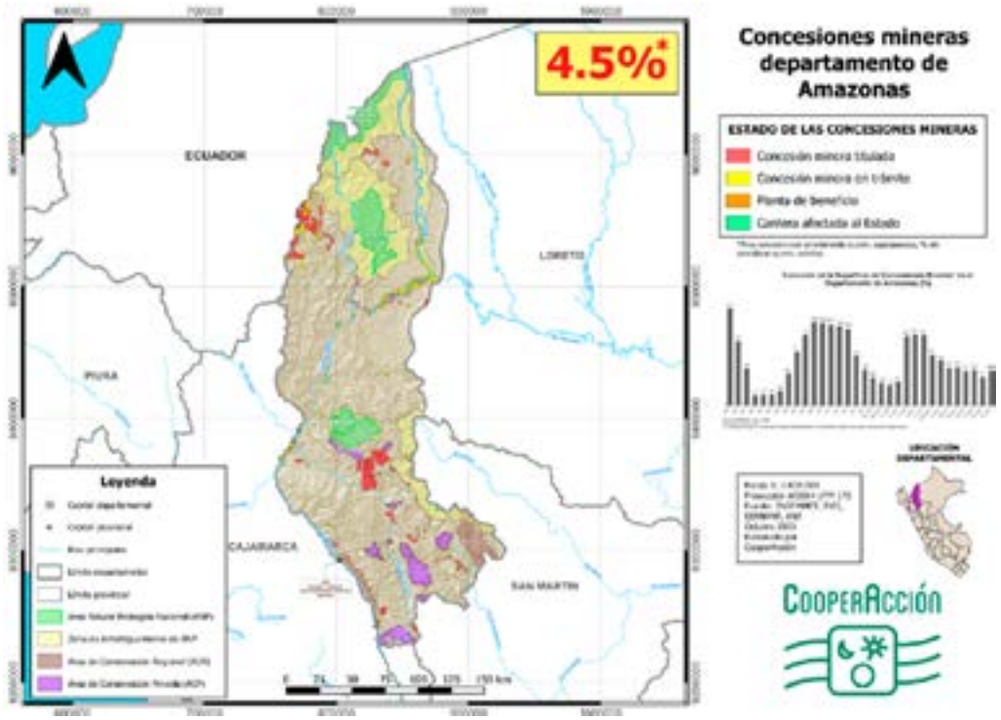
A lo anterior, el abandono del Estado en estas zonas de frontera se evidencia en la casi inexistente presencia de las instituciones, situación que mantiene distante al Estado con respecto a la población. El referido abandono se manifiesta en altos porcentajes de la población en situación de pobreza monetaria, la no presencia de puestos de vigilancia y/o puestos de control fronterizos. Consecuentemente, estos espacios de frontera son altamente vulnerables para la presencia de distintas actividades ilícitas transfronterizas que amenazan la soberanía nacional, la integridad territorial y el control efectivo del territorio peruano.

5. MINERÍA Y COMUNIDADES NATIVAS EN LOS DISTRITOS DE LA FRONTERA PERUANO-ECUATORIANA DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

En el departamento de Amazonas, a octubre del 2025, el 4,5 % de su territorio se encontraba concesionado para actividades mineras (Figura 15); no obstante, según el Observatorio de Conflictos Mineros (OCM, 2025), en la zona de El Cenepa, los pueblos indígenas continúan en alerta frente al avance incesante de la minería ilegal.

Figura 15

Mapa de concesiones en el departamento de Amazonas en octubre del 2025



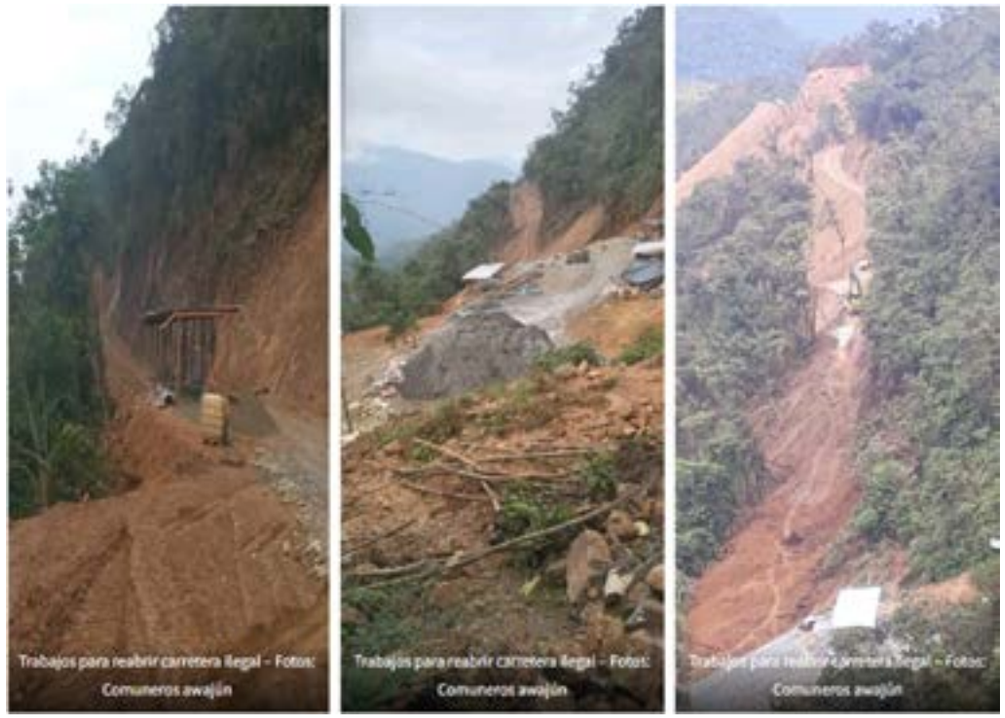
Nota. Extraído de *37° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú* (p. 29), por Observatorio de Conflictos Mineros, 2025. (https://conflictosmineros.org.pe/wp-content/uploads/2025/12/Revista-Informe-de-Conflictos-Mineros-37.pdf)

Asimismo, el OCM (2025) advierte que el uso de dragas para la extracción ilegal de oro en los ríos Cenepa y Santiago ha experimentado un crecimiento sostenido. Entre 2022 y 2025, se registraron 137 dragas en el río Cenepa y 51 en el río Santiago.

El mismo informe señala que estas operaciones se desarrollan en las proximidades de comunidades indígenas, lo que ocasiona procesos de deforestación, contaminación de los cuerpos de agua y afectaciones a la seguridad alimentaria y a la salud de la población local (Figuras 16 y 17). Además, se identificaron nuevas áreas deforestadas por actividades mineras en la quebrada Sawintsa, ubicada en la frontera con Ecuador, donde la presencia de mineros ilegales se ha intensificado durante los últimos meses (OCM, 2025).

Figura 16

Incremento de trochas carrozables para actividad minería ilegal en la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas



Nota. Extraído de *Amazonas: Abren carretera ilegal en la frontera de Perú y Ecuador para trasladar oro* (párr. 5), por Vigilante Amazónico, 21 de abril de 2023. (https://vigilanteamazonico.pe/2023/04/21/amazonas-abren-carretera-ilegal-en-la-frontera-de-peru-y-ecuador-para-trasladar-oro/)

En este sector de la frontera, los pueblos indígenas wampis y awajún mantienen conflictos persistentes con la minería ilegal. De acuerdo con el OCM (2025), el conflicto entre los wampis y los mineros ilegales permanece activo desde su incorporación al registro de conflictos de la Defensoría del Pueblo en 2017. El informe señala que el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTANW) ha advertido que las organizaciones dedicadas a la minería ilegal han desarrollado complejos sistemas tecnológicos de extracción y vigilancia para sostener sus operaciones.

Asimismo, el OCM (2025) indica que el GTANW ha denunciado la insuficiente respuesta del Estado frente a esta problemática, al señalar que «no hay un accionar drástico del Estado contra la minería ilegal» (p. 30). Del mismo modo, refiere que dicha organización se ha pronunciado en contra de la Ley del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), al considerar que este mecanismo está siendo utilizado para encubrir actividades de minería ilegal.

Figura 17

Daños ambientales por minería ilegal en la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas

Nota. Extraído de *La destrucción por el oro: mineros ilegales expanden contaminación y crisis en comunidades de la frontera con Ecuador*, por Vera, 2022, *Mongabay*. (https://es.mongabay.com/2022/09/mineros-ilegales-afectan-a-comunidades-de-la-frontera-de-peru-y-ecuador/)

El Ministerio de Defensa (Mindef, 2022), en el marco de la Política de Seguridad y Defensa Nacional, considera a la minería ilegal como una causa indirecta de la insuficiente protección del ambiente que limita el desarrollo de los factores que contribuyen a la seguridad nacional.

En agosto de 2025, durante la II Reunión de la Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal, realizada en la ciudad de Quito, Perú y

Ecuador suscribieron el Plan de Trabajo 2025-2026 para la Lucha contra la Minería Ilegal en la Frontera. Este instrumento establece una hoja de ruta con acciones prioritarias, entre las que destacan la ejecución de operaciones conjuntas y multisectoriales en las zonas fronterizas identificadas como prioritarias, el intercambio de información, la investigación y sanción de los delitos ambientales, así como el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación internacional. Su implementación comprende áreas sensibles de la frontera peruano-ecuatoriana, desde el norte del departamento de Cajamarca hasta la provincia de Condorcanqui (Amazonas), con el propósito de fortalecer la protección de los recursos naturales y la seguridad de las comunidades fronterizas (Ministerio Público, 2025).

Como parte de la implementación de este plan, se prevé la suscripción de un acuerdo binacional para combatir la minería ilegal, programada para el 12 de febrero de 2026 en la ciudad de Quito, en el marco del XVI Encuentro Binacional Perú-Ecuador (*El Comercio*, 2026).

El OCM (2025) informa que el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis (GTANW) anunció el inicio de acciones de autodefensa territorial con el propósito de expulsar a los mineros ilegales de la cuenca del río Santiago, ubicada en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas. Asimismo, señala que, pocos días después de dicho anuncio, una comitiva de la nación wampis fue atacada con armas de fuego por presuntos mineros ilegales.

Por su parte, el 37.º OCM refiere que el pueblo awajún, representado por la Organización para el Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de El Cenepa (ODECOFROC), denunció la contaminación del río Cenepa, y sus efectos sobre la salud y la seguridad alimentaria de las comunidades. Asimismo, el informe recoge el testimonio del coordinador de Asuntos Indígenas de ODECOFROC, quien señaló: «En la Cordillera del Cóndor, es más grande la minería ilegal; hay bastante presencia de ecuatorianos, colombianos y peruanos. En algunas ocasiones ha habido enfrentamientos y muertos. Como no existe prensa, no sacan la información al aire» (como se cita en OCM, 2025, p. 30).

Las intervenciones de carácter coyuntural realizadas por la Marina de Guerra del Perú y el Ejército no han logrado reducir la extracción ilegal de minerales, por lo que esta actividad continúa afectando gravemente el territorio, la seguridad alimentaria y las condiciones de vida de las comunidades amazónicas, especialmente de aquellas asentadas en la zona de frontera.

En este contexto, la frontera entre Perú y Ecuador se configura como uno de los espacios de mayor conflictividad de la Amazonía peruana. La limitada presencia del Estado ha favorecido la pérdida progresiva del control efectivo del territorio frente a organizaciones dedicadas a actividades ilícitas. Al respecto, el OCM (2025) señala que diversos informes evidencian la interrelación entre la minería ilegal y el narcotráfico, así como su vinculación con otros delitos: el lavado de activos, el tráfico ilícito de insumos y la trata de personas, fenómenos que demandan una respuesta estatal integral y urgente.

6. MINERÍA EN VÍAS DE FORMALIZACIÓN EN LOS DISTRITOS DE LA FRONTERA PERUANO-ECUATORIANA DEL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS

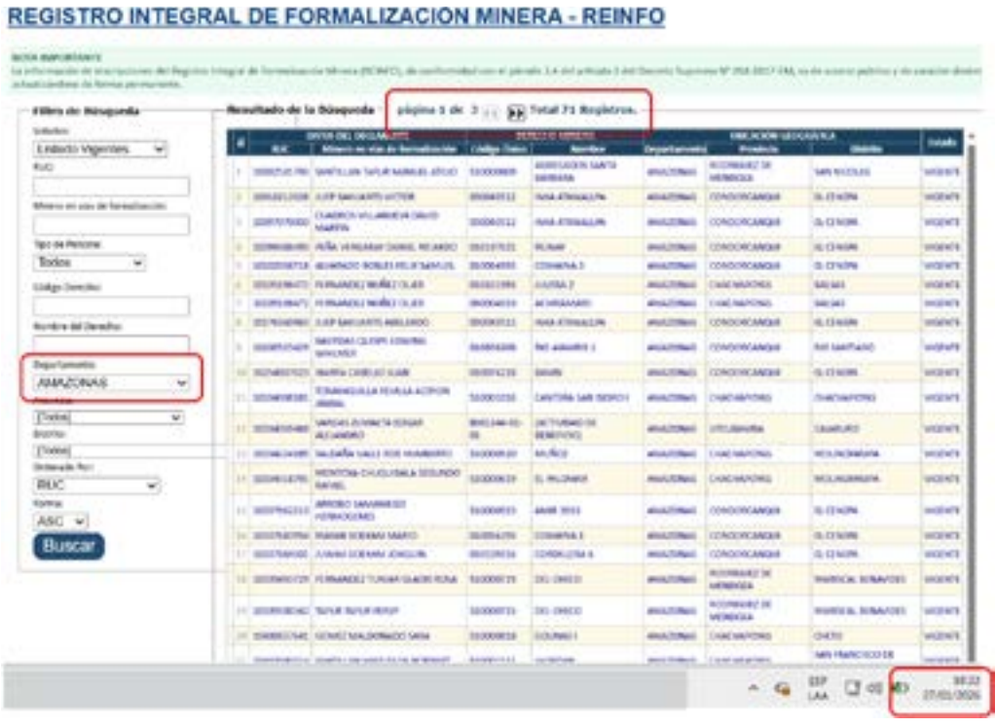
Los distritos Río Santiago y El Cenepa de la provincia de Condorcanqui comparten los límites internacionales del Perú con Ecuador. En el distrito de El Cenepa, al 2022 se reportaba un aumento importante de la minería ilegal con proyección a seguir incrementándose (Flores, 2022).

Según el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)[2], a fines de enero de 2026, figuran 71 registros mineros vigentes en vías de formalización en el departamento de Amazonas (Figura 18).

2 La información de inscripciones del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), de conformidad con el párrafo 3.4 del artículo 3 del Decreto Supremo n.° 018-2017-EM, es de acceso público y de carácter dinámico, actualizándose de forma permanente.

Figura 18

Registro de formalización minera vigente del departamento de Amazonas en enero del 2026



Nota. Extraído de Registro Informal de Formalización Minera (REINFO), con fecha de consulta: 27/01/2026. (https://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx)

De los 71 registros del departamento, el 69 % (49 registros) corresponden a actividades mineras en vías de formalización que se desarrollan únicamente en la provincia de Condorcanqui. De los cuales, el 96 % (47 registros) corresponde a actividades que se realizan en el distrito de El Cenepa y el 4 % (2 registros) a actividades que se realizan en el distrito de Río Santiago (Figura 19).

Casi la integridad de las actividades mineras en vías de formalización se realiza en el distrito de El Cenepa, que se caracteriza también por la minería ilegal transfronteriza en el que se extrae oro de territorio peruano, ingresando y saliendo por el Ecuador.

Figura 19

Registro de formalización minera vigente de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas en enero del 2026

Nota. Extraído de Registro Informal de Formalización Minera (REINFO), con fecha de consulta: 27/01/2026. (https://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx)

En el REINFO, a la misma fecha, también figuran treinta y dos petitorios suspendidos en el departamento de Amazonas (Figura 20). De reconsiderar dichos petitorios, sumarían más de cien mineras en vías de formalización únicamente en el departamento de Amazonas.

Figura 20

Registro de formalización minera suspendida del departamento de Amazonas en enero del 2026

Nota. Extraído de Registro Informal de Formalización Minera (REINFO), con fecha de consulta: 27/01/2026. (https://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx)

De las 32 mineras suspendidas en el departamento de Amazonas, catorce se ubican en la provincia de Condorcanqui y todas en un solo distrito, El Cenepa (Figura 21). De reconsiderar dichos petitorios, sumarían a 61 mineras en vías de formalización únicamente en el distrito de El Cenepa de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas.

Figura 21

Registro de formalización minera suspendida de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas en enero del 2026

Nota. Extraído de Registro Informal de Formalización Minera (REINFO), con fecha de consulta: 27/01/2026. (https://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx)

El incremento de actividades mineras en distritos de frontera del departamento de Amazonas se encuentra a un ritmo acelerado, lo que afecta los territorios de las comunidades nativas, deteriora la naturaleza y genera actividades ilícitas de distinto tipo que amenazan la seguridad nacional, la soberanía y la integridad territorial (Trigoso, 2023).

7. DISEÑO NORMATIVO E INSTITUCIONAL QUE PERMITE IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS PARA ABORDAR EL DESARROLLO DE LOS ESPACIOS DE FRONTERA

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que es deber del Estado definir y ejecutar la política de fronteras, así como promover la integración, el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en armonía con la política exterior. Asimismo, el artículo 198 dispone que las municipalidades ubicadas en zonas de frontera se rigen por un régimen especial previsto en la Ley Orgánica de Municipalidades.

La Sexta Política de Estado, referida a la política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, aprobada en 2002, establece entre sus objetivos la promoción del desarrollo sostenible y la integración de las regiones fronterizas.

Por su parte, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley n.° 27867) atribuye a los consejos regionales la facultad de proponer e impulsar acciones de integración fronteriza. Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley n.° 27972) define el régimen aplicable a las municipalidades de frontera, lo que las faculta para celebrar convenios de integración con sus homólogas de los países vecinos, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, dispone que estas municipalidades sean beneficiarias del Fondo de Desarrollo de Fronteras.

La Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza (Ley n.º 29778), promulgada en 2011, crea el Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (SINADIF), bajo la rectoría del Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, establece el Consejo Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (CONADIF) como órgano responsable de la formulación de la política de fronteras, así como de los programas y proyectos orientados al desarrollo fronterizo, y dispone la creación de los comités regionales, provinciales y distritales de frontera. Además, define los espacios de frontera y regula los mecanismos para la formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza.

El Decreto Supremo n.° 019-2018-RE aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, la cual busca promover el desarrollo de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes, y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera. Estas acciones contribuyen a la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional. Asimismo, el Decreto Supremo n.° 005-2018-RE aprueba la identificación de las Áreas Críticas de Frontera y Núcleos de Desarrollo e Integración que fue modificada mediante la Resolución Ministerial n.° 0139-2022-RE.

El Perú cuenta con un marco normativo sólido para abordar la problemática fronteriza de manera articulada e intergubernamental. Este marco comprende la Constitución Política, las políticas de Estado, la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de las municipalidades, así como los decretos supremos que aprueban la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza y aquellos que identifican las Áreas Críticas de Frontera. En conjunto, este ordenamiento jurídico configura una arquitectura institucional integrada por entidades de los tres niveles de gobierno, con competencias específicas, exclusivas y compartidas, orientadas al desarrollo, la integración y la gestión de las zonas de frontera.

No obstante, en términos de diseño institucional, aún existen serias dificultades. De los nueve departamentos de frontera, solo Loreto cuenta con una oficina que aborda expresamente el desarrollo de fronteras. A nivel de municipalidades provinciales y distritales, no se cuenta con una oficina que atienda específicamente dicha problemática. En este tema, la fortaleza viene desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, que sí implementó las oficinas desconcentradas en todos los departamentos de frontera. Estas oficinas desconcentradas de relaciones exteriores deben asumir un rol más protagónico a efecto de lograr que se constituyan los comités regionales, provinciales y distritales de frontera para atender de manera articulada dicha problemática.

Por otro lado, continúa pendiente la creación del Fondo para el Desarrollo de Fronteras previsto en la Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de que todas las municipalidades fronterizas puedan acceder a recursos destinados a la implementación de proyectos que impulsen su desarrollo. En la actualidad, únicamente el departamento de Loreto cuenta con un fideicomiso para el desarrollo de sus fronteras, establecido mediante la Ley n.° 32422, promulgada en 2025.

Del mismo modo, resulta imprescindible que el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con los demás sectores y organismos competentes, establezca criterios de evaluación e inversión diferenciados, sustentados en las realidades y particularidades de los espacios fronterizos. Ello permitiría viabilizar la formulación y aprobación de proyectos de articulación territorial,

saneamiento, educación, salud y desarrollo productivo que respondan a las necesidades específicas de estas zonas.

En ese sentido, difícilmente podrán prosperar las estrategias de desarrollo para las zonas de frontera mientras los proyectos continúen siendo evaluados con los mismos parámetros utilizados para la costa, los Andes o las capitales departamentales, incluso aquellas ubicadas en la Amazonía. La diversidad geográfica, demográfica y socioeconómica de los territorios fronterizos exige mecanismos de evaluación acordes con sus condiciones particulares, pues solo así será posible impulsar intervenciones viables y efectivas para su desarrollo.

8. CONCLUSIONES

Las estadísticas analizadas evidencian la ausencia del Estado peruano en los espacios de frontera. Dicha ausencia se traduce en elevados índices de pobreza y desnutrición, al tiempo que favorece la proliferación de actividades ilícitas transfronterizas. En el mismo sentido, las estadísticas demuestran que los espacios de frontera tienen los más bajos Índices de Desarrollo Humano (IDH) y de Densidad del Estado (IDE), lo cual pone en severo riesgo la seguridad nacional y la integridad territorial.

A nivel nacional, la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas evidencia la menor presencia del Estado. Asimismo, el distrito de El Cenepa registra el mayor índice de pobreza monetaria total del departamento de Amazonas, mientras que el distrito de Río Santiago ocupa el tercer lugar entre los distritos con mayores niveles de pobreza de dicho departamento.

En los distritos de la frontera entre Perú y Ecuador, particularmente, las que integran el departamento de Amazonas, la minería ilegal transfronteriza es permanente y creciente. Dicha actividad ilícita ha sido identificada en la Política Nacional de Fronteras y en la Política de Seguridad y Defensa Nacional como una de las actividades que aumenta la criminalidad y amenaza la seguridad nacional.

De igual modo, en los referidos distritos de frontera, la actividad minera en vías de formalización en el REINFO evidencia un incremento considerable, así como las actividades ilícitas que amenazan la seguridad nacional.

En síntesis, el Estado requiere un marco normativo diferenciado para los espacios de frontera, que facilite la ejecución de proyectos de inversión pública y acelere el desarrollo de la infraestructura necesaria para conectarlos con el resto del territorio nacional. Ello permitiría dinamizar las economías locales, fortalecer los mercados, integrar estos territorios al desarrollo nacional y garantizar una presencia institucional efectiva orientada a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas. De este modo, se contribuiría también a preservar el control efectivo del Estado sobre dichos espacios.

REFERENCIAS

Actualidad Ambiental. (2019). Amazonas: Fuerzas Armadas destruyen minas ilegales en la frontera con Ecuador. https://www.actualidadambiental.pe/amazonas-fuerzas-armadas-destruyen-minas-ilegales-en-la-frontera-con-ecuador/

Ardiles, A. (2024, 18 de enero). Al menos la mitad de la frontera de Perú con Ecuador no cuenta con suficiente vigilancia fronteriza. *El Comercio.* https://elcomercio.pe/peru/al-menos-la-mitad-de-la-frontera-de-peru-con-ecuador-no-cuenta-con-suficiente-vigilancia-fronteriza-policiales-choneros-tiguerones-extorsiones-noticia/

Beraún, J. (2021). La organización territorial del Perú entre 1821-2021. *Cuadernos Iberoamericanos, 9*(4), 10-33. https://doi.org/10.46272/2409-3416-2021-9-4-10-33

CooperAcción. (2023, 27 de abril). Amazonas: Abren carretera ilegal en la frontera de Perú y Ecuador para trasladar oro. https://cooperaccion.org.pe/amazonas-abren-carretera-ilegal-en-la-frontera-de-peru-y-ecuador-para-trasladar-oro/

Decreto Supremo n.° 005-2018-RE, «Decreto Supremo que establece las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera», Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018a, 23 de marzo). https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1628529-1

Decreto Supremo n.° 019-2018-RE, «Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos», Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018b, 19 de junio). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/205427/4_DS019-2018-RE_Aprueba_Politica_de_Fronteras.pdf?v=1669398640

El Comercio. (2026, 9 de diciembre). Perú y Ecuador generarán un acuerdo binacional para enfrentar la minería ilegal transfronteriza. https://elcomercio.pe/politica/actualidad/peru-y-ecuador-generaran-un-acuerdo-binacional-para-enfrentar-la-mineria-ilegal-transfronteriza-ultimas-noticia/?ref=ecr

El Peruano. (2023, 7 de marzo). Ecuador y Perú coordinan una reunión en la frontera por la minería ilegal. https://www.elperuano.pe/noticia/207142-ecuador-y-peru-coordinan-una-reunion-en-la-frontera-por-la-mineria-ilegal

Flores, G. (2022). Las comunidades amazónicas de El Cenepa y su batalla contra la minería ilegal y la contaminación ambiental: propuesta de intervención con enfoque de diálogo y transformación del conflicto. *Justicia Ambiental: Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente*, *2*(2), 99-125. https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v2i2.683

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2025). *Evolución de la pobreza monetaria 2015-2024*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8058556/6763186-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1747173826

Mamani, J. (2016). Políticas de integración fronteriza y territorios de minería transnacional en la Cordillera del Cóndor. *Boletín del Colegio de Geógrafos del Perú*, (3), 96-115. https://cgp.org.pe/publicaciones/boletin3/B3.pdf

Ministerio de Defensa. (2022). *Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030*. https://www.gob.pe/institucion/mindef/informes-publicaciones/3212559-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-y-defensa-nacional-al-2030

Ministerio Público. (2025, 20 de agosto). *Perú y Ecuador suscriben Plan de Trabajo 2025-2026 contra la minería ilegal en la frontera.* https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1230400-peru-y-ecuador-suscriben-plan-de-trabajo-2025-2026-contra-la-mineria-ilegal-en-la-frontera

Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. (2025). *37° Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú*. https://conflictosmineros.org.pe/wp-content/uploads/2025/12/Revista-Informe-de-Conflictos-Mineros-37.pdf

Osorio, S. (2023, 6 de marzo). Maquinaria ecuatoriana es destruida en Perú por aparente vínculo con minería ilegal. *Bloomberg Línea.* https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/ecuador/maquinaria-ecuatoriana-es-destruida-en-peru-por-aparente-vinculo-con-mineria-ilegal/

Prado, E. (2024, 4 de enero). Oro peruano sigue yendo a Ecuador sin ningún control. *La República*. https://larepublica.pe/sociedad/2024/01/04/oro-peruano-sigue-yendo-a-ecuador-sin-ningun-control-amazonas-mineria-ilegal-pnp-sunat-169452

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html

Resolución Ministerial n.º 0139-2022-RE, «Modifican los Anexos n.º I "Áreas críticas de frontera" y n.º II "Núcleos de Desarrollo e Integración - NDI", aprobados mediante D.S. n.º 005-2018-RE, que establece acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera», Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022, 4 de marzo). https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2045730-1

Resolución Suprema n.° 132-2019-IN, «Intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú, con el objeto de asegurar el control y el mantenimiento del orden interno», Presidencia de la República. (2019, 14 de octubre). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/392720/132-2019-IN__Autorizacion_de_intervenci%C3%B3n_de_las_Fuerzas_Armadas_a_la_PNP_contra_la_Mineria_Ilegal_del_distr._Cenepa__Prov._de_Condorcanqui_Dep__Amazonas_.pdf

Romo, V. (2017, 10 de julio). La minería ilegal devasta bosques en Amazonas. *Wayka*. https://wayka.pe/la-mineria-ilegal-devasta-bosques-en-amazonas/

Trigoso, A. (2023). Minería ilegal en la zona de frontera Perú - Ecuador y su impacto en la seguridad nacional. *Revista Cuadernos de Trabajo*, (23), 65-78. https://doi.org/10.58211/cdt.vi23.61

Vera, E. (2022, 22 de septiembre). La destrucción por el oro: mineros ilegales expanden contaminación y crisis en comunidades de la frontera con Ecuador. *Mongabay*. https://es.mongabay.com/2022/09/mineros-ilegales-afectan-a-comunidades-de-la-frontera-de-peru-y-ecuador/

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

El artículo es de autoría de John James Beraún Chaca tanto en el diseño como en el análisis de la información y la redacción del trabajo.

Agradecimientos

El autor agradece a la revista Justicia Ambiental por la oportunidad brindada para esta publicación.

Biografía del autor

John James Beraún Chaca es geógrafo, con estudios de maestría en Geografía y de doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ha desempeñado diversos cargos en la gestión pública y el ámbito académico. Fue subsecretario de Información y Análisis Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y vicedecano del Colegio de Geógrafos del Perú. Asimismo, integró el Consejo Directivo de la Unidad de Posgrado de Ciencias Sociales y la Asamblea Universitaria de la UNMSM. En el ámbito docente, fue profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y profesor invitado en la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la Escuela Militar de Ingeniería de Bolivia. También ha participado como ponente en diversos encuentros académicos nacionales e internacionales. En reconocimiento a su trayectoria, obtuvo el Premio Nacional en Ciencias Sociales 2006. Es autor de un libro y de numerosos artículos científicos, entre los que destacan «La organización territorial del Perú entre 1821-2021», «Las sociedades territorializadas», «Reservas energéticas, procesos electorales y nuevos actores en la geopolítica latinoamericana», «Cambios en los modelos de gestión», «Espacios urbanos emergentes», entre otros. Actualmente, se desempeña como inspector de Demarcación Territorial de la Sociedad Geográfica de Lima y como profesional de la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Correspondencia

jberaun@pucp.pe

Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL
Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente
Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 53-72
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1735

Alcances sobre el Delito de Tráfico ilegal de Fauna Silvestre: Análisis normativo y alcances para su revisión legislativa

Scope of the Crime of Illegal Wildlife Trafficking: Regulatory Analysis and Scope for Legislative Review

Âmbito do crime de tráfico ilegal de animais selvagens: análise regulatória e possibilidade de revisão legislativa

Miguel Angel Lazaro Borja
Universidad Continental
(Huancayo, Perú)
Contacto: mlazaroborja@gmail.com
https://orcid.org/0000-0001-6078-6138

Sheyla Mihaya Albino Inga
Universidad Peruana Los Andes
(Huancayo, Perú)
Contacto: salbino@pj.gob.pe
https://orcid.org/0009-0009-8375-4126

RESUMEN

El delito de tráfico ilegal de especies y fauna silvestre forma parte del grupo de delitos contra la criminalidad organizada transnacional que muchas veces mediante nuevas modalidades consuman sus actividades ilícitas, sin que el Estado pueda contrarrestar dicha conducta delictiva, ya que son delitos

propiamente evasivos y clandestinos que reducen la diversidad biológica, además, vulneran la seguridad nacional y logran traspasar fronteras sin mayores obstáculos. En el presente artículo se analiza el tipo penal y se sostiene que la descripción normativa, en su redacción actual, no sanciona todas las modalidades existentes para este tipo de delito, siendo necesaria la incorporación en la actual disposición normativa mediante *lege ferenda* de las fases de publicidad y de uso en el circuito del tráfico ilegal de fauna silvestre.

Palabras clave: flora; fauna; especies silvestres; derecho penal ambiental; delito de tráfico ilegal de flora.

Términos de indización: fauna silvestre; derecho penal ambiental; recursos naturales.

ABSTRACT

The crime of illegal wildlife trafficking falls under the umbrella of transnational organized crime, which often employs new methods to carry out its activities without the state being able to counteract this harmful injustice. These crimes are inherently evasive and clandestine, reducing biodiversity and undermining national security by crossing borders with impunity. This article analyzes the criminal offense and focuses on the fact that the current legal framework does not penalize all existing forms of this crime. It argues that the current legal provisions need to incorporate, through legislation (*lege ferenda*), phases of publicity and use within the illegal wildlife trafficking network.

Key words: flora; fauna; wild species; environmental criminal law; crime of illegal trafficking of flora.

Index terms: fauna; wild species; environmental criminal law; prosecuted environmental crime; advertising; biological diversity.

RESUMO

O crime de tráfico ilegal de animais silvestres enquadra-se no âmbito do crime organizado transnacional, que frequentemente emprega novos métodos para realizar as suas atividades sem que o Estado consiga contrariar esta injustiça prejudicial. Estes crimes são inerentemente evasivos e clandestinos, reduzindo a biodiversidade e minando a segurança nacional ao atravessarem fronteiras com impunidade. Este artigo analisa o delito penal e centra-se no facto de o atual quadro jurídico não penalizar todas as formas existentes deste crime. Argumenta que as disposições legais em vigor necessitam de incorporar, através de legislação (*lege ferenda*), as fases de publicidade e utilização no âmbito da rede de tráfico ilegal de animais silvestres.

Palavras-chave: flora; fauna; espécies silvestres; direito penal ambiental; crime de tráfico ilegal de flora.

Termos para indexação: espécies selvagens; direito penal ambiental; crime ambiental processado; anúncio; diversidade biológica.

Recibido: 2/04/2026 **Revisado:** 01/06/2026
Aceptado: 15/06/2026 **Publicado en línea:** 30/06/2025

1. INTRODUCCIÓN

Abordar las cuestiones sustantivas y procesales de un tema de investigación implica analizar con mayor precisión los aspectos generales y específicos de las variables objeto de estudio. En ese sentido, la presente investigación examinará, en términos generales, la incorporación del delito de tráfico ilegal de especies en el ordenamiento jurídico penal peruano, a partir de sus principales antecedentes normativos y de su evolución legislativa. Posteriormente, desde el método dogmático, se estudiarán los elementos que integran el tipo penal del delito de tráfico ilegal de fauna silvestre, con el propósito de determinar si su estructura típica, tal como se encuentra regulada actualmente, está orientada a contrarrestar de manera íntegra las manifestaciones de la criminalidad organizada que se advierten en la casuística. Ello resulta especialmente relevante, pues, al tratarse de un delito de proceso, corresponde reprimir las conductas desde una perspectiva holística.

Cuando se hace referencia al derecho penal en su sentido teleológico, muchos tienden a asociarlo, por un lado, con los delitos de sangre (homicidios), con los delitos patrimoniales (robo, hurto, apropiación, entre otros), o, por otra parte, con los delitos contra la administración pública (concusión,

colusión, peculado, cohecho), con los delitos contra fe pública (falsificación de documentos, falsedad ideológica), lo que relega otros delitos que pueden tener mayor impacto en el ser humano, ya sea por la lesividad de bienes jurídicos que se encuentran intrínsecamente vinculados a su dignidad, tales como la criminalidad organizada, el lavado de activos y el tráfico ilícito de drogas, o por el impacto que generan en la sociedad en general, los cuales, al no recibir atención mediática, suelen quedar relegados, tales como el delito de contaminación ambiental, el delito de minería ilegal o los delitos contra los recursos naturales como el tráfico ilegal de la fauna silvestre.

Específicamente, los delitos contra los recursos naturales son absorbidos por el capítulo de delitos de contaminación ambiental, en el entendido de que afectan al ambiente desde la perspectiva ecocéntrica, más que antropocéntrica. Asimismo, se debe precisar que el hombre, para realizarse como tal, requiere del fruto de la naturaleza; empero, la naturaleza no requiere del hombre para su existencia. Dicha interpretación histórica radica en la perspectiva teleológica, la cual se remonta a la creación del mundo, cuando en el séptimo día Dios, después de crear el ambiente, puso al hombre sobre este, para que disfrute y se realice como tal, y señaló, después de la caída, «con el sudor de tu frente comerás» (Biblia, 1960, Génesis 3:19).

Finalmente, el Estado siempre buscó formas eficientes de contrarrestar la criminalidad organizada de cualquier manera; sin embargo, como se especifica en Clima de Cambios (2024), las redes del tráfico y comercio ilegal mantienen su vigor y, en consecuencia, siguen dañando a la fauna silvestre.

2. PRELIMINARES

¿Quién no escuchó el caso nacional de fecha 2 de febrero de 2026, donde se rescataron 25 especies protegidas, entre ellas, el loro vincha, el loro de mejilla amarilla, el guacamayo escarlata, los maquisapas, un añuje y 17 morelos, en un inmueble ubicado en el distrito de Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali, los cuales se encontraban en cautiverio? ¿O quién no ha escuchado el caso sobre la intervención que se produjo en el distrito de Samugari, provincia de La Mar, departamento de Ayacucho, donde se hallaron a cuatro animales en situación de cautiverio, entre ellos un mono

maquisapa negro joven —dentro de una jaula con cuerda—, un guacamayo rojo y azul adulto —con incapacidad para realizar vuelos producto de un posible corte de plumas—, y dos loros jóvenes de cabeza azul —dentro de una jaula artesanal—?

O tal vez, el caso del restaurante en La Libertad donde se encontraron 25 animales silvestres en una situación de cautiverio ilegal, lo que incluyó la eutanasia de un águila mora que se encontraba en una situación crítica y la muerte de diversos animales, o el caso de aquel ciudadano coreano que intentó exportar de forma ilícita 320 tarántulas, 111 ciempiés y 9 hormigas bala por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, los cuales se encontraban camuflados en su cuerpo con fajas adheridas en su abdomen, envueltas con bolsas ziploc y cintas adhesivas.

Todas estas noticias y otras que harían que las líneas escritas en este artículo quedarán cortas, han puesto en relieve cómo se viene actuando en el territorio nacional por inescrupulosas personas que aprovechan su condición y trastocan ámbitos íntimos del derecho ambiental, como es el de cometer ilícitos orientados hacia el tráfico ilegal de animales silvestres, bajo las modalidades de importar, exportar, vender, poseer, almacenar, cazar y otros que se encuentran nominados en el Código Penal vigente en agravio de animales silvestres.

Las consecuencias como reluce de estos casos no solo son meras conductas infractoras en el ámbito administrativo, sino que trastocan el ámbito de bienes jurídicos protegidos que han sido elevados a su protección por el ámbito penal. Tal es así que traspasan el riesgo jurídicamente permitido y generan conductas ilícitas al exceder los límites establecidos por las normas que permiten su extracción o caza legal . Siendo así, para el presente análisis es necesario ahondar en cómo el Estado ha enfocado esta forma de contravenir dichas conductas imponiendo sanciones, además de dónde surge la forma de reprimir dichas acciones; para ello, es necesario iniciar sobre la base en que se cimenta dicha protección jurídica.

3. ANTECEDENTES Y BASE LEGAL

3.1. Perspectiva internacional

En el mundo jurídico del derecho ambiental, existen ciertos convenios y grupos por los cuales se vienen formando ideas orientadas a la búsqueda de soluciones para reprimir conductas que están enfocadas en menoscabar el medio ambiente, que a su vez generan efectos como el daño a diversos ecosistemas que son muy relevantes para dar la calidad de vida que merece el ser humano. Entre todos estos, Perú como un país preocupado en la lucha contra la criminalidad organizada enfocado en los delitos contra el Medio Ambiente ratificó ciertos convenios y grupos de los cuales optó por seguir a fin de proteger el medio ambiente desde un sentido amplio y específico, como por ejemplo tenemos que en el año 1975 mediante Decreto Ley n.º 21080 Perú se adhirió al Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Flora y Fauna Silvestres también conocida por sus siglas CITES «por el nombre en inglés», este convenio llevó al país a fortalecer la lucha frontal al tráfico ilegal de especies mediante diversos mecanismos legales a nivel internacional, ya que la explotación no solo radicaba a nivel de la jurisdicción nacional, sino que se había expandido a fueros internacionales, lo que convirtió esta actividad en un tráfico ilícito transnacional, y es a consecuencia de ello que se realizó una lista de especies protegidas, y se indicó que los países pudieran regular mediante el derecho administrativo los permisos y certificados de su explotación lícita, a efectos de no generar la extinción de ellas.

En esa misma línea, Perú también se adhirió mediante Decreto Supremo n.º 002-97-RE al Convenio sobre Especies Migratorias, conocido también como la Convención de Bonn, el cual fue creado en 1979, nació con la finalidad de cuidar y proteger a las especies que migran y constituyen su habitat en cualquier lugar del planeta, entonces entre estos convenios citados y otros (Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio para la protección y manejo de la vicuña, Convenio Interamericana para la protección y conservación de las tortugas marinas) que actualmente facilitan al Estado tienden a dos objetivos esenciales, primero a mantener firme su finalidad en cuanto a la lucha frontal contra el tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre, y segundo, a la protección y seguimiento de las especies en peligro de extinción.

3.2. Perspectiva nacional

El Gobierno Nacional, con el propósito de controlar dichas conductas, buscó mediante el derecho administrativo (como infracciones), controlar socialmente dichas infracciones que repercutían en la extinción de diversas especies, se tiene instituciones como SERFOR y OSINFOR para verificar y fiscalizar lo que compete al tema de fauna silvestre, además reguló infracciones y sanciones administrativas mediante el Decreto Supremo n.º 007-2021-Midagri, clasificándolos como leves, graves y muy graves, asimismo imponiendo sanciones desde 0.10 a 5000 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Por otro lado, el Estado, desde el aspecto del derecho penal y a través del legislador, ha previsto insertar políticas de índole criminal con penas que van desde 3 hasta 5 años en la modalidad de un delito simple y de 4 hasta 7 años en su modalidad agravada para aquellos que se encuentran traficando de forma ilícita, esto es, sin un permiso o certificado válido de fauna silvestre.

Como vemos, el legislador elevó el grado de intervención del Estado mediante el ejercicio de su derecho subjetivo (*ius puniendi*); es así que dejó de ser una mera infracción administrativa, elevándola a la calidad de delito previsto en el Código Penal (en adelante CP). En ese sentido, en el CP dentro del Título XIII se prevé alcances sobre los delitos ambientales y delitos contra los recursos naturales; por ello, el presente tema de investigación se enfocará en este último el cual se desintegra de la siguiente forma: ***Artículo 308.- Tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestre***; Artículo 308-A.- Tráfico ilegal de especies acuáticas de la flora y fauna silvestre; Artículo 308-B. Extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas; ***Artículo 308-C.- Depredación de flora y fauna silvestre***; Artículo 308-D. Tráfico ilegal de recursos genéticos, estos y otros tipos penales que forman parte del capítulo.

Estas disposiciones jurídicas no son tipos penales infalibles en su regulación, ya que mediante el avance de la sociedad y de la tecnología se van creando modalidades nuevas para transgredir derechos protegidos por parte del Estado Nacional, entonces se puede afirmar, como en algún momento se indicó, que no es inmutable, sino que varía de acuerdo al estado en que se encuentre la sociedad actual, de esa manera los tipos penales recogidos en el párrafo anterior también fueron variando y modificándose de acuerdo a la

necesidad de satisfacer la lucha contra la criminalidad organizada y el tráfico ilegal de fauna silvestre, por ejemplo tenemos que con fecha 26 de septiembre de 2015 mediante Decreto Legislativo n.º 1237 se modificaron los artículos 308, 308-A y 308-C del CP, con la supresión de determinados aspectos normativos comunes como «protegidas por la legislación nacional» y el término «protegidas», ello con la finalidad de expandir su *ratio* de protección, ahondando no solo en la adquisición, venta, transporte u otra modalidad en sede nacional, sino en la totalidad de modalidades que pueden afectar a las especies protegidas, tal como lo indica de esa forma la exposición de motivos de la modificatoria.

Además, con la misma norma mencionada en el párrafo anterior los legisladores modificaron el aspecto de la punibilidad, lo que agrega en el artículo 309 del Código Penal (tipo penal subsidiario) una circunstancia agravante específica, el cual se basó en la importancia de la protección que se debe brindar a las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas, ello para estar en consonancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), respetando tanto el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas, resguardando sus tierras y su ecosistema donde habitan.

Por otro lado, con fecha 16 de noviembre de 2022, mediante Ley n.º 31622, modificaron el Decreto Legislativo n.º 1237, suprimiendo la circunstancia agravante específica, para que luego, con mayor precisión lingüística, se agrupara en la circunstancia agravante primera de la norma vigente, de modo que quedaron cuatro circunstancias agravantes específicas. Además, se integró una disposición normativa de segundo grado —el que actúa como integrante de una organización criminal— la cual también se orienta al aumento del *quantum* punitivo de la pena, precisando que, si el agente actúa como parte integrante de una organización criminal, el *quantum* punitivo ha de elevarse, por lo que la pena abstracta no menor de 11 ni mayor de 20 años. Todo ello hace que el operador jurídico en la determinación de la pena del artículo 309 del CP se sujete al sistema escalonado, por tratarse de un tipo penal con agravantes específicas ello en consonancia con el Acuerdo Plenario 1-2023/CIJ-112, de esa forma la pena abstracta será de 4 a 7 años, para ello teniendo

en consideración la existencia de 4 agravantes pues cada circunstancia de agravación específica será de 9 meses; 1 agravante (4 años a 4 años y 9 meses); 2 agravantes (4 años y 9 meses a 5 años y 6 meses); 3 agravantes (5 años y 6 meses a 6 años y 3 meses); 4 agravantes (6 años y 3 meses a 7 años), dicho sistema de determinación del *quantum* punitivo solo ha de aplicarse en cuanto al extremo del artículo 309 del CP; ya que de los otros artículos en cuanto a la determinación del *quantum* punitivo se encuentran orientados al sistema de tercios.

Así también, tenemos que el artículo 308-B (Extracción y procesamiento ilegal de especies acuáticas) ha sufrido más modificatorias que los demás tipos legales, primero, con fecha 06 de septiembre de 2018 se publicó el Decreto Legislativo n.º 1393, segundo, el 16 de noviembre de 2022 se publicó la Ley n.º 31622 y finalmente con fecha 18 de enero de 2023 se publicó la Ley n.º 31673.

Para concluir en este extremo, se debe entender que los tipos penales que protegen los recursos naturales (específicamente la flora y fauna silvestre), el ordenamiento jurídico ha establecido como un tipo penal base al artículo 308, y como tipos penales autónomos artículo 308-A, artículo 308-B, artículo 308-C, y el artículo 308-D, (Se precisa que la característica para ser denomi nado «autónomo» es debido a que sus elementos específicos se encuentran previstos en su propia disposición normativa, por ende no requiere acudir a algún tipo penal base para catalogar a una conducta como típica).

Por otro lado, se tiene un tipo penal derivado, el cual se encuentra previsto en el artículo 309 del CP, ello porque el tipo penal en mención no funciona sin la configuración del tipo penal base, en este caso incluso de los tipos penales autónomos, ya que su disposición normativa en su párrafo primero es de carácter remisivo el cual indica su aplicación para los artículos 308, 308-A, 308-B, 308-C y 308-D del CP.

Finalmente, todos estos aspectos normativos conforman la estructura base de lucha contra la criminalidad organizada orientada al tráfico ilegal de especies, sin olvidar las políticas nacionales del ambiente que fueron expedidas por el Estado como instrumento de preservar el medio ambiente y manejar una adecuada gestión del patrimonio forestal y de la fauna silvestre.

3.3. Análisis acerca del delito contra el Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre

En lo desarrollado se mencionó que nos encontramos ante el análisis de disposiciones jurídicas que tienen la condición de ley penal en blanco. Al respecto, los tipos penales son disposiciones normativas que contienen elementos que determinan su adecuación típica, como son: sujeto pasivo, sujeto activo, nexo causal, conducta, objeto material, la acción u omisión requerida y otros elementos, que de forma conjunta podrían llegar a concretar si realmente la conducta es relevante penalmente. El elemento de sujeto activo, este es la persona natural o jurídica (bajo ciertas circunstancias, también las personas jurídicas de derecho privado pueden ser responsabilizadas penalmente) es quien mediante el dominio del hecho ejecuta la acción que está contemplada en el tipo penal, básicamente es quien daña el bien jurídico protegido, para lo cual deberá actuar de forma dolosa, esto es, que sabe lo que hace y conoce el peligro concreto de su acción, esta acción deberá recaer en un objeto, es decir toda conducta es dirigida hacia una determinada entidad, es sobre lo que recae la conducta materializada por el agente, en el presente caso los tipos penales nos proporcionan los objetos debidamente identificados (fauna silvestre).

De darnos cuenta, el presente delito ostenta la condición de ley penal en blanco, se le denomina así porque el tipo penal en su mera literalidad o en su mera descripción no se logra comprender a cabalidad, es decir requiere necesariamente remitirnos a normas extrapenales, en este caso normas administrativas, por ello bien indica García (2019) que la especificidad de algún elemento del tipo penal se hace yendo a una ley extrapenal. En igual sentido, Donna (1995), señala que el tipo penal exige el conocimiento de las normas que llenan el tipo, ese complemento con distintas normas de forma extrapenal nos permite situarnos en una ley penal en blanco, tal es así que en el presente caso, por ejemplo, tenemos que para comprender qué es un espécimen, pues tenemos que recurrir al artículo 5.20 del Decreto Supremo n.º 019-2015-Minagri (Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre). De igual forma para entender qué se quiere decir con captura, es importante remitirse a la misma ley en su artículo 5.3, de igual forma, para comprender qué es caza en su artículo 5.5, o el elemento

normativo de fauna silvestre el cual se encuentra en su artículo 6 del Decreto Supremo n.º 019-2015-Minagri y además en el artículo 6 de la Ley n.º 29763, de esa forma cada elemento normativo se va comprendiendo con la complementación necesaria del ámbito del derecho administrativo.

Ante ello, también se tiene lo previsto en la Ley n.º 28611 (Ley General del Ambiente), la cual nos indica que al encontrarnos en un proceso de tal índole, se requiere de forma obligatoria un informe documentado de la autoridad ambiental, dicha condición aparentemente de procedibilidad ha generado diversos cuestionamientos en la práctica jurídica, sin embargo con la dación del Decreto Supremo n.º 007-2017-Minam - Reglamento de dicho artículo, precisa que constituye una prueba documental, asimismo con la interpretación que le dio el Acuerdo Plenario n.º 02-A-2023/CIJ-112, fj. 17 y 18, resultó ser más visible que no es un requisito de procedibilidad, empero sí su importancia radica en el *thema probandum*.

Vale señalar que el informe documental versa y garantiza que el procedimiento que se esté realizando se encuentre dentro de los parámetros de la ley, y al debido proceso, porque estos informes al ser expedidos por autoridades especialistas en la materia darán cuenta si los sujetos que se encuentran involucrados en la investigación contaron o no con los permisos correspondientes, permisos como tal que se encuentran regulados en diversas normas administrativas como se desprende del artículo 60 de la Ley n.º 29763, previo pago de derecho correspondiente (artículo 87 de la ley en mención).

Lo más relevante de un tipo penal siempre suele inclinarse hacia la conducta requerida. En este caso, cada tipo penal perfila la acción u omisión que debe sancionar. En estos casos, se observa que el común denominador de las conductas radica en la siguiente forma típica, por ejemplo, partiendo desde el artículo 308 del Código Penal y el artículo 308-C.

Con respecto a la primera modalidad del tráfico ilegal de fauna silvestre, el tipo penal se encuentra previsto en el artículo 308, el cual sanciona siete conductas típicas (adquiere, vende, transporta, almacena, importa, exporta o reexporta), y con respecto a la segunda modalidad (caza, captura, colecta, extrae, posee), este sanciona cinco conductas. De todas estas formas de comisión, el sujeto activo no debe encontrarse dentro del marco de legalidad;

es decir, no debe contar con ningún permiso, licencia o autorización que le permita realizar dichas acciones. Su objeto de protección recae sobre los productos o especímenes de especies de fauna silvestre.

Si abarcamos con respecto a las diversas formas de comisión del tipo penal, se observa que no se sanciona actualmente conforme se encuentra consagrado en nuestro Código Penal, al sujeto que ofrece, o publicita los productos o especímenes, asimismo a quien facilita o utiliza para fines personales o de recreo. Lo cual muestra que hay conductas que quedarían impunes al momento de constar un hecho que, a grandes rasgos, es parte del circuito criminógeno.

4. DESARROLLO

4.1. Visto el delito de Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre - ¿Es efectiva su regulación para afrontar y cooperar en la lucha contra la Criminalidad Organizada?

Para que la lucha contra el tráfico ilegal de fauna silvestre tenga repercusión idónea en los traficantes, se han previsto en la ley penal dos disposiciones jurídicas que contengan sanciones punitivas persuasivas debido al grado de punibilidad, tenemos por un lado la modalidad simple, y por otro lado la modalidad agravada, todo ello con la finalidad de que la sociedad tenga en cuenta que de adecuarse su conducta en uno de los tipos penales podrá acarrear sanciones que trastoquen su derecho a la libertad, siendo ello así, para poder comprender los delitos que se han previsto, es importante tener ciertos puntos esenciales como el tipo de delito y su naturaleza, además de cómo se debe interpretar dichas normas.

Al respecto, en el mundo de las disposiciones jurídicas existen tipos penales, por un lado, que se encuentran orientados y limitados para reprimir conductas específicas, empero también se encuentran disposiciones jurídicas que en realidad buscan reprimir todas las conductas posibles que pueden llevar a la afectación del bien jurídico protegido, es a razón de ello que nacen los delitos proceso, o delitos holísticos, ya que cada parte integrante del proceso o de la esfera holística justifica la afectación del bien jurídico protegido por dicha disposición normativa.

Es en ese sentido, por ejemplo, para Cuesta (2013) los delitos que se encuentran enmarcados en el comercio, como actividades que se realizan dentro de un mercado económico, tienden a presentar un inicio y un fin, que se extienden desde la fabricación de un producto hasta su adquisición por el consumidor, o en todo caso por el receptor, para estos tipos de delitos existen dos modelos de intervención, entre ellos una de ***forma de prohibición*** (el cual prohíbe de forma absoluta la comercialización ilegal) y otra en ***forma de control*** (no existe prohibición absoluta sino que se rige bajo los criterios de conductas que generen un riesgo no permitido) cuyo punto clave es la remisión a normas administrativas como complementación (leyes penales en blanco), independientemente de ello, ambos persiguen observar el control del mercado.

Esta posición pone en relieve aspectos muy importantes que debemos tener en cuenta en la presente investigación, ya que en nuestra legislación tal como se encuentra en la actualidad, la intervención punitiva radica en el modelo de control, por la misma esencia que la norma ha previsto en el ámbito penal, en pocas palabras, el legislador optó por regularlos como leyes penales en blanco, por lo que su remisión normativa al derecho administrativo es esencial para su adecuación típica.

Por otro lado, siguiendo la idea de Cuesta (2013) este pone de relieve ciertos aspectos esenciales para sancionar conductas que se encuentran dentro de un circuito de comercialización; los llama fases, como, por ejemplo: ***(i)*** Fase previa de preparación; ***(ii)*** Fase de publicidad; ***(iii)*** Fase de producción; ***(iv)*** Fase de introducción en el mercado; ***(v)*** Fase de transacciones comerciales; ***(vi)*** Fase de posesión y ***(vii)*** Fase de uso.

Estas fases representan la instauración de la comercialización ilegal en el mercado de un producto, persona, objeto o mercancía. Dentro de nuestro catálogo mostrado en el análisis del tipo penal, se tiene mayor precisión si realmente nuestros legisladores impusieron pena para todas las conductas posibles para la comercialización de un producto o espécimen ilegal de fauna silvestre, o en todo caso solo se estimó conveniente reprimir ciertas conductas de todo el circuito de comercialización ilegal en el tráfico ilegal de fauna silvestre.

En la presente investigación, se observa que cada fase representa una etapa, es decir un momento en el tráfico del comercio, ello resulta relevante si se quiere afrontar la lucha contra la criminalidad orientada a estos delitos contra los recursos naturales, es una condición sin la cual no es posible afirmar que la lucha realmente en estos delitos es efectiva, ya que la sanción no solo debe orientarse a ciertos espacios del circuito de comercio ilegal sino en todos, tal como se encuentra por ejemplo en el Tráfico Ilícito de Drogas.

Por lo tanto, del análisis del tipo penal de tráfico ilegal de fauna silvestre, se tiene que las sanciones van orientadas únicamente a las fases de preparación —transportar—, fase de obtención —cazar, colectar, capturar—, fase de introducción en el mercado —importar, exportar—, fase de transacción comercial —vender—, y a la fase de posesión —poseer, almacenar—. Sin embargo, el tipo penal no abarca ni enfoca su represión en la fase de publicidad ni en la fase de uso, por lo que resulta necesaria su incorporación si realmente se requiere afrontar la lucha contra la criminalidad organizada nacional y transnacional de tráfico ilegal de fauna silvestre. Estas fases se cimentan básicamente en diversas conductas que pueden incorporarse —*lege ferenda*— en las disposiciones normativas de los diversos tipos penales, conductas como la de publicitar, ofrecer, intercambiar, promocionar, anunciar u otras orientadas a la fase de publicidad, asimismo como el de utilizar, consumir, explotar, o valerse de productos específicos de especies de la fauna silvestre, ello acorde a la fase de uso.

Finalmente, lo indicado conforme al derecho comparado y a la jurisprudencia nacional, guarda coherencia jurídica en cuanto a la legitimidad de pretender la modificatoria del tipo penal peruano vigente, ello a consideración, de que por ejemplo, en el contexto del país de ***Colombia***, se tiene que mediante Ley n.º 2111 de 2021 (julio 29), se endureció las penas en los delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente establecidos en su Código penal, los cuales sancionan tanto el «*tráfico*» como el «*comercio*», ambos descritos como verbos rectores del delito de tráfico de fauna silvestre, lo que permite que el tipo penal sea más preciso y exigente en cuanto a sus elementos normativos integrantes de la descripción normativa. De la misma manera, en el contexto de ***Ecuador***, se estableció mediante su Código Orgánico Integral

Penal (COIP), en el artículo 247, Delitos contra la Fauna Silvestre, sancionar conductas como «trafique, permute y comercialice», entonces, se observa que son conductas o verbos rectores que implican abarcar más formas de cometerse el delito, dejando abierta a interpretación e integración penal y por lo tanto podríamos denominarlas una cláusula penal de *numerus apertus*.

Para finalizar, también tenemos lo expuesto en el Código Penal Federal de ***México***, el cual, en su artículo 420 literal IV, precisa sancionar «cualquier actividad con fines de tráfico (…) de las especies de fauna silvestre», lo que implica su radio de prevención frente a la criminalidad organizada nacional y transnacional sea mayor en cuanto al objeto de protección de los delitos contra la biodiversidad, como ellos lo denominan según su código vigente. Ello evidencia la importancia que radica en revisar y modificar el tipo penal vigente peruano conforme se encuentra establecido en el artículo 308 del Código Penal, con el propósito de pasar de un sistema normativo de *numerus clausus* a un *numerus apertus*.

5. CONCLUSIONES

En resumen, según lo expuesto en líneas anteriores, el delito de Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre actualmente ostenta ciertas falencias en su disposición normativa, lo cual conlleva que exista la necesidad de buscar una reforma legislativa a fin de cubrir todas las conductas que son plausibles de sancionar en el marco del circuito comercial o también denominado delito proceso, para que así no se dejen momentos dentro del comercio como conductas impunes.

Las fases del proceso apoyan y coadyuvan a que las regulaciones tengan mayor precisión y permiten orientar con mejor cautela la lucha contra la criminalidad organizada en los delitos de tráfico ilegal de fauna silvestre, más aún si en la actualidad es un hecho notorio y evidente de la necesidad de reprimir dichas conductas por tener las características de un delito transnacional. Por lo tanto, realizar una reforma legislativa hará que se desarticule no únicamente una cadena de tráfico ilegal de fauna silvestre, sino que también se busque la finalidad de preservar la biodiversidad, el recurso natural y el equilibrio ecológico.

REFERENCIAS

Acuerdo Plenario n.º 02-A-2023/CIJ-112. Delitos ambientales: informe técnico. XII Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema de Justicia de la República (28 de noviembre de 2023).

Acuerdo Plenario n.º 1-2023/CIJ-112. Determinación judicial de la pena: problemas contemporáneos y alternativas inmediatas. XII Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema de Justicia de la República (28 de noviembre de 2023).

Biblia. (1960). Santa Biblia: Reina-Valera 1960. Sociedades Bíblicas Unidas.

Clima de Cambios. (2024, 20 de septiembre). *El tráfico ilegal de fauna silvestre continúa siendo un problema crítico para la biodiversidad en Perú*. https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/trafico-ilegal-fauna-silvestre-problema-critico-biodiversidad-peru/

Código Penal Federal. Diario Oficial de la Federación. https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/gdoc/

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. (1973). Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. https://cites.org/sites/default/files/esp/disc/CITES-Convention-SP.pdf

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (27 de junio de 1989). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/folleto-convenio-169-oit.pdf

Convenio Interamericano para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas. (2001). https://cites.org/sites/default/files/esp/cop/12/doc/S12-16-3.pdf

Convenio para la Protección y Manejo de la Vicuña. (1969). https://faolex.fao.org/docs/pdf/mul-42860.pdf

Convenio sobre Especies Migratorias. (1979). Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. https://www.cms.int/sites/default/files/document/ConvTextSpaAug92.PDF

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (1992). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4483796/Convenio%20Diversidad%20Biol%C3%B3gica.pdf?v=1682541736

Cuesta, P. (2013). Delitos de tráfico ilegal de personas, objetos o mercancías. Tirant lo Blanch.

Decreto Legislativo n.º 1237. Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo n.º 635. Diario Oficial El Peruano (2015). https://shre.ink/LkGi

Decreto Legislativo n.º 1393. Decreto Legislativo que regula la interdicción en las actividades ilegales en pesca. Diario Oficial El Peruano (2018). https://shre.ink/LkGN

Decreto Legislativo n.º 635. Aprueba el Texto del Código Penal. Diario Oficial El Peruano (8 de abril de 1991). https://shre.ink/Lkho

Decreto Ley n.º 21080. Aprueban Convención para el Comercio de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestre. SPIJ (16 de agosto de 1975). https://shre.ink/LkGj

Decreto Supremo n.º 002-97-RE. Disponen que el Estado peruano se adhiera a la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. SPIJ (28 de enero de 1997). https://shre.ink/LkhS

Decreto Supremo n.º 007-2017-MINAM. Aprueban Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149 de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente. Diario Oficial El Peruano (5 de septiembre de 2017). https://shre.ink/LkGP

Decreto Supremo n.º 007-2021-MIDAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre. Diario Oficial El Peruano (12 de abril de 2021). https://n9.cl/3nz9a

Decreto Supremo n.º 019-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. Diario Oficial El Peruano (30 de septiembre de 2015). https://shre.ink/Lkjn

Donna, E. (1995). Teoría del delito y de la pena: Imputación delictiva. Astrea.

García, P. (2019). Derecho Penal – Parte General. Ideas Solución Editorial.

Ley n.° 2111. "Por medio del cual se sustituye el Título XI "De los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente" de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones". Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=167988

Ley n.º 28611. Ley General del Ambiente. Diario Oficial El Peruano (15 de octubre de 2005). https://shre.ink/LkG8

Ley n.º 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Diario Oficial El Peruano (22 de julio de 2011). https://shre.ink/LkGM

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 los recursos naturales. Diario Oficial El Peruano (2022). https://shre.ink/LkGA

Ley n.º 31673. Ley que modifica el Código Penal, con la finalidad de despenalizar la pesca artesanal y capturas incidentales. Diario Oficial El Peruano (2023). https://shre.ink/LkGt

Ministerio Público - Fiscalía de la Nación. (2025, 28 de abril). Vraem: FEMA de Ayna San Francisco rescata cuatro animales silvestres cautivos en el distrito de Samugari. Plataforma del Estado Peruano. https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1182568-vraem-fema-de-ayna-san-francisco-rescata-cuatro-animales-silvestres-cautivos-en-el-distrito-de-samugari

Ministerio Público - Fiscalía de la Nación. (2026, 2 de febrero). FEMA logra el rescate de 25 animales, entre loros, monos y tortugas en cautiverio en Ucayali. Plataforma del Estado Peruano. https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/1345834-fema-logra-el-rescate-de-25-animales-entre-loros-monos-y-tortugas-en-cautiverio-en-ucayali

Registro Oficial nro. 180. Código Orgánico Integral Penal, COIP. Ediciones legales. https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/3817/17/CODIGO%20ORG%c3%81NICO%20INTEGRAL%20PENAL....pdf

TVPerú. (2024, 14 de noviembre). Ciudadano coreano detenido tras intentar traficar más de 300 animales silvestres. TVPerú Noticias. https://tvperu.gob.pe/noticias/nacionales/ciudadano-coreano-detenido-tras-intentar-traficar-mas-de-300-animales-silvestres

Financiamiento

Autofinanciado

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

Miguel Angel Lazaro Borja estuvo a cargo de la búsqueda de libros, revistas e información de fuente abierta para realizar una investigación acorde con el tema propuesto. Por su parte, Sheyla Mihaya Albino Inga se encargó de desarrollar las conexiones lógicas y el concurso de ideas para integrar todo lo recabado en el artículo. Posteriormente, ambos desarrollaron el artículo de acuerdo con las exigencias de la revista.

Agradecimientos

Los autores agradecen al Poder Judicial por promover la revisión y publicación de artículos en materia ambiental, con el propósito de fortalecer este ámbito académico y fomentar iniciativas orientadas a la reforma, mediante el análisis de diversos tipos penales.

Biografía del autor

Miguel Ángel Lazaro Borja es egresado de la Universidad Continental, sede Huancayo, y abogado por la misma casa de estudios, con especialización en Derecho Penal Empresarial. Se desempeñó como asistente jurisdiccional en la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de la República del Perú y como asistente jurisdiccional en la Corte Superior de Justicia de Junín, en el Módulo Penal y en el Juzgado Transitorio Especializado en Extinción de Dominio. Asimismo, se desempeñó como asistente en función fiscal en la Fiscalía Supraprovincial Especializada en Delitos contra el Terrorismo y Conexos y en la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Distrito Fiscal de Junín.

Sheyla Mihaya Albino Inga es egresada de la Universidad Peruana Los Andes, Huancayo, y abogada por la misma casa de estudios. Trabajó como asistente jurisdiccional en el Pool del Módulo Penal de la Corte Superior de Justicia de Junín y como especialista de causas en el Módulo de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. Actualmente, se desempeña como especialista de sala en la Sala Transitoria Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de la Corte Superior de Justicia de Junín y cuenta con cursos y especializaciones orientados al Derecho Penal y Procesal Penal.

Correspondencia

mlazaroborja@gmail.com

Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 73-99
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1369

La imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales: ¿garantía real o reto pendiente?

The non-applicability of statutes of limitations to civil liability for environmental damage: a real guarantee or a pending challenge?

A imprescritibilidade da responsabilidade civil por danos ambientais: uma garantia real ou uma impugnação pendente?

Rafael Martín Martínez Vargas
Universidad Nacional de Trujillo
(Trujillo, Perú)
Contacto: rmv3626@gmail.com

RESUMEN

La imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales tiene como objetivo asegurar la reparación integral frente a la naturaleza irreversible y difusa de estos perjuicios. Por ello, el presente artículo analiza cómo la permanencia de dichos daños justifica excepcionar la regla general de prescripción. Se evalúa si la imprescriptibilidad fortalece la tutela ambiental o si, por el contrario, genera tensiones con la seguridad jurídica y los principios de equidad procesal, sobre todo en sistemas jurídicos donde prevalece la prescripción como principio general.

Palabras clave: responsabilidad civil; imprescriptibilidad; daños ambientales.

Términos de indización: reparación del daño; tutela ambiental; equidad procesal.

ABSTRACT

The non-applicability of statutes of limitations to civil liability for environmental damage aims to ensure comprehensive redress in light of the irreversible and diffuse nature of such damage. This article therefore analyses how the permanence of such damage justifies an exception to the general rule of limitation periods. It assesses whether non-applicability strengthens environmental protection or whether, on the contrary, it creates tensions with legal certainty and the principles of procedural fairness, especially in legal systems where limitation periods prevail as a general principle.

Key words: civil liability; non-applicability; environmental damage.

Index terms: compensation for damages; environmental protection; procedural fairness.

RESUMO

A imprescritibilidade da responsabilidade civil por danos ambientais visa garantir reparação integral, dada a natureza irreversível e generalizada desses danos. Portanto, este artigo analisa como a permanência de tais danos justifica uma exceção à prescrição geral. Avalia se a imprescritibilidade reforça a proteção ambiental ou, ao contrário, cria tensões com a segurança jurídica e os princípios da justiça processual, especialmente em ordenamentos jurídicos onde a prescrição prevalece como princípio geral.

Palavras-chave: responsabilidade civil; imprescritibilidade; danos ambientais.

Termos para indexação: reparação do dano; tutela ambiental; equidade processual.

Recibido: 30/09/2025 **Revisado:** 27/04/2026
Aceptado: 18/05/2026 **Publicado en línea:** 30/06/2026

1. INTRODUCCIÓN

La imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales constituye una problemática dentro del sistema jurídico peruano porque se posiciona en la intersección de dos conceptos esenciales del ordenamiento jurídico: la tutela efectiva del ambiente y la preservación de la seguridad jurídica. En efecto, a diferencia de los daños patrimoniales clásicos, los perjuicios ambientales se caracterizan por su complejidad, continuidad, difusividad e, incluso, irreversibilidad, lo cual desafía la aplicación de los plazos ordinarios de prescripción previstos en el Código Civil peruano. De ahí que se plantee la duda sobre si la imprescriptibilidad califica como una verdadera garantía para la protección ambiental o si constituye todavía un reto pendiente en el ámbito normativo y jurisprudencial.

Diversos estudios han abordado esta problemática desde perspectivas comparadas y nacionales. Peña (2013) sostiene que la aplicación rígida de los plazos prescriptorios puede desnaturalizar la singularidad del daño ambiental, cuya manifestación puede ser tardía o progresiva. Por su parte, Vidal (2020) enfatiza la necesidad de flexibilizar los criterios de cómputo del plazo prescriptorio en aquellos supuestos donde la naturaleza del daño impide una identificación inmediata del perjuicio o de los responsables que ocasionan dicho perjuicio. En cuanto a la jurisprudencia peruana, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado como un derecho fundamental de carácter difuso y colectivo, en el que la protección no puede verse limitada por el simple transcurso del tiempo.

Ante lo expuesto, el presente artículo tiene por objetivo analizar la imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales en el marco del ordenamiento jurídico peruano e indagar sus fundamentos normativos, doctrinales y jurisprudenciales, así como sus implicancias prácticas en la tutela de bienes colectivos. La justificación de este estudio radica en la contribución de un debate jurídico que no solo reviste importancia teórica, sino también consecuencias directas en la eficacia de los mecanismos de reparación y prevención del daño ambiental. La investigación pretende demostrar que, si bien se ha avanzado en el reconocimiento de la imprescriptibilidad como una

garantía para la protección ambiental, aún subsisten tensiones respecto de su compatibilidad con los principios de seguridad jurídica.

Por otro lado, en cuanto a la estructura, el artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se examinan las características del daño ambiental y las dificultades que plantea para su tratamiento en sede jurídica. En segundo término, se aborda la noción de responsabilidad civil por daños ambientales y su especificidad frente a la responsabilidad civil clásica. Posteriormente, se analiza el régimen de la prescripción en el ámbito de la responsabilidad civil y se evidencian sus tensiones frente a la protección del ambiente. En cuarto lugar, se desarrollan los fundamentos jurídicos, constitucionales y jurisprudenciales de la imprescriptibilidad en materia ambiental. Y, finalmente, se presenta un apartado de debate y conclusiones en el que se valora críticamente si la imprescriptibilidad constituye una garantía real para la tutela ambiental o si, más bien, representa un desafío aún pendiente e inconcluso.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL: CARACTERÍSTICAS

El daño ambiental es toda acción, omisión, comportamiento o acto ejercido por un sujeto físico o jurídico, público o privado, que altere, menoscabe, deteriore o exponga al peligro de manera inminente y significativa algún elemento constitutivo del medio ambiente, lo que genera un quiebre en el equilibrio del ecosistema. Si bien el deterioro del ambiente podría ocasionarse de manera fortuita o accidental, el daño jurídicamente relevante es aquel que se origina como consecuencia directa de una acción u omisión atribuible al ser humano y, asimismo, que tenga por efecto degradar o contaminar de forma relevante el medio natural.

Es relevante mencionar que la conducta humana que genera daño ambiental puede manifestarse tanto de forma activa como pasiva, siendo voluntaria o involuntaria, dolosa o culposa, lícita o ilícita. Dicha conducta puede ser realizada directamente por un individuo o a través de un tercero, ya sea por una persona natural o jurídica, pública o privada. El hecho dañino, a su vez, puede ser individual o colectivo, lo que depende de los sujetos que lo ejecutan o de quienes padecen las consecuencias. En tal sentido, el daño ambiental puede ser ocasionado por un único agente, físico o jurídico, o

también por una pluralidad de sujetos, lo que en la práctica dificulta establecer con precisión el grado de responsabilidad atribuible a cada uno de ellos.

Además de alterar el equilibrio del medio ambiente, la diversidad biológica de la flora y fauna, así como la salud en términos generales, incide en los derechos subjetivos e intereses legítimos de un conjunto de personas. Dichos sujetos pueden ser fácilmente identificables o no, en función de la gravedad y naturaleza del daño ocasionado. En la mayoría de los supuestos, la comunidad en su conjunto representa a la principal afectada, lo que legitima a todos sus miembros a reclamar su protección porque se trata de un interés de carácter difuso. Por tanto, esta clase de conducta dañosa puede provenir tanto de sujetos privados como del propio poder público, ya sea de la administración centralizada o de la descentralizada. En este último supuesto, el daño puede originarse de dos maneras. Por un lado, de manera activa, cuando sus funcionarios u órganos actúan lícita o ilícitamente sin observar los planes debidamente aprobados y, de otro lado, de manera omisiva, al abstenerse de ejercer el control, fiscalización o sanción de las actividades que degradan el ambiente.

Las consecuencias para la salud y el medio ambiente derivadas de las intervenciones humanas suelen ser inciertas y, en ciertos casos, complejas o incluso imposibles de precisar. Este carácter incierto justifica la aplicación del principio precautorio, según el cual la falta de certeza científica absoluta no debe ser utilizada como argumento para aplazar la adopción de medidas eficaces y razonables que prevengan la degradación ambiental. De esta manera, se quiebra una de las reglas clásicas del derecho de daños, que exige la existencia de un perjuicio cierto, efectivo, determinable, evaluable e individualizable. En materia ambiental, basta con la probabilidad futura de causar daño para reconocer su existencia y adoptar medidas preventivas que impidan sus efectos.

La agresión contra el medio ambiente presenta una serie de particularidades que la diferencian de los daños tradicionales. Se trata de un suceso que suele manifestarse de manera dispersa, difusa, cambiante, itinerante o difícilmente controlable. Asimismo, sus efectos desconocen límites geográficos, temporales o personales, toda vez que suelen ser expansivos, retardados,

progresivos, acumulativos, sinérgicos, invisibles, silenciosos e incluso mortales o altamente riesgosos, capaces de generar daños de naturaleza tanto supraindividual como individual, que pueden extenderse desde afectaciones patrimoniales y extrapatrimoniales en derechos vinculados con la salud o la personalidad, hasta calamidades de efectos imprevisibles.

El daño ambiental es difuso no solo por la dificultad de identificar con precisión a los agentes causantes, sino también por la complejidad de determinar quiénes se encuentran legitimados para accionar judicial o administrativamente, así como quiénes podrían acceder a eventuales indemnizaciones. Adicionalmente, no podemos obviar su carácter potencialmente expansivo, en la medida en que los efectos negativos generados por una fuente primaria pueden convertirse, a su vez, en nuevas causas productoras de daños sucesivos, lo que genera una cadena de afectaciones que puede convertirse en interminable.

En este contexto, como señala Peña (2013), el daño ambiental puede ser concentrado o diseminado. El primero se presenta cuando la fuente que lo genera es identificable y determinada, vinculada a un hecho puntual o continuo; el segundo, en cambio, se produce cuando existe una pluralidad de focos emisores, dispersos territorialmente, cuya individualización resulta de gran dificultad. Desde la perspectiva temporal, puede ser continuado cuando se desarrolla a lo largo de un proceso prolongado sin que pueda localizarse en un único hecho; permanente, cuando sus efectos persisten indefinidamente en el tiempo; o progresivo, cuando una serie de actos sucesivos generan, en su conjunto, un daño mayor que la suma de los perjuicios aislados producidos por cada conducta. De acuerdo con lo señalado, estas características separan al daño ambiental de los daños clásicos contemplados en el derecho civil peruano. En tal sentido, esta especial naturaleza obliga a replantear instituciones jurídicas tradicionales, entre ellas la prescripción, en atención a la problemática ambiental. Por tanto, resulta válido sostener la tesis de la imprescriptibilidad de determinadas acciones ambientales o, en su defecto, la necesidad de plazos de prescripción más amplios, en virtud de la incertidumbre e indeterminación inherentes a este tipo de daños y las pretensiones que se presentan.

En coherencia con lo anterior, el daño es el elemento esencial de la responsabilidad civil tradicional y ello es lo que permite su distinción respecto a los otros dos grandes grupos de responsabilidades, que son la responsabilidad administrativa y penal. La valoración del daño ambiental, sin embargo, rompe con el esquema tradicional del daño en la esfera patrimonial (Pérez, 2009). Los daños ambientales presentan algunas características propias: a) Son daños irreversibles, b) son daños relacionados con el progreso tecnológico, c) Son daños producidos por la acumulación de la esfera contaminadora, d) son daños en los que los perjuicios son más dispersos o difusos, e) son repercusivos porque implican agresiones a un elemento natural y, por tanto, a los derechos individuales, f) los intereses colectivos no son exclusivos ni excluyentes en relación con los individuales, sino compartidos y convergentes dentro de un conjunto o grupo. De manera que se deben considerar los daños ocasionados para conocer cuándo comienza la prescripción de la acción civil resarcitoria.

En la actualidad, el daño ambiental se entiende como aquel que afecta directamente a una persona. A manera de ejemplo, el contagio de dengue hemorrágico derivado del estancamiento de aguas en una edificación; en los bienes, tal es el caso de la mortandad de peces ocasionada por el vertimiento de residuos contaminantes. Los daños anteriormente descritos, para ser jurídicamente relevantes, deben revestir las características de certeza, carácter personal y relación directa con el hecho generador. Pese a ello, una corriente de la doctrina entiende que el daño civil solo se configura frente a lesiones al medio ambiente como tal. Por tanto, adquiere relevancia establecer con claridad qué debe comprenderse bajo la noción de «medio ambiente». Según la definición propuesta por Moreno (1990), el medio ambiente es el conjunto equilibrado de componentes naturales que integran una zona determinada en un momento específico, que constituye el soporte físico de la actividad vital de los seres vivos y que, a su vez, es susceptible de modificación por la acción humana.

3. LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS AMBIENTALES

La responsabilidad civil por daños ambientales forma parte de una de las instituciones jurídicas más complejas dentro del derecho ambiental contemporáneo, en tanto se aparta de los parámetros tradicionales de la responsabilidad

civil clásica. No se limita a la indemnización pecuniaria, sino que prioriza la reparación *in natura* o *restitutio in pristinum*, orientada a restablecer la situación anterior al hecho lesivo, en la medida de lo posible. Solo en los supuestos en que dicha restitución resulte técnica o materialmente imposible, corresponde acudir a medidas sustitutivas de recomposición o, en última instancia, a compensaciones económicas.

En la legislación peruana, la responsabilidad por daños ambientales puede definirse como la obligación jurídica de reparar, en especie o por equivalente, los perjuicios ocasionados al medio ambiente y a los intereses colectivos vinculados a su preservación. La responsabilidad ambiental tiene como objetivo la recomposición de un bien de carácter difuso, cuyo titular es la colectividad en su conjunto. A diferencia de la responsabilidad civil tradicional, esta se encuentra vinculada con la producción de un daño de carácter ilícito y la restitución o indemnización de dicho daño. En este contexto, la Ley General del Ambiente (LGA), desplaza la aplicación subsidiaria de los artículos 1969 y 1970 del Código Civil, los cuales se denotan como insuficientes frente a la especificidad del daño ambiental. Ante ello, el artículo 142 de la LGA dispone que toda persona natural o jurídica, pública o privada, que mediante el uso de un bien o el ejercicio de una actividad cause un daño al ambiente, a la salud humana o a la calidad de vida de las personas, está obligada a asumir los costos de prevención, mitigación, vigilancia y reparación del perjuicio ocasionado.

Como señala Marroquín (2021), la responsabilidad civil en materia ambiental se orienta a la protección de intereses difusos, de modo que el daño ambiental no recae exclusivamente sobre personas individualizadas, sino que trasciende a la sociedad en su conjunto y a las generaciones futuras. De allí que la indemnización fijada en sede judicial o administrativa deba ser destinada a programas de restauración o conservación ambiental en la circunscripción afectada. Este aspecto justifica que los gobiernos locales, por su cercanía con la población y con el territorio donde se materializa el daño, sean reconocidos como titulares legítimos de la reparación civil derivada de los procesos por delitos ambientales.

Por consiguiente, la responsabilidad civil por daños ambientales debe ser concebida no solo como un mecanismo resarcitorio, sino como un instrumento de tutela ambiental integral, cuyo objetivo central sea restablecer

el equilibrio ecológico perturbado, garantizar el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado para la vida y materializar el principio de reparación plena.

4. LA PRESCRIPCIÓN EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL

La prescripción en materia de responsabilidad civil constituye un límite temporal al ejercicio de la acción resarcitoria, cuyo fundamento se vincula con la necesidad de otorgar certeza y seguridad jurídica a la población en su conjunto. Esta institución, entendida como una forma de extinción de la acción, procura impedir la exposición indefinida del presunto responsable a reclamaciones que, con el paso del tiempo, resultan más difíciles de probar debido a la desaparición o deterioro de las pruebas y al debilitamiento de la memoria de los acontecimientos. En este sentido, la prescripción opera como un mecanismo de equilibrio entre el interés del perjudicado en obtener la reparación del daño y el interés del demandado en no permanecer indefinidamente sometido a la incertidumbre de un eventual litigio.

No obstante, en el ámbito de la responsabilidad civil, la fijación del plazo prescriptivo, así como la determinación del *dies a quo* de su cómputo, han constituido objeto de relevantes discusiones tanto en el ámbito doctrinal como en el jurisprudencial. Una de las cuestiones centrales radica en si el cómputo debe iniciarse desde la producción del hecho dañoso o, más bien, desde que el afectado adquiere conocimiento del daño y de la identidad del responsable (Coronel, 2019). Esta última postura responde a la idea de que solo a partir de dicho conocimiento el perjudicado se encuentra en condiciones efectivas de ejercer su derecho de defensa.

En esa misma línea, se ha señalado que la institución de la prescripción en responsabilidad civil requiere una interpretación limitada, dado que representa una excepción que incide en el derecho fundamental de acceso a la justicia. Por ello, autores como Vidal (2020) sostienen que, en situaciones de relevante complejidad, como los daños continuados, los daños ocultos o los daños de manifestación tardía, resulta necesario flexibilizar los criterios clásicos de cómputo del plazo, a fin de garantizar una reparación efectiva y no meramente formal. En el ordenamiento peruano, la prescripción extintiva

en materia de responsabilidad civil se regula en el artículo 2001, inciso 4 del Código Civil, que establece un plazo de dos años para el ejercicio de la acción indemnizatoria derivada de responsabilidad extracontractual. Esta regulación responde a la lógica tradicional de que la reparación civil debe solicitarse con diligencia, con el fin de evitar la perpetua incertidumbre para el presunto responsable. Sin embargo, como lo advierte la doctrina, este principio de seguridad jurídica no puede imponerse de manera absoluta frente a la exigencia de garantizar una reparación adecuada y efectiva del daño.

En la práctica, la aplicación rígida del plazo de dos años resulta problemática en contextos de daños de manifestación tardía, continuados u ocultos, como aquellos derivados de la exposición a sustancias tóxicas, afectaciones ambientales o daños médicos de larga incubación. En tales supuestos, exigir que el cómputo de la prescripción inicie desde la ocurrencia del hecho dañoso, sin considerar el momento en que la víctima tomó conocimiento del daño y de la identidad del responsable, puede generar situaciones de denegación de justicia.

De este modo, la cuestión central en el Perú, al igual que en el derecho comparado, es determinar el *dies a quo* del cómputo prescriptorio. Mientras el Código Civil guarda silencio expreso sobre este punto, la doctrina y la jurisprudencia sostienen que debe privilegiarse el momento del conocimiento real y efectivo del daño, en coherencia con el principio *pro actione* y con el derecho constitucional de acceso a la justicia. Este enfoque permite armonizar la finalidad de la prescripción como instituto de seguridad jurídica con la tutela efectiva del derecho a la reparación.

Por consiguiente, el derecho comparado y los debates doctrinales respaldan la necesidad de reinterpretar el artículo 2001 del Código Civil peruano bajo una óptica constitucional y de derechos fundamentales, lo que adquiere especial relevancia en materias como el derecho ambiental y la responsabilidad médica, donde los daños suelen manifestarse de forma paulatina y tardía. La aplicación rígida de los plazos prescriptorios podría generar impunidad material y privar a las víctimas de una reparación integral, en contradicción con el mandato constitucional de tutela jurisdiccional efectiva.

5. LA PRESCRIPCIÓN Y EL DAÑO AMBIENTAL

La institución de la prescripción ha sido concebida históricamente como un mecanismo de orden público orientado a garantizar la certeza y estabilidad de las relaciones jurídicas, con el fin de evitar la indefinida pendencia de conflictos. Empero, su aplicación en el ámbito ambiental plantea tensiones, en la medida en que el daño ecológico se caracteriza por su complejidad, continuidad e, incluso, irreversibilidad. Esta particularidad pone en entredicho la idoneidad de aplicar los plazos comunes de prescripción previstos para relaciones patrimoniales convencionales, lo que ha dado lugar a una corriente doctrinal y jurisprudencial que admite la imprescriptibilidad de ciertas acciones ambientales, en especial las referidas al denominado *daño ambiental puro*.

La prescripción constituye una institución de orden público cuya finalidad esencial es garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales, con lo que pone término a la incertidumbre que genera el transcurso del tiempo respecto del ejercicio de los derechos. Su presupuesto básico es la inactividad del titular en el ejercicio de la acción correspondiente durante el plazo legalmente establecido, cuyo cómputo puede ser suspendido o interrumpido en los supuestos expresamente previstos por el legislador. De manera que la prescripción se erige como uno de los modos de extinción de las obligaciones, en conjunto con otras figuras jurídicas como el pago, la compensación, la renuncia, la transacción, la confusión o la novación. En particular, la denominada prescripción extintiva implica la pérdida del derecho de acción como consecuencia del mero transcurso del tiempo (Peña, 2013).

El sistema jurídico peruano también se funda en el principio general de prescripción de los derechos, establecido en el artículo 2001 del Código Civil de 1984. Dicho precepto establece que las acciones prescriben en un plazo de diez años, salvo disposición distinta de la ley. Asimismo, este artículo prevé plazos especiales más breves, como el de dos años para las acciones indemnizatorias derivadas de la responsabilidad extracontractual. Este principio responde al carácter de orden público de la institución de la prescripción y a su estrecha vinculación con los valores de seguridad jurídica y estabilidad en las relaciones sociales, que constituyen fundamentos esenciales de la institución.

La cuestión de la prescripción en materia de daño ambiental plantea un debate jurídico complejo en el que se enfrentan, por un lado, los principios de seguridad jurídica propios del derecho privado y, por otro lado, la necesidad de garantizar la protección efectiva del ambiente como bien jurídico colectivo y de interés público. La comprensión de esta cuestión demanda, en primer lugar, establecer una distinción entre dos tipos principales: el daño ambiental puro y el no puro. El primero se configura cuando el menoscabo recae directamente sobre elementos naturales que integran el patrimonio común de la humanidad, como el aire, el agua, el suelo, la biodiversidad o el paisaje. En este supuesto, el objeto tutelado es el ecosistema en su conjunto, lo que determina que la afectación tenga carácter supraindividual, repercutiendo en la colectividad y no en sujetos particulares de manera aislada. El segundo corresponde a aquellos supuestos en los que la lesión incide exclusivamente sobre bienes o derechos privados, aunque intervengan elementos ambientales, quedando, por tanto, sometida al régimen clásico de responsabilidad civil extracontractual (Montero, 2012).

Sobre esta base, el régimen jurídico de la prescripción adquiere matices diferenciados. En el caso del daño ambiental no puro, al tratarse de una figura asimilable al daño civil ordinario, los plazos de prescripción se rigen por el derecho privado, concretamente por las disposiciones del Código Civil sobre responsabilidad extracontractual. En consecuencia, la víctima estará obligada a interponer la acción respectiva dentro del plazo legal, bajo apercibimiento de perder su derecho de reclamación. Por el contrario, tratándose del daño ambiental puro, la regla es la imprescriptibilidad. Ello se debe a que los bienes afectados forman parte del dominio público y, por consiguiente, son inalienables, inembargables e imprescriptibles. De esta característica se desprende que el Estado no pierde la facultad ni el deber de adoptar medidas destinadas a cesar la agresión ambiental, restaurar el ecosistema a su línea base dinámica o, en caso de daños irreversibles, imponer medidas compensatorias que restituyan servicios ambientales equivalentes a los perdidos.

Ahora bien, la imprescriptibilidad no se extiende necesariamente a todos los componentes patrimoniales vinculados al daño ambiental. En lo que respecta a la indemnización de daños y perjuicios en sentido estricto, como los gastos asumidos por los poderes públicos para paliar los efectos de la contaminación, las pérdidas económicas derivadas de la disminución de servicios ambientales o la restitución de beneficios obtenidos indebidamente por el infractor, el objetivo consiste en evitar que el responsable se beneficie injustamente, lo que garantiza que soporte los costos generados por su conducta, aunque sin desnaturalizar la institución de la prescripción como límite temporal al ejercicio de acciones patrimoniales.

6. FUNDAMENTOS DE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL

La discusión sobre la imprescriptibilidad de las acciones en materia ambiental tiene su cimiento en fundamentos jurídicos y axiológicos que trascienden el ámbito de los derechos patrimoniales. En otras palabras, el derecho a un ambiente sano y equilibrado, por su naturaleza, no admite limitaciones temporales que favorezcan la impunidad frente a los daños ocasionados, lo cual responde a la condición de este derecho como eje articulador de la vida, la salud y la dignidad de las personas, así como de la supervivencia de las generaciones futuras.

El primer fundamento de la imprescriptibilidad radica en el reconocimiento del ambiente como derecho humano fundamental de tercera generación. El acceso a un entorno sano y equilibrado se vincula directamente con la vigencia de derechos esenciales como la vida y la salud, lo que le confiere una naturaleza indisponible e irrenunciable (Peña, 2013, pp. 117-144). Desde esta perspectiva, la imprescriptibilidad se convierte en un mecanismo de garantía, toda vez que impide que el simple transcurso del tiempo neutralice las acciones destinadas a la prevención, cesación o reparación de los daños ambientales. Por tanto, estamos, en definitiva, ante una manifestación del principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales que impide jerarquizar o relativizar la tutela ambiental frente a otros derechos.

En la legislación peruana, el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. Este derecho, además, tiene carácter difuso y colectivo, lo que permite su exigibilidad por cualquier ciudadano en defensa de la comunidad en su conjunto. La Ley

General del Ambiente, Ley n.º 28611, refuerza esta concepción al señalar que el derecho ambiental es irrenunciable y estrechamente ligado a la dignidad humana, por lo que se excluye su sometimiento a plazos de caducidad o prescripción. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha consolidado esta visión. En la STC Exp. n.º 00964-2002-AA/TC (fundamento 8) y en el Exp. n.º 1757-2007-PA/TC (fundamento 6b), se ha señalado que el derecho a un medio ambiente «equilibrado y adecuado» tiene contenido esencial que implica componentes naturales como flora, fauna, agua, aire, ecosistemas. Al mismo tiempo, reconoce que este derecho está ligado al desarrollo humano, lo que implica una dimensión intergeneracional. El Tribunal ha precisado que su vulneración no puede ampararse en la inacción del tiempo, dado que se trata ante un derecho de naturaleza colectiva y permanente, cuya tutela constituye un mandato constitucional de orden público.

> (...) A partir de la referencia a un medio ambiente «equilibrado», este Tribunal considera que es posible inferir que dentro de su contenido protegido se encuentra el conjunto de bases naturales de la vida y su calidad, lo que comprende, a su vez, los componentes bióticos, como la flora y la fauna, y los abióticos, como el agua, el aire o el subsuelo, los ecosistemas e, incluso, la ecósfera, esto es, la suma de todos los ecosistemas, que son las comunidades de especies que forman una red de interacciones de orden biológico, físico y químico. Tales elementos no deben entenderse desde una perspectiva fragmentaria o atomizada, es decir, con referencia a cada uno de ellos considerados individualmente. Como destaca el inciso 22 del artículo 2° de la Constitución, se tiene el derecho a un medio ambiente «equilibrado», lo que significa que la protección comprende al sistema complejo y dinámico en el que se desarrolla la vida (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. n.º 00964-2002-AA/TC, fundamento 8)

> (…) Este Tribunal ha manifestado, en la sentencia emitida en el expediente n.º 0048-2004-PI/TC, que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve. Dice la sentencia que este es su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado. Dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. (Tribunal Constitucional del Perú, Exp. n.º 1757-2007-PA/TC, fundamento 6b).

Este razonamiento también se articula con el Código Penal peruano, específicamente en los artículos 304 a 313, donde tipifica los delitos contra el ambiente y los recursos naturales, configurándolos como infracciones que lesionan bienes jurídicos de relevancia social, tales como la salud pública, la seguridad de las comunidades y la conservación del patrimonio natural de la Nación. La irreversibilidad y gravedad de estos daños justifican la exclusión de la prescripción, toda vez que permitir su operatividad equivaldría a consagrar la impunidad en perjuicio de intereses colectivos y de las generaciones venideras.

En segundo lugar, la imprescriptibilidad se justifica en la naturaleza pública de los bienes ambientales colectivos. A diferencia de los bienes privados, que pueden ser objeto de apropiación o disposición, el medio ambiente representa bienes de dominio público, indisponibles e inalienables, cuyo deterioro compromete a la colectividad en su integridad (Peña, 2013, pp. 117-144). De acuerdo con este razonamiento, la institución de la prescripción resultaría incompatible con el principio de orden público ambiental, que obliga al Estado y a los particulares a la conservación, recuperación y defensa de estos bienes comunes, sin que el mero transcurso del tiempo pueda extinguir la exigibilidad de tales deberes.

En el Perú, el artículo 66 de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que corresponde al Estado regular su aprovechamiento en función del interés colectivo. De este modo, bienes como el agua, el aire, los bosques, la fauna silvestre, la flora, la biodiversidad, los suelos y el subsuelo

constituyen bienes de dominio público y, en esa medida, no son susceptibles de apropiación. Se agrega a lo expuesto que, la Ley General del Ambiente, Ley n.º 28611, califica al ambiente y a sus componentes como bienes jurídicos de carácter colectivo, cuya gestión debe orientarse a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Desde esta perspectiva, los bienes de dominio público gozan de una protección reforzada, lo que significa que no pueden ser objeto de apropiación, ni siquiera por la propia Administración Pública, estando sometidos a un régimen de tutela especial que corresponde ejercer al Estado en nombre de la Nación. De allí que su imprescriptibilidad se entienda en un doble sentido. Por un lado, estos bienes no pueden ser adquiridos por particulares mediante prescripción adquisitiva; y, por otro lado, el paso del tiempo no extingue la obligación constitucional y legal del Estado, ni de los particulares legitimados, de accionar en defensa de su integridad.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el Exp. n.º 0014-2015-PI/TC, señala que los bienes jurídicos públicos tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. En consecuencia, la imprescriptibilidad en materia ambiental se entiende en un doble sentido. Por un lado, los bienes ambientales de dominio público no pueden ser adquiridos por particulares a través de la prescripción adquisitiva; y, por otro, ni el Estado ni los particulares legitimados pueden perder, por el transcurso del tiempo, la facultad de accionar en defensa, protección y restauración de dichos bienes.

Un tercer fundamento se encuentra en la concepción del daño ambiental como un delito, reconocida en el Código Penal peruano, específicamente en el Título XIII, arts. 304 a 313, que tipifica los delitos contra el ambiente y los recursos naturales. El legislador ha considerado que estas conductas exceden el ámbito individual, ya que ponen en riesgo los cimientos mismos de la sociedad. Se trata de infracciones que inciden directamente en la salud pública, la seguridad colectiva y el patrimonio ambiental de la Nación.

El daño ambiental presenta una naturaleza compleja. Es económico porque menoscaba los recursos indispensables para las actividades productivas; cultural porque pone en riesgo el modo de vida y la identidad de las comunidades locales y los pueblos originarios; y ético porque amenaza la

existencia de las generaciones presentes y futuras (Velasco, 2014). En esta línea de pensamiento, la prescripción aparece como incompatible con la trascendencia de los bienes jurídicos amparados, puesto que equivaldría a tolerar la impunidad frente a afectaciones permanentes.

Así, la imprescriptibilidad se justifica como respuesta proporcionada del ordenamiento jurídico, de modo que las acciones destinadas a la prevención, cesación y reparación de los daños ambientales no se vean limitadas por el simple transcurso del tiempo. En concordancia con otros ámbitos en los que se sancionan conductas que vulneran bienes jurídicos de máxima relevancia, como la vida y la dignidad humana, la protección penal del entorno ambiental impone que la responsabilidad por los daños ocasionados a intereses colectivos se mantenga vigente y garantice una justicia ambiental real y perdurable para las generaciones presentes y futuras.

En consecuencia, en el Perú se observa una tendencia hacia la configuración de la imprescriptibilidad de las acciones vinculadas al daño ambiental, sobre todo cuando se trata de bienes colectivos de carácter indisponible y esencial para la vida. La diferencia con otros Estados radica en que Perú se encuentra en proceso de construcción a través de la convergencia entre la Constitución Política del Perú, la legislación ambiental y la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Esta evolución revela que el reconocimiento del ambiente sano como derecho fundamental y como bien jurídico de interés público constituye el fundamento esencial para sostener la imprescriptibilidad de las acciones destinadas a su protección.

7. ANÁLISIS NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

El análisis de la imprescriptibilidad en materia ambiental requiere una aproximación sistemática tanto al ordenamiento jurídico vigente como a la jurisprudencia constitucional, en la medida en que ambos han configurado al ambiente como un bien jurídico de relevancia pública y como un derecho fundamental de naturaleza colectiva. Desde la Constitución Política hasta las leyes sectoriales y el Código Penal, el legislador ha previsto un régimen de protección reforzada que trasciende el interés individual para proyectarse hacia la colectividad y las generaciones futuras. Asimismo, el Tribunal

Constitucional, en sintonía con estas disposiciones, ha consolidado una doctrina jurisprudencial que reconoce la universalidad, la indisponibilidad y la imprescriptibilidad de este derecho al destacar que su amparo representa un deber insoslayable del Estado y de los individuos.

En primer lugar, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce en el inciso 22 del artículo 2, el derecho fundamental de toda persona a disfrutar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, configurándose como un presupuesto esencial para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. Este mandato no se reduce a una declaración programática, sino que se complementa con los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución Política del Perú. El primero declara que los recursos naturales, renovables y no renovables, constituyen patrimonio de la Nación, lo que atribuye al Estado la potestad y el deber de administrarlos en beneficio colectivo. El segundo dispone que el Estado debe definir la política nacional ambiental y promover el uso sostenible de dichos recursos, mientras que el tercero establece la obligación de conservar la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. De esta forma, el legislador peruano otorgó al ambiente una tutela reforzada, reconociéndolo como un bien jurídico de carácter público y colectivo, indisponible para su titularidad individual.

Este diseño constitucional se desarrolla en la Ley General del Ambiente, Ley n.º 28611, que declara de orden público sus disposiciones y prohíbe cualquier acto jurídico contrario a la protección ambiental. Igualmente, se consagran principios rectores del derecho ambiental, como la prevención, la equidad intergeneracional y la responsabilidad ecológica, conforme a los cuales quien provoque un daño está obligado a repararlo, sin importar el tiempo transcurrido. Lo anterior implica una referencia obligada a la consagración expresa de la imprescriptibilidad de las obligaciones ambientales, puesto que la degradación de bienes comunes no puede ser tolerada por la pasividad estatal ni privada.

El régimen legal sectorial refuerza esta protección, mediante la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley n.º 29763, la cual tiene por finalidad promover la conservación, protección, uso sostenible y fortalecimiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre en todo el territorio nacional. Su implementación

busca vincular la gestión de dichos recursos con la preservación y optimización de los servicios ecosistémicos que proveen los bosques y demás áreas de vegetación silvestre, lo que procura un balance entre los intereses sociales, económicos y ambientales. También, orienta el desarrollo del sector forestal, incrementa su competitividad y fomenta la generación, expansión y puesta en valor de los recursos forestales y de fauna silvestre en beneficio de la colectividad. Adicionalmente, la Ley de Recursos Hídricos, Ley n.º 29338, establece el régimen jurídico aplicable a la utilización y gestión integrada de los recursos hídricos y regula de manera sistemática la intervención del Estado y la participación de los particulares en dicha gestión, así como en los bienes que se encuentran intrínsecamente vinculados a esta. Y, finalmente, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley n.º 26834, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú comprende espacios continentales y marinos del territorio nacional, formalmente reconocidos y declarados bajo diversas categorías y zonificaciones, cuya finalidad es garantizar la preservación de la diversidad biológica y de otros valores de relevancia cultural, paisajística y científica, lo que contribuye de manera directa al desarrollo sostenible del país. En ese sentido, las Áreas Naturales Protegidas integran el patrimonio de la Nación, lo que implica que su estado natural debe preservarse de manera indefinida, por lo que solo pueden autorizarse únicamente usos regulados o, en su defecto, establecerse restricciones respecto de los aprovechamientos directos de sus recursos.

Por otro lado, en el ámbito penal, el Código Penal, en su Título XIII (arts. 304 a 313), tipifica los delitos ambientales, donde el daño al ambiente constituye una afectación a bienes jurídicos de trascendencia social, tales como la salud pública, la seguridad de las comunidades y la conservación de los recursos naturales. La inclusión de estos delitos dentro del catálogo penal reafirma que se trata de infracciones que trascienden la esfera individual y que alcanzan dimensiones colectivas y estructurales. La gravedad e irreversibilidad de muchos de estos daños justifican que la prescripción no opere, pues su aplicación equivaldría a legitimar la impunidad frente a la destrucción de bienes que pertenecen a la Nación y su restauración, en muchos casos, es imposible.

En la misma línea, desde la perspectiva de la dogmática penal, la imprescriptibilidad se fundamenta en la gravedad cualificada de los delitos ambientales. En la medida en que se trata de conductas que comprometen la vida, la salud y la integridad de ecosistemas completos, su tratamiento jurídico debe asemejarse al de delitos de lesa humanidad, donde la imprescriptibilidad ya se encuentra reconocida por el derecho internacional. La magnitud del bien jurídico afectado y la colectividad indeterminada de víctimas legitiman el establecimiento de un régimen especial que excluya la prescripción. También se advierte una justificación de orden práctico y de política criminal: los ilícitos ambientales, por estar habitualmente ligados a organizaciones delictivas complejas, tales como la minería ilegal, la tala masiva o el tráfico de especies, enfrentan demoras en los procesos judiciales y prácticas corruptas que favorecen su prescripción antes de una sentencia firme. De ahí que la imprescriptibilidad se presente como una herramienta crucial para garantizar la eficacia de la acción penal y la tutela efectiva del entorno natural.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado a través de diversas sentencias. En el Exp. n.º 00470-2013-PA/TC, el Colegiado reafirma que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, reconocido en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución, no puede ser concebido como una simple expectativa programática, sino como un derecho fundamental de eficacia inmediata. Dicha caracterización determina que se trate de un derecho plenamente exigible judicialmente, lo que habilita a los ciudadanos a procurar su defensa frente a la conducta u omisión estatal, así como frente a los agentes privados cuyas actividades afecten el entorno natural y, por ende, la salud y la vida de las personas.

La importancia de este pronunciamiento radica en el afianzamiento del carácter colectivo y difuso del derecho ambiental, que, aun cuando se configura como supraindividual, mantiene la posibilidad de ser tutelado a través de acciones de amparo y demás instrumentos constitucionales. Asimismo, el Tribunal otorga centralidad al principio de prevención y reparación del daño ambiental y subraya que la tutela jurisdiccional no se limita a reparar los daños consumados, sino que se extiende a evitar riesgos y amenazas que puedan menoscabar la sostenibilidad de los recursos naturales y la calidad de vida.

Posteriormente, en el Exp. n.º 01303-2022-PA/TC, el Tribunal se pronunció sobre un conflicto para que se ordene la reposición del servicio de agua potable y desagüe en el inmueble ubicado en la Calle 7 Mz K Lt.8 AAHH Antenor Orrego – Chimbote, en el que señaló que el Estado promueve el manejo sostenible del agua, el cual se reconoce como un recurso natural esencial y como tal, constituye un bien público y patrimonio de la Nación. Su dominio es inalienable e imprescriptible.

Finalmente, el Exp. n.º 0014-2015-PI/TC, señala que aquellos bienes estatales, destinados al uso público tienen el carácter de inalienables e imprescriptibles. Sobre ellos, el Estado ejerce su potestad administrativa, reglamentaria y de tutela conforme a ley. Ante ello, se debe resaltar que los bienes estatales destinados al uso público o al cumplimiento de fines estatales específicos, poseen un régimen jurídico especial. Dichos bienes se caracterizan por su inalienabilidad e imprescriptibilidad, lo que impide su transferencia a particulares o la adquisición de derechos sobre ellos por prescripción.

Así, la jurisprudencia constitucional peruana reafirma que la imprescriptibilidad de las acciones ambientales no es una excepción, sino una consecuencia lógica de la protección reforzada que el ordenamiento jurídico reconoce a los bienes ambientales como parte del patrimonio de la Nación y del interés público.

En el plano internacional, el derecho a un ambiente sano ha sido reafirmado por la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972), la Carta de la Tierra (1992), la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002). Asimismo, en el ámbito interamericano, el Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce expresamente en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

8. DEBATE DOCTRINAL: ¿GARANTÍA REAL O RETO PENDIENTE?

En virtud del análisis efectuado, la imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales debe entenderse como un reto pendiente en el ordenamiento jurídico peruano. Pese a que la Constitución, la legislación ambiental y la jurisprudencia constitucional han reconocido el ambiente

como un bien jurídico de carácter colectivo, indisponible e imprescriptible, lo cierto es que en la práctica su aplicación carece de un desarrollo normativo sistemático y de criterios jurisprudenciales uniformes que garanticen su eficacia plena.

La falta de precisión sobre los alcances y límites de la imprescriptibilidad genera tensiones con principios estructurales del derecho, tales como la seguridad jurídica y la equidad procesal. En efecto, la indefinida posibilidad de accionar puede conducir a procesos de difícil resolución, en los cuales la pérdida de pruebas o la complejidad para individualizar responsables debilitan la eficacia real de la tutela ambiental. En este contexto, la imprescriptibilidad podría devenir en una disposición meramente formal, carente de eficacia real para garantizar la restitución plena de los perjuicios ambientales.

En consecuencia, si bien la imprescriptibilidad se fundamenta en sólidos principios axiológicos y constitucionales, aún no puede ser calificada como una garantía consolidada. Antes bien, constituye un desafío ineludible para el legislador, la doctrina y la jurisprudencia, quienes deben articular un marco normativo y conceptual que permita compatibilizar la protección reforzada del ambiente con los valores de certeza y equilibrio propios de la prescripción en materia civil. Solo a través de dicho proceso podrá alcanzarse una verdadera eficacia de la imprescriptibilidad en el ámbito de la responsabilidad civil por daños ambientales.

9. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite corroborar que la imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales no constituye todavía una garantía plenamente consolidada, sino que se configura como un reto pendiente dentro del ordenamiento jurídico peruano. Por tanto, este hallazgo confirma el objetivo planteado en la investigación, al demostrar que los avances normativos y jurisprudenciales, aunque relevantes, resultan insuficientes para asegurar una tutela ambiental efectiva.

Además, se confirma que la ausencia de un desarrollo normativo específico respecto al alcance de la imprescriptibilidad debilita su eficacia real. Esta situación genera efectos sociales significativos, puesto que introduce

incertidumbre en la protección de bienes ambientales colectivos y compromete la calidad de vida de la población, así como los derechos de las generaciones venideras.

Por otro lado, el análisis jurisprudencial refuta la premisa de que el reconocimiento constitucional de la imprescriptibilidad sea suficiente por sí solo para garantizar la reparación de los daños ambientales. La falta de criterios uniformes repercute en la sociedad al limitar el acceso a una justicia ambiental efectiva, lo que restringe la capacidad ciudadana de obtener reparación frente a daños de carácter progresivo o de manifestación tardía.

El examen de la doctrina especializada corrobora que la imprescriptibilidad, aunque jurídicamente fundamentada en principios de protección ambiental y de equidad intergeneracional, carece aún de una sistematización suficiente en el derecho ambiental peruano. Esta deficiencia repercute en la sociedad al provocar debates interminables que obstaculizan la formulación de políticas públicas coherentes en materia de justicia ambiental.

Se confirma que el carácter difuso, colectivo y de difícil detección del daño ambiental exige mecanismos de tutela reforzada, entre ellos la imprescriptibilidad. Sin embargo, su limitada aplicación práctica evidencia que la sociedad aún enfrenta un escenario de desprotección efectiva, lo que compromete el derecho fundamental de las personas a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

En consecuencia, puede afirmarse que la imprescriptibilidad debe ser entendida como un desafío aún inconcluso que demanda un mayor desarrollo doctrinal, legislativo y jurisprudencial. La trascendencia social de este desafío radica en que su correcta regulación dependerá de la construcción de una justicia ambiental que combine la tutela efectiva del ambiente con la seguridad jurídica, lo que permitirá promover así un desarrollo sostenible y la preservación intergeneracional de los bienes ambientales.

REFERENCIAS

Constitución Política del Perú. *Diario Oficial El Peruano* (30 de diciembre de 1993). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678

Coronel, L. (2019). Una aproximación conceptual del daño y su importancia en el dies a quo de la prescripción de la acción en la responsabilidad extracontractual: Una propuesta necesaria respecto del artículo 2235 del Código Civil ecuatoriano. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (37), 231-271. https://www.scielo.cl/pdf/rchdp/n37/0718-8072-rchdp-37-0231.pdf

Decreto Legislativo n.° 295. Código Civil. *Diario Oficial El Peruano* (25 de julio de 1984). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682684

Decreto Legislativo n.° 635. Código Penal. *Diario Oficial El Peruano* (8 de abril de 1991). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682692

Expediente n.° 0014-2015-PI/TC. *Tribunal Constitucional del Perú, Pleno Jurisdiccional* (10 de septiembre de 2019). https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00014-2015-AI.pdf

Expediente n.° 00470-2013-PA/TC. *Tribunal Constitucional del Perú, Pleno* (8 de mayo de 2013). https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00470-2013-AA.html

Expediente n.° 00964-2002-AA/TC. *Tribunal Constitucional del Perú, Sala Primera* (17 de marzo de 2003). https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00964-2002-AA.html

Expediente n.° 01303-2022-PA/TC. *Tribunal Constitucional del Perú, Sala Primera* (10 de febrero de 2023). https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01303-2022-AA.pdf

Expediente n.° 1757-2007-PA/TC. *Tribunal Constitucional del Perú, Pleno Jurisdiccional* (30 de noviembre de 2009). https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01757-2007-AA.pdf

Ley n.° 26834. Ley de Áreas Naturales Protegidas. *Diario Oficial El Peruano* (4 de julio de 1997). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775354

Ley n.° 28611. Ley General del Ambiente. *Diario Oficial El Peruano* (15 de octubre de 2005). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H901891

Ley n.° 29338. Ley de Recursos Hídricos. *Diario Oficial El Peruano* (31 de marzo de 2009). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H984116

Ley n.° 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. *Diario Oficial El Peruano* (22 de julio de 2011). https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1035931

Marroquín, Á. M. (2021). Los gobiernos locales como titulares de la reparación civil en los procesos penales por los delitos ambientales. *Justicia Ambiental*, *1*(1), 47-70. https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v1i1.458

Montero, D. (2012). Plazos de prescripción de las obligaciones patrimoniales surgidas del daño ambiental. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (129), 67-91. https://archivo.revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/10422/9787

Moreno, E. M. (1990). *La protección jurídica privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*. [Tesis doctoral, Universidad de Granada]. https://digibug.ugr.es/handle/10481/6496

Organización de las Naciones Unidas. (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano.* https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972

Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.* https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992

Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.* https://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002

Organización de los Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador».* https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html

Peña, M. (2013). Daño ambiental y prescripción. *Revista Judicial*, (109), 117-144. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r31079.pdf

Pérez, G. M. (2009). La responsabilidad civil por daños al medio ambiente en el derecho comparado. *Prolegómenos - Derechos y Valores*, *12*(23), 35-42. https://www.redalyc.org/pdf/876/87617260004.pdf

Sánchez, A. (1991). *La responsabilidad civil por inmisiones y daños al medio ambiente*. [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte]. https://repositorio.upn.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/803f9557-06b9-4677-82ee-67f86bb0a7cd/content

Velasco, L. K. (2014). *La acción penal y la reparación integral por los daños ambientales*. [Tesis de licenciatura, Universidad del Azuay]. https://dspace.uazuay.edu.ec/bitstream/datos/3987/1/10591.pdf

Vidal, A. (2020). La prescripción en la responsabilidad civil. *Revista Chilena de Derecho Privado*, (44), 339-372. https://doi.org/10.4067/S0718-80722020000200339

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

El autor realizó la concepción y el diseño de la investigación; efectuó el recojo, selección, sistematización, análisis e interpretación de fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales, entre ellas la Constitución Política del Perú, el Código Civil, el Código Penal, la Ley General del Ambiente, la legislación ambiental especial, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina nacional y comparada especializada en responsabilidad civil y daño ambiental. Asimismo, redactó el manuscrito, efectuó la revisión crítica de su contenido intelectual y aprobó la versión final para su publicación.

Agradecimientos

El autor agradece a los docentes y colegas que, mediante sus comentarios y sugerencias, contribuyeron al desarrollo y revisión crítica del presente trabajo de investigación.

Biografía del autor

Rafael Martín Martínez Vargas es abogado graduado y titulado por la Universidad Nacional de Trujillo. Doctor y Magíster en Derecho y Ciencias Criminológicas. Egresado de la Maestría en Derecho Civil y Comercial. Juez especializado del Subsistema Corrupción de Funcionarios. Docente universitario. Es autor de artículos en materia de derecho constitucional.

Correspondencia

rmv3626@gmail.com

Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 101-144
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1737

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

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

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

Eduardo Alexis Ormeño Espinoza
Philippi, Prietocarrisoza, Ferrero DU & Uría
(Lima, Perú)
Contacto: eduardo.ormeno@ppulegal.com
https://orcid.org/0000-0003-3426-5309

RESUMEN

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

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

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

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

ABSTRACT

The inadequate management of Construction and Demolition Waste (CDW) constitutes one of the most pressing environmental problems affecting Peru's urban environment. The illegal disposal of such waste on public property has led to the proliferation of informal dumping sites which, according to contemporary environmental legal doctrine, acquire the legal status of environmental liabilities and, consequently, are classified as degraded areas subject to mandatory remediation regimes. This article aims to critically analyze the regulatory and institutional framework governing the management of these areas in Peru and to identify the operational gaps that hinder effective enforcement. To this end, it examines the legal nature of CDW under Legislative Decree n.° 1278 and Supreme Decree n.° 002-2022-VIVIENDA; analyzes the applicable liability regimes and their limitations; and diagnoses the structural shortcomings that give rise to so-called orphan environmental damage, namely environmental liabilities whose remediation costs are unfairly borne by the public treasury due to the absence of an identifiable responsible party. In response to these deficiencies, the article proposes the operationalization of the principle of Extended Producer Responsibility (EPR) within the construction sector, together with the requirement of preventive financial guarantees linked to the granting of building permits, taking as a reference the model established by Spain's Royal Decree n.° 105/2008. The study concludes that only through robust environmental governance, focused on prevention and the effective internalization of environmental costs, will it be possible to ensure the practical effectiveness of the fundamental right to a balanced environment enshrined in the Political Constitution of Peru.

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

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

RESUMO

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

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

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

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

Recibido: 30/04/2026 **Revisado:** 15/06/2026
Aceptado: 20/06/2026 **Publicado en línea:** 30/06/2025

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y DEMOLICIÓN

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

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

2.1. Delimitación jurídica del concepto de RCD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. Del residuo al pasivo ambiental

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. La arquitectura normativa en el régimen general y sectorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 1

Distribución de competencias de fiscalización en materia de RCD

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

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

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

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

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

3.3. El vacío sancionador sectorial y sus consecuencias operativas

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

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

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

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

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

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

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

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

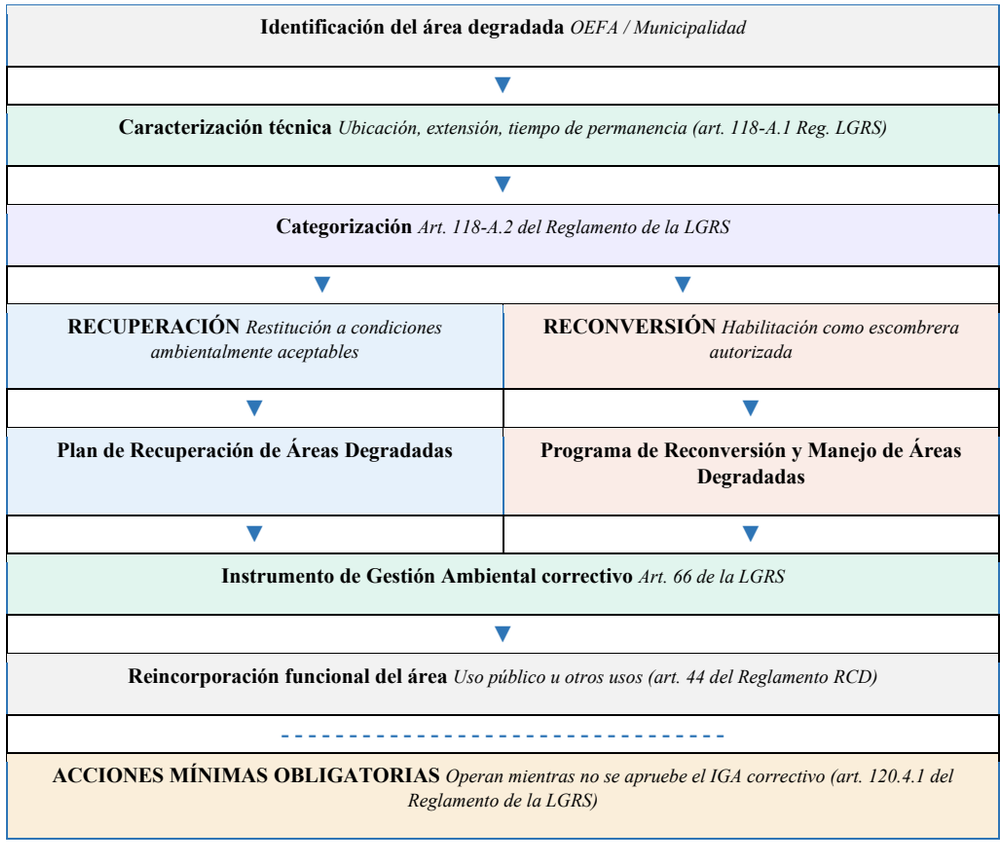
jurídico aplicable. Esta dicotomía comprende la categorización para recuperación o para reconversión. Al respecto, el numeral 118-A.2 del artículo 118-A del Reglamento de la LGRS establece que las áreas degradadas por residuos de la construcción y demolición deben ser categorizadas conforme a uno de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

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

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

Figura 1

Régimen de remediación de áreas degradadas por RCD



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

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

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

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

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

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

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

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

4. LAS FALLAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RCD

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

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

4.1. La brecha fiscalizadora y el déficit de infraestructura formal

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

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

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

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

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

Tabla 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> El régimen de responsabilidad ambiental exige que el causante del daño ambiental asuma la responsabilidad y los costos de su reparación; sin embargo, ¿qué pasa si la empresa queda insolvente o no tiene los fondos suficientes para asumir los costos de la reparación?, ¿quién asume la reparación de este daño? En la práctica, los costos de la reparación los asume el Estado y, por ende, la sociedad; o puede pasar que, como muchas veces ocurre, nadie asuma el costo de la reparación. A esto se le conoce como los «daños huérfanos», aquellos lugares contaminados en los que no se logra identificar a los responsables, o se les encuentra, pero estos se declaran insolventes. (pp. 144-145)

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

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

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

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

5. HACIA UNA GOBERNANZA AMBIENTAL

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

Con ese horizonte, el presente apartado examina dos órdenes de mecanismos que, en conjunto, articulan una respuesta integral a las brechas previamente identificadas. El primero aborda la Responsabilidad Extendida del Productor y el paradigma de la economía circular como marcos normativos orientados a transformar la lógica de generación y aprovechamiento de los RCD desde su origen. El segundo se ocupa de los instrumentos financieros precautorios y de los ajustes en la gobernanza ambiental que resultan indispensables para blindar el erario público frente a los daños huérfanos y garantizar la disponibilidad de recursos para la remediación de las áreas degradadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Instrumentos financieros preventivos y articulación interinstitucional

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

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

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

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

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

6. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS

André, J., & Cerdá, E. (2006). Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas. *Cuadernos Económicos de ICE, (71).* https://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/5880

Constitución Política del Perú [Const.]. Art. 2, inc. 22. (1993).

De la Puente, L. (2012). Adecuación del derecho de daños peruano a las particularidades del daño ambiental: los residuos sólidos peligrosos. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, *(2)*, 21–42.

Decreto de Urgencia n.º 022-2020. Decreto de Urgencia que aprueba medidas en materia de gestión de sitios contaminados en el territorio nacional. *Diario Oficial El Peruano* (27 de enero de 2020).

Decreto Legislativo n.º 1278. Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. *Diario Oficial El Peruano* (23 de diciembre de 2016).

Decreto Supremo n.º 002-2022-VIVIENDA. Reglamento de Gestión y Manejo de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento* (23 de marzo de 2022).

Decreto Supremo n.º 003-2013-VIVIENDA. Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento* (7 de febrero de 2013).

Decreto Supremo n.º 009-2023-MINAM. Reglamento del Decreto de Urgencia n.º 022-2020. *Ministerio del Ambiente* (4 de agosto de 2023).

Decreto Supremo n.º 014-2017-MINAM. Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. *Ministerio del Ambiente* (21 de diciembre de 2017).

Del Río, M., Izquierdo, P., Salto, I., & Santa, J. (2010). La regulación jurídica de los residuos de construcción y demolición (RCD) en España: El caso de la Comunidad de Madrid. *Informes de la Construcción, 62*(517), 81–86. https://doi.org/10.3989/ic.08.059

Gálvez-Martos, L., Styles, D., Schoenberger, H., & Zeschmar-Lahl, B. (2018). Construction and demolition waste best management practice in Europe. *Resources, Conservation and Recycling, 136*, 166–178. https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2018.04.016

Grandez, P. (2024). *Régimen jurídico del daño ambiental: Prevención, reparación y gestión de riesgos.* Palestra.

Huang, B., Wang, X., Kua, H., Geng, Y., Bleischwitz, R., & Ren, J. (2018). Construction and demolition waste management in China through the 3R principle. *Resources, Conservation and Recycling, 129*, 36–44. https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.029

Ibarrias, J., & Jalomo, F. (2024). Gestión de residuos de la construcción y la demolición en Brasil y México: Ideas de regulación, cambios, procesos e innovación. *Tecnogestión: Una Mirada al Ambiente, 21*(1), 29–53. https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/view/22390

Ley n.º 27972. Ley Orgánica de Municipalidades. *Diario Oficial El Peruano* (27 de mayo de 2003).

Ley n.º 28611. Ley General del Ambiente. *Diario Oficial El Peruano* (15 de octubre de 2005).

López, L., Roca, X., & Gassó, S. (2020). The circular economy in the construction and demolition waste sector: A review and an integrative model approach. *Journal of Cleaner Production, 248*, 119238. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119238

Lorenzetti, R., & Lorenzetti, P. (2020). *Derecho ambiental.* Tirant lo Blanch.

Martín, R. (2003). *Tratado de derecho ambiental* (Tomo IV). Edisofer.

Ormeño, E. (2025). Responsabilidad extendida del productor: agenda pendiente en el Perú. *Revista Gobernanza Social*, *(11)*, 28–31. https://gobernanzasocial.com/revista/edicion-11

Peña, M. (2015). Régimen especial de responsabilidad ambiental de sitios contaminados. *Innovare: Revista de Ciencia y Tecnología, 4*(2). https://doi.org/10.5377/innovare.v4i2.2745

Pereira, M., De Miguel, C., & Constantin, A. (Eds.). (2026). *Gestión de pasivos ambientales: diagnóstico, desafíos y lecciones para la minería en la región andina. Libros de la CEPAL* (166) (LC/PUB.2026/1-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Prieto, V., Jaca, C., & Ormazabal, M. (2017). Economía circular: relación con la evolución del concepto de sostenibilidad y estrategias para su implementación. *Memoria Investigaciones en Ingeniería*, *(15)*, 85–95. https://revistas.um.edu.uy/index.php/ingenieria/article/view/308

Purchase, C., Al Zulayq, D., O'Brien, B., Kowalewski, M., Berenjian, A., Tarighaleslami, A., & Seifan, M. (2022). Circular economy of construction and demolition waste: A literature review on lessons, challenges, and benefits. *Materials, 15*(1), 76. https://doi.org/10.3390/ma15010076

Real Decreto n.º 105/2008. Por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. *Ministerio de la Presidencia, España* (1 de febrero de 2008).

Resolución n.º 00012-2026-OEFA/DSIS. Aprueban el Listado de sitios contaminados identificados en el territorio nacional. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.*

Resolución n.º 0017-2025-OEFA/DSIS. Aprueban el Listado de sitios contaminados identificados en el territorio nacional. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.*

Resolución n.º 00019-2025-OEFA/DSIS. Aprueban el Listado de sitios contaminados identificados en el territorio nacional. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.*

Rondinel-Oviedo, D. (2023). Construction and demolition waste management in developing countries: A diagnosis from 265 construction sites in the Lima Metropolitan Area. *International Journal of Construction Management, 23*(2), 371–382. https://doi.org/10.1080/15623599.2021.1874677

Santamaría, R. (1996). *Administración pública y prevención ambiental: El régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos.* Instituto Vasco de Administración Pública.

Santamaría, R. (2019). Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción. *Revista Catalana de Dret Ambiental, 10*(1), 1–37. https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759

Siano, J. (2014). Pasivos ambientales y cambio de paradigma: Aplicaciones prácticas del principio de progresividad. *Revista de Derecho Ambiental*, *(39).*

Simental, V. (2020). *Derecho ambiental, desarrollo sostenible y responsabilidad social.* Tirant lo Blanch.

Suárez-Silgado, S., Betancourt-Quiroga, C., Molina-Benavides, J., & Mahecha-Vanegas, L. (2019). La gestión de los residuos de construcción y demolición en Villavicencio: estado actual, barreras e instrumentos de gestión. *Entramado, 15*(1), 224–244. https://doi.org/10.18041/1900-3803/entramado.1.5408

Valencia, G. (2010). La responsabilidad medioambiental. *Revista General de Derecho Administrativo*, *(25).*

Wieland, P., & Velarde, L. (2008). ¿Quién contamina paga? ¿Existen daños autorizados a la luz de las reglas de responsabilidad ambiental? *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, *(65)*, 369–399.

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

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

Agradecimientos

Sin agradecimientos.

Biografía del autor

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

Correspondencia

eduardo.ormeno@ppulegal.com

Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL
Revista del Poder Judicial del Perú Especializada en la Protección del Ambiente
Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 145-181
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1738

¿Un nuevo paradigma en la gestión ambiental? Apuntes sobre la autorregulación en el derecho ambiental peruano

A New Paradigm in Environmental Management? An overview of Self-Regulation in Peruvian Environmental Law

Um novo paradigma na gestão ambiental? Considerações sobre a autorregulação no direito ambiental peruano

Marcelo E. Ortiz García
Pontificia Universidad Católica del Perú
(Lima, Perú)
Contacto: a20162725@pucp.edu.pe
https://orcid.org/0009-0003-2784-1678

RESUMEN

En el presente artículo, se muestra la autorregulación (en adelante "AR") como herramienta en la legislación ambiental. Aunque su tratamiento legal se viene ampliando, persisten brechas en su análisis jurídico, que de momento ha sido abordado de manera general y superficial. A raíz de este contexto, este trabajo describe sus características, objetivos y procedimientos, así como los principales actores involucrados. Para ilustrar su funcionamiento, se analizan tres herramientas características de la AR presentes en la regulación ambiental peruana: la responsabilidad social empresarial, la normalización y el ecoetiquetado. La metodología empleada se basa en un análisis sistemático

de las leyes y de la bibliografía académica combinada con informes sectoriales. La descripción permite comprender cómo la AR puede integrarse eficazmente en la gobernanza ambiental y servir como referencia para futuras iniciativas regulatorias. Como hallazgo central, se destaca que la AR se configura como una herramienta con potencial para fortalecer la gestión ambiental en el Perú, al aportar beneficios tanto al sector público como al privado, y al abrir la posibilidad de enfoques cooperativos y de responsabilidades compartidas frente a las limitaciones presentes en el modelo tradicional.

Palabras clave: autorregulación; derecho ambiental; responsabilidad social empresarial; normalización; ecoetiquetado.

Términos de indización: legislación ambiental peruana; cumplimiento normativo; Gestión ambiental.

ABSTRACT

This article presents self-regulation ("SR") as a tool in environmental legislation. Although its legal treatment has been expanding, gaps remain in its legal analysis, which has so far been addressed in a general and superficial manner. In response to this need, this study describes its characteristics, objectives, and procedures, as well as the main actors involved. To exemplify its functioning, three characteristic tools of SR present in Peruvian environmental regulation are analyzed: corporate social responsibility, standardization, and ecolabeling. The applied methodology uses a systematic approach of laws and academic literature combined with sectoral reports. This description provides insights on how SR can be effectively integrated into the environmental governance system and serve as a reference for future regulatory initiatives. The central finding of this paper is that SR has the potential to strengthen environmental management in Peru by providing benefits to both the public and private sectors and transcending the limitations of the traditional model in favor of cooperative approaches and shared responsibilities.

Keywords: self-regulation; environmental law; corporate social responsibility; standardization; ecolabeling.

Index terms: peruvian environmental legislation; regulatory compliance; environmental management.

RESUMO

O presente artigo apresenta a autorregulação (em adiante "AR") como um instrumento na legislação do meio ambiente. Embora seu tratamento legal esteja em ampliação, persistem disparidades em sua análise jurídica, que até o momento está sendo avaliada de maneira geral e superficial. Com base dessa necessidade, o trabalho descreve suas características, objetivos e procedimentos, bem como os principais atores envolvidos. Com o fim de poder ilustrar seu funcionamento, analisam-se três instrumentos característicos da AR presentes na regulação ambiental peruana: a responsabilidade social empresarial, a normalização e a rotulagem ecológica. A metodologia utilizada baseia-se em análise sistemática de leis e da bibliografia acadêmica, combinada com relatórios setoriais. A descrição permite compreender como a AR pode ser integrada eficientemente à governança ambiental e servir de referência para futuras iniciativas regulatórias. Como conclusão principal, destaca-se que a AR se configura como um instrumento com potencial para reforçar a governança ambiental no Peru, ao trazer benefícios tanto para o setor público como para o privado e ao viabilizar abordagens cooperativas e de responsabilidades partilhadas face às limitações existentes no modelo tradicional.

Palavras-chave: autorregulação; direito ambiental; responsabilidade social empresarial; normalização; rotulagem ecológica.

Termos para indexação: legislação ambiental peruana; conformidade regulatória; gestão ambiental.

Recibido: 01/05/2026 **Revisado:** 08/06/2026
Aceptado: 15/06/2026 **Publicado en línea:** 30/06/2026

1. INTRODUCCIÓN

El estudio del derecho ambiental lleva casi por inercia a centrar la atención en el Estado, sus competencias, deberes y obligaciones. La construcción en la dogmática jurídica ha tendido a posicionar al aparato estatal como el actor principal en la protección del medio ambiente, de modo que se le atribuye un rol preponderante en el diseño, la implementación y la supervisión de las políticas y normas orientadas a su tutela. En este escenario, cabe empezar con el planteamiento de la pregunta "¿Qué espacio tiene el sector privado en nuestro modelo de gestión ambiental?". Sobre esto, es importante señalar que los tiempos actuales de cambio —impulsados por dinámicas tecnológicas, políticas y sociales— obligan al jurista a replantear ideas y paradigmas que hace poco permanecían fuera del foco de la discusión. Así, emergen en el presente nuevas concepciones sobre la regulación y las relaciones tradicionales entre ciudadanos, empresas y el Estado.

En este escenario, la autorregulación (en adelante "AR") se ubica dentro del espectro regulatorio peruano como una herramienta jurídica reconocida en la gestión ambiental que busca generar beneficios en el sector y, a la vez, lidiar con los problemas tradicionales presentes en el modelo actual. De esta manera, se plantea como objetivo describir su estructura y funcionamiento, así como realizar una aproximación inicial a los tres escenarios de implementación. El análisis se enfoca en la construcción de los componentes de la AR en relación con la normativa y los procedimientos dentro de la gestión ambiental enfocada en las empresas.

Para lograr el objetivo, el artículo se ha dividido en cinco secciones. En la primera, se delimita el marco conceptual y fundamentos que establecen la base teórica necesaria para el análisis de la AR. Este contiene conceptos y definiciones clave, junto con teorías y enfoques que contextualizan a la AR en el espacio regulatorio actual.

Posteriormente, en la segunda sección, se realiza una revisión general de la herramienta que busca delimitar la justificación que hace necesaria la incorporación y el fomento de la AR. Conjuntamente, se recogen algunas pautas establecidas en la doctrina relacionadas con la presencia del Estado y las políticas del sector para orientar su incorporación en el marco regulatorio.

En la tercera sección, se describen tres fórmulas de AR presentes en la legislación ambiental peruana: la responsabilidad social empresarial (RSE), la normalización y el ecoetiquetado. A grandes rasgos, se explica la lógica de su uso, el funcionamiento de estas herramientas en conjunto a la legislación ambiental peruana y su vinculación conceptual con la AR.

La implementación de la AR ha generado posiciones encontradas en la literatura académica que ameritan incluir un apartado de discusión. De esta forma, en la cuarta sección, se exponen los ejes centrales de esta discusión en torno a la implementación de la AR en el marco regulatorio. Además, se delimita de manera general los principales argumentos. A modo de cierre, en la quinta sección, se presentan las conclusiones arribadas a partir del análisis descriptivo de la AR y se plantean algunas reflexiones para futuras iniciativas.

El reto para el futuro del derecho ambiental peruano es claro: en el país, se necesitan mejores normas, acompañadas de instituciones que puedan hacerlas cumplir y que gocen de legitimidad en el tejido social. En ese contexto, la contribución central de esta investigación radica en ampliar el debate sobre la gestión ambiental en el Perú, mediante la incorporación de nuevas perspectivas sobre el rol del sector privado y las herramientas de AR. De este modo, el trabajo aporta elementos para repensar la interacción entre el Estado, las empresas y la sociedad civil, lo que abre un espacio de reflexión sobre cómo estas dinámicas podrían fortalecer la arquitectura regulatoria en materia ambiental.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Conceptos y definiciones clave

En líneas posteriores, se desarrollan los conceptos que delimitan el objeto de estudio, con el propósito de establecer un marco analítico claro para el análisis de la AR en el espectro regulatorio peruano.

2.1.1. La autorregulación como técnica regulatoria

Una primera interrogante que surge es "¿Qué entendemos por regulación?". En términos generales, la regulación abarca el conjunto de acciones del Estado para ordenar y controlar determinadas actividades (Laguna de Paz,

2011, p. 90). En el Perú, esta idea se ha ido construyendo de manera limitada. Al respecto, Huapaya (2010) señala que «en la experiencia peruana se ha adoptado, sin mucho análisis, un concepto restringido de regulación, el cual lo identifica con la regulación económica, en su variante sustitutiva o clásica» (p. 313). Sin embargo, la intervención del Estado, a través de la regulación, trasciende sus funciones clásicas sobre el dictado de normas, que comprende las acciones de supervisar, resolver y sancionar.

En esta investigación, se propone ir un paso más allá y abordar este concepto desde una perspectiva amplia, que trascienda los límites de su definición convencional y permita reconocer su complejidad, así como las múltiples dimensiones que lo constituyen. La actividad de regular no se limita al ámbito de la actuación estatal; es decir, el Estado no es el único que la genera. El proceso regulatorio debe comprenderse, según McAllister (2014), desde una óptica amplia; por ende, se debe asumir que los actores privados también emiten regulación.

La autorregulación (AR) es definida por Rodríguez (2023) como el proceso mediante el cual los sujetos privados establecen normas y mecanismos de control, cuyo cumplimiento es voluntario y carece de mecanismos externos de coacción. Asimismo, la autora sostiene que estas normas pueden permanecer circunscritas al ámbito privado en el que se originan, aunque, en determinados casos, sus resultados o referencias pueden ser considerados por las instancias públicas. La aplicación de herramientas de AR se ha extendido a diversos sectores, en los que cumple funciones específicas. En este sentido, Laguna de Paz (2011) identifica su utilización en ámbitos como la calidad industrial, el sector audiovisual, entre otros. Para los fines del presente artículo, el análisis de la implementación de la AR se circunscribe al ámbito del derecho ambiental peruano.

2.1.2. Apuntes sobre la regulación ambiental en el Perú

En el marco de la actividad empresarial, la regulación constituye un componente central, pues establece las *reglas de juego* que los titulares de actividades económicas deberán cumplir. La principal herramienta de regulación empleada en la gestión ambiental en el Perú es la de comando y control

(C&C). Esta consiste, de acuerdo con Lorenzetti (2010), en la descripción de un determinado comportamiento mediante la fijación de estándares y, seguidamente, el control de su cumplimiento; además, la regulación por C&C se caracteriza por ser muy detallada en el aspecto técnico, así como ajustable y verificable. En ese sentido, el autor propone como ejemplo de este sistema a los procedimientos para obtener una licencia ambiental.

En relación con sus elementos, el C&C está conformado por una serie de licencias, permisos y estándares (controles, obligaciones y requerimientos de calidad), que son establecidos a través de entidades estatales y, a la vez, estas tienen la responsabilidad de asegurar su cumplimiento (Faure y Partain, 2019, p. 30). Un elemento característico de estas medidas, para Azqueta (2007), es que cambian y reducen las opciones disponibles para los agentes económicos, lo que propicia que algunas alternativas dejen de ser legalmente posibles (p. 287). Sumado a esto, el autor indica que estas medidas son establecidas a través de los siguientes puntos: (i) estándares sobre productos, (ii) normas sobre utilización de recursos naturales, (iii) estándares que regulan procesos productivos, y (iv) normas de planificación del territorio. Si bien las categorías (ii) y (iv) evidencian una mayor carga regulatoria, el presente artículo se centrará en el análisis de las categorías (i) y (iii).

En el Perú, este aparato ha sido construido a través de un proceso cambiante, el cual ha atravesado varias fases desde la aprobación del primer Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales en la década de los noventa hasta la actualidad. Se ubican como los tres elementos principales que conforman la gestión ambiental a la política, al derecho y a la administración ambiental (Brañes, 2018, p. 117). A nivel nacional, estos componentes se encuentran organizados a través del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), normado a través de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley n.° 28245 del SNGA), y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo n.° 014-2024-MINAM (RLSNGA). En la práctica, este sistema contempla un esquema funcional donde los tres componentes enunciados se relacionan como un todo integrado.

En primer lugar, respecto al primer componente, existe una diversidad de políticas que son relevantes para la gestión ambiental en el Perú. Este grupo es liderado por la Política Nacional del Ambiente al 2030 (PNA),

aprobada mediante Decreto Supremo n.º 023-2021- Minam y otras con alcance sectorial. En lo referido al derecho, nuestro país cuenta con una Ley General del Ambiente (Ley n.° 28611) como el dispositivo legal principal. Posteriormente, se encuentran normativas con un amplio ámbito de aplicación, como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante la Ley n.° 29763 o la Ley de Recursos Hídricos (Ley n.° 29338). Sumado a este marco jurídico, se encuentra una considerable producción normativa a través de la vía reglamentaria. En tercer lugar, la administración ambiental en el Perú está encabezada por el Ministerio del Ambiente (Minam), entidad que ejerce la rectoría del sector ambiental y tiene a su cargo la formulación, conducción, supervisión y ejecución de la Política Nacional del Ambiente (PNA), de conformidad con el artículo 4 de su ley de creación (Decreto Legislativo n.° 1013). En este marco, y como parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), las competencias en materia ambiental también se distribuyen entre otras entidades públicas responsables de funciones como la fiscalización ambiental, la evaluación del impacto ambiental y demás actividades vinculadas con la gestión ambiental.

Resulta pertinente señalar que el marco normativo ambiental aplicable a los titulares de actividades económicas atraviesa un proceso de consolidación y creciente endurecimiento. Un sector de la doctrina coincide en que la regulación ambiental, desde un punto de vista formal, se ha consolidado en el Perú y, pese a algunos vaivenes, se ha expandido en los últimos años (Andaluz, 2023; Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE], 2020; Wieland, 2017). Los estándares de protección en las normas se han venido elevando y existiría cierto consenso en que, en términos *ius positivista*s, se tiene una institucionalidad ambiental completa. Por ejemplo, en lo que respecta a la fiscalización, un estudio realizado por la OCDE (2020) indica que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha logrado un progreso significativo y acelerado en la estructuración de procesos de fiscalización orientados a garantizar la protección ambiental.

En la práctica, se expresa en que, por lo general, (i) una cantidad significativa de sectores tienen una base regulatoria ya construida que evidencia obligaciones en materia ambiental; y, (ii) en la actualidad, va a ser difícil

encontrar espacios donde existan vacíos o no existan normas aplicables, así como alguna institución con competencias en materia ambiental. Cabe destacar que los últimos sectores donde se vienen incorporando obligaciones ambientales son el turístico (reglamento aprobado mediante Decreto Supremo n.º 003-2023-Mincetur) y el de comunicaciones (reglamento aprobado mediante Decreto Supremo n.° 023-2024-MTC), con sus respectivos reglamentos en una fase de implementación.

2.1.3. Sostenibilidad ambiental y el sector empresarial

A nivel mundial, la humanidad se encuentra ante un fenómeno en el ámbito empresarial que apunta a reconfigurar las dinámicas corporativas a escala global: la inclusión de sostenibilidad ambiental en los negocios. Históricamente, se ha señalado a las empresas como las principales responsables de la contaminación ambiental; sin embargo, aunque no son las únicas causantes de este escenario, su contribución al deterioro del planeta puede calificarse como significativa (Barnett et al., 2021, p. 35). Con el paso del tiempo, la concepción de la empresa y de su actividad ha experimentado una transformación significativa, lo que hace necesario ampliar el enfoque desde el cual se la analiza. En la actualidad, la empresa es entendida como un sistema social complejo que no puede explicarse desde una perspectiva reduccionista; por el contrario, debe concebirse como una organización dinámica, integrada por diversos sistemas de toma de decisiones que responden a lógicas diferenciadas (Pérez et al., 2009). Esta perspectiva permite comprender que la actuación empresarial no se encuentra determinada exclusivamente por la búsqueda de lucro, sino también por otros factores económicos, sociales, organizacionales e institucionales que inciden en la adopción de decisiones y orientan su ámbito de actuación.

La inclusión progresiva del factor sostenibilidad estaría generando cambios en el comportamiento de las empresas y en la forma de hacer negocios, al replantear las interacciones entre sus componentes internos y su relación con el entorno. La protección del medio ambiente, al menos de forma declarativa, empezaría a formar parte de las preocupaciones del sector y de los grupos de interés alrededor de las corporaciones. Estas transformaciones pueden reflejarse

en los procesos, la toma de decisiones, las estrategias comerciales, entre otros. El criterio reputacional y el cumplimiento de la normativa ambiental son factores, que —según Barreira y Meyer (2018)— en la actualidad son de gran importancia, sobre todo para las grandes empresas. A su vez, los autores destacan que, cuando una empresa es objeto de una inspección y se detectan infracciones a la normativa ambiental, estas pueden afectar sus ingresos y su cuota de mercado. Además de las sanciones administrativas, la empresa puede enfrentar represalias por parte de los consumidores, como boicots a sus productos o servicios.

2.2. Teorías y enfoques

En este punto, se abordan algunas construcciones teóricas y enfoques de la dogmática de la regulación en general y, seguidamente, en materia ambiental que resultan necesarios para situar la AR dentro del debate contemporáneo sobre diseño e implementación de instrumentos regulatorios.

2.2.1. Responsabilidades compartidas y cooperación en la gestión ambiental

La protección del ambiente no solo es un asunto que le compete exclusivamente al Estado. En un modelo regulatorio ambiental, el Gobierno no es el único actor capaz de generar progreso ambiental y, en algunos casos, tampoco es el mejor para crear beneficios (Esty, 2017). De esta manera, la irrupción del factor de sostenibilidad nos llevaría a replantear el modelo tradicional del Estado como el *gran leviatán* y sobre los usos de su fuerza. Se presenta la idea de un escenario favorable para transitar a un modelo cooperativo que podría transformar al tradicional esquema inclinado al C&C representado en la gestión ambiental. Al respecto, Esteve (2022) identifica la creación de un escenario de cooperación entre los poderes públicos y particulares en la protección del medio ambiente, lo que supera así los planteamientos que le otorgan al Estado «una posición de mando» sobre el sector privado. Este reconocimiento resulta positivo, en tanto admite que la actuación de los particulares en la esfera privada —a través de empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras formas de asociación— desempeña un papel fundamental para que el Perú alcance sus objetivos en materia ambiental.

El sector privado podría tener una reacción *reflexiva* en este contexto que module y cambie acciones: la reacción estaría producida tanto por el endurecimiento de la normativa ambiental como por las ventajas que esta le podría reportar (Esteve, 2022, p. 137). La inclusión de prácticas de sostenibilidad empieza a ser valorada como una ventaja competitiva en el mercado para las empresas que la implementan. Estas ventajas se explicarían por diferenciación y por costos. En el mercado, los atributos intangibles —como la reputación y el mayor compromiso ambiental— fortalecen el posicionamiento, mientras que las prácticas tangibles —por ejemplo, la eficiencia en el uso de recursos y la capacitación— mejoran la productividad y reducen los costos (Valencia, 2020).

2.2.2. Actores involucrados y estructura de gobernanza

Dentro del análisis del funcionamiento de la AR, se contempla el involucramiento de distintos actores o *stakeholders* que conforman estos sistemas. En términos generales, el mapeo de estos miembros permite describir mejor cómo opera la AR en la práctica en torno a los principales grupos involucrados.

En el presente trabajo, se adopta la definición de *stakeholder* propuesta por Fernández y Bajo (2012), quienes entienden este anglicismo como todo individuo o grupo que posee un interés en una empresa u organización, y que, al mismo tiempo, puede influir en sus actividades o verse afectado por ellas. Según los autores, este concepto amplía el enfoque tradicional centrado exclusivamente en los accionistas, al incorporar a otros grupos de interés, como los trabajadores, los clientes, los proveedores y la sociedad en general, cuya consideración resulta esencial para la sostenibilidad de la organización en el largo plazo. A partir de este marco conceptual, se identifican tres *stakeholders* relevantes para el análisis de la autorregulación (AR) en el Perú:

a. Sector privado: se encontró, principalmente, a las empresas como los principales destinatarios de las normas y quienes asumen las obligaciones derivadas de la identificación de sus impactos ambientales. Forman parte de este sector también las Organizaciones

No Gubernamentales (ONG), sobre las cuales se percibe que, en los últimos tiempos, han tenido una participación más activa en asuntos ambientales (Esty, 2017). El sector privado desempeña un papel central en el sistema de autorregulación (AR), ya que es en la esfera privada donde estos mecanismos surgen inicialmente para, posteriormente, ser incorporados al ámbito público mediante su reconocimiento, articulación o integración dentro del marco regulatorio estatal.

b. Estado: El Estado ha sido tradicionalmente el actor hegemónico en el marco regulatorio ambiental. Se encuentra a cargo de su diseño, implementación y supervisión. Si bien la gestión ambiental es conceptualizada por Brañes (2018) como una función pública que puede constituir un cometido, misión o prerrogativa del Estado, esta no se ejerce de manera exclusiva. Por el contrario, para el autor, se busca que esta pueda transformarse en una función compartida con la sociedad civil. De esta manera, en el ámbito de la AR, el Estado no desempeña este rol protagónico, sino que, bajo la idea de autorregulación regulada[1], interviene de manera accesoria.

c. Ciudadanía: se reconoce que el comportamiento de la ciudadanía desempeña un rol cada vez más importante en la gestión ambiental. Aparece la idea del *consumidor ecológico*, bajo la cual se percibe que un grupo creciente de consumidores con conciencia ecológica está incorporando factores de sostenibilidad en sus decisiones de compra (Esty, 2017). Tomando esta premisa, la ciudadanía también tiene un rol dentro de los esquemas de AR, al participar principalmente a través de sus decisiones al momento de adquirir productos, bienes y servicios.

2.2.3. Combinaciones inteligentes en la elección de instrumentos regulatorios

En la regulación ambiental peruana, confluyen mecanismos que, si bien operan en el mismo entorno, responden a lógicas diferenciadas. Las intervenciones a través de C&C pueden ser una expresión más rígida de la

1 Ver punto 3.2.1. del presente trabajo.

regulación, mientras que la AR y sus manifestaciones pueden incorporar elementos más flexibles. En este contexto, la autorregulación (AR) da paso a formas de regulación no coactivas y no vinculantes. En la búsqueda de mecanismos más eficaces para alcanzar los fines públicos, las formas imperativas de intervención estatal evolucionan hacia modelos de actuación basados en la cooperación (Darnaculleta, 2005, p. 376). Desde esta perspectiva, resulta más adecuado concebir un escenario de articulación entre los distintos instrumentos regulatorios que una sustitución de unos por otros. Sobre la base de que ningún mecanismo, considerado de manera aislada, resulta suficiente para afrontar la complejidad de los problemas ambientales, Faure y Partain (2019) proponen el desarrollo de combinaciones inteligentes de herramientas regulatorias, en las que se integran instrumentos de derecho público y de derecho privado. En consecuencia, la articulación de ambos tipos de mecanismos puede constituir una estrategia de diseño normativo e institucional orientada a fortalecer la gestión ambiental.

En todo caso, coincidimos con Baldwin et al. (2011) en que el principal desafío consiste en encontrar un equilibrio óptimo entre los mecanismos de autorregulación y la regulación tradicional de *command and control* (C&C), de modo que su combinación responda de la mejor manera a los legítimos intereses públicos y cuente con el mayor respaldo posible. Alcanzar este objetivo exige profundizar en el análisis de evidencia empírica y en estudios comparados que permitan evaluar, de manera objetiva, el impacto de estos instrumentos en distintos sectores económicos y determinar en qué medida constituyen mecanismos idóneos para alcanzar resultados eficientes. Desde esta perspectiva, el reto futuro radica en definir, para cada contexto específico, cuándo resulta más adecuado recurrir a técnicas de C&C y en qué supuestos conviene habilitar espacios para la implementación de mecanismos de autorregulación (AR). En consecuencia, más que concebir ambos modelos como alternativas excluyentes, corresponde entenderlos como instrumentos potencialmente complementarios dentro de una estrategia regulatoria orientada a mejorar la eficacia de la gestión ambiental.

3. METODOLOGÍA

La redacción del artículo emplea una metodología sistemática orientada al análisis descriptivo de una serie de fuentes normativas. Esta evaluación integra la legislación ambiental peruana en conjunto a otros marcos normativos relevantes a nivel nacional para el funcionamiento de la AR. Complementariamente, se realiza una revisión de bibliografía académica especializada, la cual proviene principalmente de dos tradiciones jurídicas que han tenido una recepción importante en el derecho nacional. Por un lado, se considera el *common law* y, por otro lado, el derecho administrativo (principalmente de origen español), el cual integra sus categorías conceptuales y herramientas analíticas para abordar el problema de estudio. Adicionalmente, se incorporan informes sectoriales y estadísticas disponibles, con el fin de contextualizar el desarrollo y la aplicación de la AR.

Las tres herramientas de AR fueron seleccionadas por su representatividad dentro de la gestión ambiental, por su tipificación en la principal normativa, y por la disponibilidad de información normativa. Se tratan de casos ampliamente documentados que permiten ilustrar el funcionamiento de la AR en distintos contextos regulatorios. El análisis se desarrolla mediante técnicas de interpretación jurídica sistemática, orientadas a identificar la estructura normativa, los objetivos regulatorios y los mecanismos operativos de la AR. De esta manera, se realiza una triangulación básica entre la normativa, la doctrina académica y la evidencia empírica, con el propósito de reforzar la validez descriptiva del estudio y ofrecer una reconstrucción coherente del diseño y de la implementación de la herramienta.

No obstante, resulta pertinente señalar las limitaciones inherentes al carácter descriptivo del estudio: la selección de casos no ha sido concebida con fines de representatividad estadística, por lo que los resultados no pueden extrapolarse más allá de contextos similares o comparables. Asimismo, los hallazgos deben entenderse únicamente como aproximaciones descriptivas, sin que ello implique la formulación de inferencias explicativas ni evaluaciones causales respecto de su efectividad.

4. VISTA GENERAL DE LA AUTORREGULACIÓN EN EL PERÚ

4.1. Justificación de la incorporación y el fortalecimiento de la AR: problemas tradicionales

¿Por qué utilizar los mecanismos de AR?[2] Existen diversas razones que justifican la adopción de la autorregulación (AR) desde una perspectiva de interés público. Ello ocurre, por ejemplo, cuando una actividad se ve afectada por fallas de mercado, cuando los instrumentos del derecho privado resultan insuficientes o excesivamente costosos para corregir dichas fallas, o cuando la AR constituye un mecanismo más eficiente y menos oneroso que la regulación pública tradicional para resolver determinados problemas (Ogus, como se cita en Alza, 2011, p. 76). En este contexto, la implementación de herramientas de AR puede ofrecer ventajas frente a otros instrumentos regulatorios. Entre sus principales fortalezas, se encuentran la reducción de las asimetrías de información, una mayor capacidad de adaptación a contextos cambiantes y un incremento de la legitimidad de las decisiones regulatorias, aspectos que suelen representar limitaciones para los modelos tradicionales de regulación (Falla et al., 2025). Dentro del terreno de la gestión ambiental peruana, se busca describir a la AR como una técnica, que —además de sus beneficios— se enmarca en la estrategia para lidiar con los *problemas tradicionales* de la regulación en materia ambiental: estos problemas se pueden encontrar en los costos de regular y en las dificultades de implementación y gestión de la regulación ambiental.

Antes de continuar, es indispensable reconocer los avances y logros en el proceso de construcción de la regulación ambiental; sería irracional desconocer que se cuenta con mayores herramientas y una mayor protección en el plano jurídico que, por ejemplo, hace veinte años. Sin embargo, esta regulación y sus mecanismos de aplicación presentan estos problemas tradicionales que vienen siendo advertidos en la literatura académica. En términos generales, las labores de supervisión y acatamiento suelen depender de procedimientos administrativos estrictos, formales y costosos. Estos

2 El análisis más detallado de los potenciales beneficios encontrados en la literatura académica sobre el uso de herramientas de AR podrá encontrarse en las sección (5.1), titulada "Potenciales beneficios de la autorregulación" del presente artículo.

procesos, a menudo, no guardan relación con el bienestar de la ciudadanía; su acumulación termina dificultando tanto la formalización y el crecimiento de las empresas como la eficacia de la regulación (OCDE, 2020, p. 25). La dinámica regulatoria requiere una inversión importante por parte del Estado y de las empresas. De acuerdo con la OCDE (2019), estas tareas «generan costos para el Estado y cargas para los sujetos regulados, los cuales deben ser analizados periódicamente a fin de establecer un balance frente al desempeño en términos de efectividad» (p. 52). Por parte del Estado, los costos están en el dictado de normas, pero también en la verificación del cumplimiento, para lo cual debe destinar recursos en la contratación de funcionarios, sistemas de información, acciones de supervisión, infraestructura, entre otras.

En el sector forestal, donde existe un marco jurídico-institucional que se ha consolidado en los últimos años, se encuentran algunos ejemplos que podrían ilustrar estos problemas tradicionales[3]. Primero, en relación con los costos, las supervisiones serían onerosas debido al traslado de personal y al apoyo logístico en las zonas donde se ubican —diversas operaciones se ubican en lugares remotos—, además del trabajo de análisis posterior para evaluar infracciones y establecer sanciones (Solís, 2016). Seguidamente, a pesar de que se tiene un amplio desarrollo legislativo, habría problemas de ejecución. Al momento de aplicar esta legislación, Suarez (2023) encuentra que muchas herramientas e instrumentos ya contemplados en la ley no se implementan correctamente o se aplican de manera ineficiente. Para el autor, la falta de implementación de mecanismos de gobernanza y las trabas en la gestión muestran que el principal problema está en la ejecución del sistema más que en su diseño, por lo que se sugiere que, antes de promover nuevas reformas, se debe mejorar la aplicación de las normas existentes.

En este contexto, los problemas previamente identificados del modelo de C&C conllevan a reflexionar sobre la incorporación de herramientas alternativas para poder abordarlos. Resulta pertinente examinar otras técnicas regulatorias que incorporen mecanismos distintos a los de C&C. A partir

3 Este breve ejemplo advierte sobre ciertas limitaciones presentes en el modelo regulatorio, las cuales no derivan de un único factor, sino que parecen asociarse a la interacción compleja entre diseño institucional y contexto de aplicación, lo que invita a una evaluación crítica y prudente de sus alcances.

de esta idea, la incorporación de la AR se presenta como una de las posibles vías para empezar a gestionar esta problemática identificada en el esquema tradicional de la regulación ambiental.

4.2. Pautas para la incorporación de la autorregulación en la gestión ambiental peruana

Se explicó que la relación entre el Estado, los particulares y la sociedad para la protección ambiental forma parte de la discusión recurrente al momento de pensar en las herramientas normativas para la eficiente protección de la naturaleza. En este contexto, se propone que la implementación de estas herramientas dentro del marco regulatorio se realiza bajo dos pautas[4]. En primer lugar, el fomento y apoyo a las herramientas de AR no implica una renuncia del Estado a sus principales facultades (regular, fiscalizar, entre otras) en el sector que se implementen. En segundo lugar, se considera que la implementación de estas herramientas, en el campo de la gestión ambiental, debe ir en línea con los objetivos principales trazados por el Estado.

4.2.1. El Estado no renuncia a sus facultades: La autorregulación regulada

El rol protagónico que desempeña el sector privado respecto de las herramientas de AR no implica una ausencia completa del Estado en el sector donde se apliquen. Merece apuntar a la noción de *autorregulación regulada*[5] y desarrollarla en el presente caso. La idea en general, detrás de esta figura, plantea que determinados controles y normas, elaborados por el sector privado, son reconocidos por el aparato estatal; además, por una decisión de política legislativa, son relevantes para el sistema jurídico, de modo que se convierten en una técnica o instrumento en manos de las administraciones para gestionar lograr diversos objetivos encomendados (Rodríguez, 2023). Este reconocimiento es positivo, pero el uso y el fomento de estas herramientas tiene un carácter complementario, que no presume una renuncia del Estado a continuar haciendo uso de sus facultades.

4 Ambos parámetros tienen fundamentos que descansan en premisas doctrinales.

5 Esta figura ha sido desarrollada de forma preeminente por la doctrina española y ha sido bien recepcionada en el Perú por la doctrina administrativista principalmente.

Dentro de esta relación entre el Estado y los particulares, es característico que el Gobierno tome en consideración las referencias ofrecidas por los actores privados en un marco de control, prevención y gestión de riesgos, pero no hasta el punto de renunciar a todas sus facultades y dejar que estas referencias sean asumidas sin reservas (Esteve, 2002). Parece que pensar en las combinaciones inteligentes apuntan a un *modelo regulatorio mixto* presente en la AR, donde el sector privado actúa al ejercer liderazgo, y el Estado se mantiene presente para garantizar el *interés general*, que en este caso constituye la protección del bien jurídico que es el medio ambiente.

4.2.2. La necesaria coherencia entre el uso de autorregulación y los objetivos del sector ambiental

Las interacciones entre los sectores públicos y privados desempeñan un rol importante y merecen ser un punto de estudio. Una idea transversal que subyace a la incorporación y al fomento en favor de las herramientas de AR es que puedan ser útiles para contribuir a los objetivos de las políticas del sector ambiental. Sobre esto, el trabajo de Cashore et al. (2021) evidencia una idea en torno a que la gobernanza privada puede ser un sustituto en escenarios donde la regulación pública es inadecuada y, además, puede desempeñar un rol complementario a las políticas públicas. En un escenario ideal, la implementación de la AR en la legislación ambiental se alineará con los objetivos de políticas principales del sector. Se refuerza la consigna del carácter complementario de estas herramientas y en el caso de la gestión ambiental se debe apuntar a la consecución de los objetivos principales de las políticas públicas ambientales con un énfasis en generar sinergias entre los actores involucrados.

La principal normativa del sector es coherente con esta idea de trabajo conjunto. Nuestra LGA recoge, en su artículo XI[6], el principio de gobernanza

6 El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia (artículo XI, *Del principio de gobernanza ambiental*)

ambiental; bajo los mandatos de este principio, el diseño y la implementación de las políticas públicas ambientales deben orientarse a garantizar la participación efectiva, coordinada e integrada de los actores públicos y privados. Además, existen principios en la Ley del SNGA, como la participación, la concertación[7], la promoción y el apoyo a las iniciativas voluntarias dirigidas a la prevención de la contaminación[8], que facilitan esta coordinación y apoyo entre sectores. Se encuentra también, en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental[9] (SEIA), este enfoque integrador. El Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 019-2009-Minam, señala en el inciso d) del artículo 3[10] que, además de los principios de la LGA, este sistema se rige, entre otros, por el principio de responsabilidad compartida donde los actores públicos, privados y sociales —incluyendo al Estado, los inversores, las ONGs y la ciudadanía— articulan esfuerzos conjuntos para fortalecer la gestión ambiental y aplicar eficazmente el SEIA.

Se han mencionado los objetivos a lograr en conjunto, los cuales son la piedra angular de la gestión ambiental. Las leyes ambientales se sustentan en estos principios, alrededor de los cuales gravita un conjunto de valores que orientan la finalidad del legislador y el rumbo que deben seguir las acciones del Estado (ver Tabla 1). Asimismo, constituyen instrumentos fundamentales para armonizar los objetivos de protección ambiental tanto en el ámbito

7 La gestión ambiental en el país se rige por los siguientes principios: (...) g. Participación y concertación, a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales (artículo 5, *De los Principios de la Gestión Ambiental*).

8 h. Promoción y apoyo a las iniciativas voluntarias dirigidas a la prevención de la contaminación; (...)

9 A su vez, vale destacar que el SEIA es uno de los sistemas funcionales que conforman el SNGA.

10 El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n.° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: (...) d) Responsabilidad compartida: El Estado y los inversionistas privados, los organismos no gubernamentales, la población organizada y los ciudadanos, en alianza estratégica, unen esfuerzos para la gestión ambiental y la efectiva implementación del SEIA (artículo 3, *Principios del SEIA*).

nacional como en el transnacional (Lorenzetti, 2010). Aquí, resulta idóneo observar a la PNA, que establece nueve objetivos prioritarios.

Tabla 1

Listado de objetivos prioritarios de la PNA

OP01: Mejorar la conservación de las especies y de la diversidad genética	OP06: Fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas
OP02: Reducir los niveles de deforestación y degradación de ecosistemas	OP07: Mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular
OP03: Reducir la contaminación del aire, agua y suelo	OP08: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país
OP04: Incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos	OP09: Mejorar el comportamiento ambiental de la ciudadanía
OP05: Incrementar la adaptación ante los efectos del cambio climático del país	

Nota. Elaborado con base en la PNA.

Estos objetivos pueden ser orientadores debido al enfoque transversal de la PNA, y servir como un "faro" para el sector privado. Existe cierto potencial de *alineamiento* y conviene que las empresas, al momento de redactar sus compromisos ambientales y objetivos puedan plantearlos en una dirección similar. Se aprecia que, en los objetivos enlistados de la PNA, se tipifican asuntos relevantes para el sector empresarial en materia de sostenibilidad como la economía circular, la reducción de emisiones de GEI y el comportamiento ambiental de la ciudadanía. Dependiendo del sector en el que se implementen, podrían resultar relevantes políticas adicionales que respondan a las particularidades y a los desafíos específicos de cada espacio. A modo ilustrativo, otras políticas sectoriales relevantes son la Política Nacional Forestal y Fauna Silvestre al 2030[11] (PNFFS), cuya prepublicación fue aprobada mediante Resolución Ministerial n.° 0010-2024-Midagri; la

11 Se encuentra aún a la espera de aprobación.

Estrategia Nacional ante Cambio Climático al 2050 (ENCC), aprobada mediante Decreto Supremo n.° 012-2024-Minam; entre otras.

5. REPASO DE TRES FÓRMULAS DE AUTORREGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PERUANA

En la regulación ambiental peruana, se han construido espacios institucionales donde se han implementado herramientas de AR. Esta sección realiza una primera aproximación de manera sistemática a tres técnicas con una presencia importante en la gestión ambiental peruana: las buenas prácticas, la normalización, y el ecoetiquetado. Las herramientas fueron seleccionadas por la disponibilidad de información normativa y de fuente doctrinal: su desarrollo jurídico principal se encuentra en la LGA que las incluye en el capítulo[12], donde se desarrollan parámetros sobre la relación entre empresa y medio ambiente. Asimismo, su utilización ha sido objeto de análisis por un sector de la academia nacional y extranjera.

La terminología empleada para nombrar a estas herramientas es variada. Resulta habitual encontrar referencias a estas mismas herramientas con distintas denominaciones, sin que ello implique diferencias sustantivas en la lógica de su funcionamiento o en la finalidad para la cual fueron concebidas. Se presentan una serie de técnicas específicas, que, si bien cuentan con denominaciones particulares, se encuentran dentro del esquema de la AR y de sus dinámicas (Ortiz, 2014, p. 80). En la práctica y en la literatura académica, se emplean diversas denominaciones según el sector, la entidad o el enfoque adoptado. Asimismo, su aplicación varía en función del ámbito o sector en el que se implementen[13].

12 Ver sección 4, "Empresa y ambiente", dentro del Título II "de los sujetos de la gestión ambiental".

13 A modo de ejemplo, el estándar para otorgar un etiquetado ecológico varía significativamente para productos provenientes de bosques naturales que un producto fabricado de manera industrial.

5.1. Responsabilidad social empresarial

Una primera técnica que apreciar es la responsabilidad social empresarial (RSE). El artículo 78 de la LGA desarrolla la idea de RSE incluyendo, además de disposiciones sobre el rol promotor del Estado hacia las mismas, un fomento al impulso por parte del titular de operaciones (entiéndase la empresa) de relaciones de cooperación y buena vecindad[14]. El primer acercamiento a una definición de RSE evidencia que este concepto no es unánime y se encuentran distintas perspectivas en torno a su uso. De acuerdo con Licandro et al. (2019), las definiciones varían en la literatura académica; la RSE puede conceptualizarse como (i) la contribución de la empresa a la solución de los problemas sociales, (ii) la incorporación de las expectativas y demandas de los *stakeholders*, (iii) la gestión de impactos o externalidades, (iv) la incorporación de la ética en la gestión, o (v) la creación de valor compartido y contribución al desarrollo sostenible. En todo caso, el aporte de Caravedo (2011) ayuda a centrar esta discusión, definiendo a la RSE de la siguiente manera:

> […] un paradigma a partir del cual se puede construir el nuevo significado que tienen o deben tener las organizaciones o empresas con su entorno externo e interno en el marco de una búsqueda de desarrollo sostenible. Implica una ética cuyos valores y principios referidos al respeto de los colaboradores, al proceso técnico que impacta en el medio ambiente, a la escucha y consulta con los que se vincula (*stakeholders*), a la transparencia que permita generar identificación y confianza con la comunidad y otros, se haga evidente en la práctica o comportamiento. (p. 43)

La RSE constituye una manifestación de la AR. En este punto, Ortiz (2014) plantea que esta constituye una fórmula genuina y espontánea de AR, que muestra el poder regulatorio de la empresa y donde se manifiesta el

14 El Estado promueve, difunde y facilita la adopción voluntaria de políticas, prácticas y mecanismos de responsabilidad social de la empresa, entendiendo que ésta constituye un conjunto de acciones orientadas al establecimiento de un adecuado ambiente de trabajo, así como de relaciones de cooperación y buena vecindad impulsadas por el propio titular de operaciones (artículo 78, *De la responsabilidad social de la empresa*).

potencial subyacente a la sintonía entre el derecho ambiental y la empresa. Por otro lado, la RSE contiene un enfoque más integral que hace imposible analizarla exclusivamente desde una óptica jurídica. Este enfoque abarca elementos más allá de la normativa y este mecanismo traslada al interior de las empresas la responsabilidad de incorporar nuevas ideas gerenciales en sus actividades (Caravedo, 2011). Por ejemplo, un primer punto de partida para plasmar el compromiso con la sostenibilidad ambiental en una fase inicial consiste en la aprobación de la política ambiental de la empresa. A través de esta, la empresa expresa el propósito de mejorar su desempeño en el ámbito medioambiental; la declaración se contiene en un documento firmado por los máximos representantes de la dirección y se especifican los objetivos propuestos (Azqueta, 2007, p. 338). A modo de cierre, la redacción del artículo 78 también incluye el concepto de buena vecindad, el cual no será abordado, pues tiene una excesiva amplitud y, por ende, no será objeto de análisis.

5.2. Normalización: El caso de la ISO 14001

Una segunda herramienta que se encuentra difundida en la gestión ambiental es la normalización. A grandes rasgos, se puede conceptualizar como el proceso de elaborar, difundir y aplicar normas (López, 2018). Una disposición directa de fomento a cargo del Estado peruano se encuentra en el artículo 79 de la LGA, que dispone una labor conjunta con los gremios y organizaciones empresariales para promover la elaboración y adopción de normas voluntarias[15].

Se encuentra como una manifestación de la AR a la normalización y técnicas relacionadas. De acuerdo con Darnaculleta (2005), la actividad de los organismos de certificación y el cumplimiento voluntario por parte de las empresas de normas técnicas y autocertificación también son expresiones de la AR. Asimismo, la autora señala también a las ecoauditorías y a los autocontroles privados realizados por las empresas como parte de este sistema.

15 El Estado, en coordinación con los gremios y organizaciones empresariales, promueve la elaboración y adopción de normas voluntarias, así como la autorregulación por los titulares de operaciones, para mejorar su desempeño ambiental, sin perjuicio del debido cumplimiento de la normatividad vigente (artículo 79, *De la promoción de normas voluntarias*).

En este punto, corresponde esbozar algunas ideas sobre la norma voluntaria por excelencia en la gestión ambiental: la ISO 14001[16]. Esta no fue creada por un gobierno ni por un organismo regulador estatal; por el contrario, su origen se encuentra en el ámbito internacional. ¿Cómo se gestó su creación? Surgió en el seno de la Organización Internacional de Normalización[17] (ISO, s.f.), una organización internacional independiente que reúne a expertos de diversos países con el propósito de consensuar la mejor manera de hacer las cosas[18] en relación con productos, servicios y procesos.

Para fortalecer la gestión ambiental, la ISO 14001 establece un sistema conformado por componentes interrelacionados que se retroalimentan entre sí y funcionan de manera integrada. Se trata de un instrumento de adhesión voluntaria, carente de fuerza normativa, cuya voluntariedad también se extiende a los objetivos ambientales que cada organización decide establecer en función de su relación con el medio ambiente (Azqueta, 2007). En este contexto, la empresa que aspire a obtener la certificación debe adecuar sus procesos y procedimientos a los requisitos del estándar, lo que supone una inversión significativa de tiempo, recursos humanos y recursos económicos.

El proceso de acreditación de cumplimiento mediante la adhesión de una práctica empresarial a las exigencias de la norma ISO se ha construido con un sistema compuesto por tres componentes para acreditar la conformidad. El modelo TIC[19] (testeo, inspección y certificación) —donde, posterior al *testeo*, se realiza la *inspección* que comprende la examinación del diseño de un producto, el producto mismo, el proceso o la instalación, y la conformidad con el estándar y la *certificación*— refiere a la emisión de una declaración de una tercera parte independiente que estos productos, instalaciones o proceso se realizan de tal manera que cumplen con los requerimientos específicos (McAllister, 2014). Otras normas ISO relevantes para el contexto de la

16 A la fecha de redacción del presente artículo, la norma se encuentra en una fase de actualización.

17 Por sus siglas en inglés, la "International Organization for Standardization".

18 De acuerdo con su portal web: https://www.iso.org/about . Fecha de consulta: 20 de marzo de 2026.

19 Por sus siglas en inglés *Testing, Inspection* y *Certification*.

LGA y que podrían contribuir a mejorar el rendimiento ambiental de las organizaciones son la ISO 50001 (Gestión Energética[20]) y la ISO 46001:2019[21] (Sistemas de gestión de la eficiencia hídrica).

5.3. Etiquetado ecológico

Al momento de realizar las compras, la mayoría de nosotros en calidad de consumidores nos hemos encontrado con la tercera herramienta de análisis. En los últimos años, el ecoetiquetado ha ido cobrando mayor relevancia en el comercio de productos. El ecoetiquetado[22] consiste en un mecanismo de control que sirve para dar credibilidad sobre las ventajas ambientales de un producto que son descritas por el vendedor (Malek y Abdul, 2022). Como consumidores, se encuentran en nuestros productos etiquetas que alegan las ventajas ambientales; estos se ubican en distintos sectores como los productos alimentarios, de limpieza, forestales, textiles, entre otros.

En el marco de la LGA, la idea central de la regulación es brindar al consumidor la posibilidad de hacer una compra responsable con el medio ambiente, al salvaguardar sus derechos. La LGA establece en su artículo 80[23] la actividad de promoción a cargo del Estado en favor de las prácticas de *ecoetiquetado* que salvaguarden los derechos del consumidor a conocer

20 Para más información, se puede recurrir a la página web: https://www.iso.org/iso-50001-energy-management.html

21 Para más información, se puede acceder a la página web: https://www.iso.org/standard/68286.html#amendment

22 Se encuentran diversas denominaciones como etiqueta ecológica, sello ecológico, entre otras.

23 El Estado promueve la adopción de normas técnicas nacionales para estandarizar los procesos de producción y las características técnicas de los bienes y servicios que se ofrecen en el país o se exportan, propiciand,o la gestión de su calidad, la prevención de riesgos y daños ambientales en los procesos de su producción o prestación, así como prácticas de etiquetado, que salvaguarden los derechos del consumidor a conocer la información relativa a la salud, el ambiente y a los recursos naturales, sin generar obstáculos innecesarios o injustificados al libre comercio, de conformidad con las normas vigentes y los tratados internacionales ratificados por el Estado Peruano (artículo 80, *De las normas técnicas nacionales, de calidad y ecoetiquetado*).

información relativa a la salud, ambiente y recursos naturales; adicionalmente, se agrega que esto no debe generar obstáculos al libre comercio. Un sistema de ecoetiquetado se configura a partir de tres elementos identificados por Azqueta (2007): (1) un grupo de productos destinados a satisfacer una misma necesidad; (2) un análisis del ciclo de vida de dichos productos, con el propósito de identificar sus principales impactos ambientales; y (3) un conjunto de criterios que permita distinguir aquellos productos con menor impacto sobre el medio ambiente. El ecoetiquetado constituye una manifestación de la autorregulación (AR) como herramienta regulatoria. A través de estos sistemas, se materializa una forma de gobernanza ambiental privada, en la que las empresas impulsan iniciativas orientadas tanto a mejorar la sostenibilidad de sus actividades como a atender la demanda de consumidores con preferencias ambientales, fortaleciendo al mismo tiempo su posicionamiento competitivo en el mercado (Czarnezki et al., 2019, p. 998).

6. DISCUSIÓN

En la presente sección, corresponde exponer la discusión en torno al uso de herramientas de AR donde se encuentran, aunque con ciertos matices, dos posturas divergentes. Un sector de la doctrina destaca sus potenciales beneficios relacionados con el ahorro de costos y la mejora de eficiencias; por otro lado, existen visiones más críticas que observan con cautela su implementación, al enfatizar sus limitaciones. Finalmente, se culmina con la posición personal del autor junto a una reflexión sobre su uso en el modelo de gestión ambiental actual.

6.1. Potenciales beneficios de la autorregulación

La literatura especializada ha identificado diversos beneficios potenciales que la implementación de herramientas de autorregulación (AR) podría aportar al marco regulatorio. Estas ventajas se centran principalmente en la reducción de los costos asociados a la regulación, una integración más efectiva entre la confianza y la gestión de riesgos, así como en razones vinculadas a la eficiencia normativa y operativa.

Un primer beneficio apunta a que estas técnicas pueden contribuir a reducir los costos de regulación. A diferencia de la regulación tradicional, una de las principales ventajas de la autorregulación (AR) radica en que los costos de su implementación son asumidos directamente por los sujetos involucrados en la actividad regulada. En consecuencia, también se reducen los costos de supervisión y monitoreo, en contraste con los modelos regulatorios clásicos, en los que los costos de regulación son sufragados, en última instancia, por los contribuyentes (Baldwin, como se cita en Alza, 2011, p. 76). Un ejemplo de ello se observa en los sistemas de normalización, donde las propias empresas asumen los costos de contratación de las entidades certificadoras encargadas de verificar la conformidad con estándares previamente establecidos, como ocurre con la certificación ISO 14001.

El segundo beneficio potencial de implementar herramientas de AR reside en que se fortalecería la gestión de riesgos y la construcción de confianza dentro de las interacciones entre actores. La AR permite al Estado transferir responsabilidades y, además, riesgos, lo cual hace posible la autogestión y la asunción de responsabilidades (Ortiz, 2014). Se hace referencia a un efecto integrador, donde las fórmulas de AR podrían integrar o cubrir ciertos espacios de la regulación pública; por ejemplo, una declaración de conformidad de una instalación con la normativa ambiental puede obtenerse de una entidad privada de certificación y cumplir con la exigencia del trámite en un procedimiento determinado (Esteve, 2022). Vinculada a la gestión de riesgos, la AR podría eventualmente contribuir a la construcción de confianza entre los actores. Como bien señala Lorenzetti (2010), resulta más eficiente invertir en la construcción de confianza que operar bajo esquemas de desconfianza generalizada basados en sanciones, especialmente en el ámbito ambiental, donde los problemas derivan de múltiples acciones dispersas en distintos espacios. Esta información es relevante para el marco regulatorio en tanto podría plantearse que, al mejorar la gestión de riesgos, se podría reforzar la legitimidad de la regulación y la disposición de los actores a cooperar.

En tercer lugar, las razones de eficiencia también son parte del diálogo sobre las ventajas. Resolver las contingencias empresariales mediante mecanismos de AR en plazos más cortos mejora la eficiencia del sistema (Pazos y

Vega, 2020). Esta mejora también se explica, pues el flujo de información sería más ágil. Los costos asociados a la obtención de la información necesaria para formular y establecer estándares suelen ser menores. Además, los agentes que participan en estos mecanismos pueden adaptarse con mayor flexibilidad a los cambios, puesto que actúan de manera relativamente informal y, por lo general, gozan de la confianza de los integrantes del sistema (Baldwin et al., 2011). Esta dinámica puede explicarse por los incentivos que genera el propio esquema de autorregulación. En efecto, tanto el autorregulador privado —o el tercero independiente encargado de la certificación— como la entidad reglamentada buscan, según Faure y Partain (2019), mantener una relación favorable con el regulador público y preservar condiciones de competencia que les permitan ofrecer precios más competitivos a los consumidores.

6.2. Principales cuestionamientos sobre la aplicación de la autorregulación

El uso de las herramientas de AR no ha sido ajeno a críticas y objeciones. La doctrina enlista una serie de cuestionamientos vinculados a estas herramientas. En general, la crítica apunta a la idea de que estos sean utilizados inadecuadamente y terminen siendo meramente declarativos; por otro lado, podrían incentivar a algunos agentes a obtener provecho indebido de los beneficios. En ambos casos, se busca evitar una situación posterior a la implementación de AR que *distorsione* la protección ambiental. Complementariamente, se encuentran críticas en general a la legitimidad interna y procesos de toma de decisión dentro de los esquemas.

En general, hablar de *freeriding* en un entorno se refiere a la conducta de agentes que se benefician de los resultados de la regulación sin asumir los costos de cumplimiento que esta exige. Se presentan aquí como *freeriders* a las empresas u organizaciones que, de manera adrede, buscarían obtener ventajas indebidas. Los críticos de la AR a menudo citan que algunas empresas realmente no incorporan la protección ambiental como un valor corporativo, sino como un ejercicio de relaciones públicas; se menciona que además la validación de los procesos productivos no cuestiona los problemas de fondo

en el sector (Wieland, 2017). Es claro que, para el público objetivo, estos mecanismos tienen una naturaleza simbólica[24] que representa la protección ambiental. Precisamente, esa naturaleza o rasgo característico podría hacerlas vulnerables a que las organizaciones operen al margen de los estándares previstos dentro de sus prácticas y que sean implementadas en formas que distorsionen los valores e ideales consagrados en la normativa (Short y Toffel, 2010). Por lo tanto, bajo esta idea, existirían empresas que incorporan herramientas de AR de manera declarativa para obtener las ventajas sin realmente hacer cambios significativos en sus prácticas ambientales, lo que podría generar distorsiones en los objetivos de protección ambiental.

La gobernanza privada en la que se sustenta la autorregulación (AR) plantea diversos cuestionamientos respecto de los mecanismos de toma de decisiones y de la participación de los stakeholders. En este sentido, Glinski (2021) advierte una debilidad estructural relacionada con la insuficiente protección de los intereses de aquellos grupos de interés comprometidos con la defensa de los objetivos ambientales. Frente a ello, la autora propone fortalecer el empoderamiento de los *stakeholders* como condición necesaria para garantizar un funcionamiento más efectivo y legítimo de estos mecanismos.

Otra de las críticas se refiere a los problemas de equidad que pueden presentarse en estos sistemas, especialmente cuando sus decisiones generan efectos sobre personas o grupos que no participan en los procesos de autorregulación. Al respecto, Baldwin et al. (2011) sostienen que las organizaciones de AR han consultado a los actores interesados de manera irregular, poco estructurada y desigual. Asimismo, señalan que los terceros externos —es decir, quienes no forman parte de estos sistemas— suelen quedar excluidos desde las etapas iniciales de negociación en las que se definen los regímenes de autorregulación y sus objetivos. Desde esta perspectiva, es posible sostener que determinados mecanismos de AR podrían generar externalidades negativas que no son adecuadamente abordadas por sus propios procesos de gobernanza. En consecuencia, resulta pertinente profundizar en el estudio

24 Por ejemplo, el ecoetiquetado reviste un claro ejemplo de esta naturaleza simbólica, pues traslada información a los consumidores.

de estas limitaciones y evaluar mecanismos que permitan fortalecer la representatividad, la inclusión y la rendición de cuentas en los sistemas de autorregulación.

6.3. Posición adoptada

Lejos de aspirar a una neutralidad total, se considera que las ventajas de incorporar las herramientas de AR exceden las posibles contingencias. Si bien podemos afirmar que el debate en torno a la eficacia de las herramientas de AR no se encuentra cerrado, considero que sí ofrece más ventajas que limitaciones, principalmente por el contexto actual de la gestión ambiental peruana. Los cuestionamientos planteados por la doctrina son válidos; sin duda el uso inadecuado de las mismas produciría efectos nocivos en la protección ambiental. Podrían presentarse *freeriders* del sector empresarial nacional que busquen obtener ventajas indebidas a través de estos mecanismos. También es razonable pensar en problemas que pueden haber en torno a la gobernanza y a la protección de los intereses de los *stakeholders*. En todo caso, ello no desmerece la apuesta por estas herramientas que debe evaluarse, pues podrían ser un complemento útil para la regulación en sectores donde esta muestra falencias como por ejemplo el forestal.

Particularmente, la incorporación de AR podría contribuir a acercarnos más a un modelo regulatorio mixto. El balance de riesgos, la construcción de escenarios de confianza y, en general, el traslado de responsabilidades en la protección ambiental podrían ser estrategias útiles e inteligentes. Finalmente, si bien podrían presentarse problemas de gobernanza y de *stakeholders* afectados, bajo los parámetros de la AR regulada, el Estado se mantendría presente y vigilante de manera complementaria, al estar en capacidad de activar mecanismos de respuesta.

7. CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente artículo, se han expuesto diversas concepciones sobre la regulación ambiental, construidas tanto a partir del análisis jurídico y la investigación académica como de la interacción constante con los distintos actores involucrados en la gestión ambiental. No obstante, es preciso reconocer

que este estudio presenta ciertas limitaciones. Las ideas desarrolladas no agotan las posibles formas de comprender el derecho ambiental, el fenómeno regulatorio, la autorregulación (AR) ni los instrumentos que la conforman. En consecuencia, las reflexiones aquí planteadas constituyen una aproximación analítica a estas materias y no una formulación definitiva.

A modo de cierre, se presentan las siguientes conclusiones: en primer lugar, el análisis descriptivo de la AR permite identificarla como una herramienta con potencial para generar beneficios en la gestión ambiental, tanto para el sector público como para el privado. En este sentido, la autorregulación puede desempeñar un papel relevante al fortalecer las estrategias de sostenibilidad empresarial y complementar el funcionamiento del modelo regulatorio ambiental.

En segundo lugar, la consolidación de la sostenibilidad como principio orientador de las políticas públicas y de la actividad empresarial configura un contexto favorable para promover la incorporación de herramientas de AR dentro de la estrategia estatal de protección ambiental. En esta línea, la Ley General del Ambiente (LGA), como principal norma del ordenamiento ambiental peruano, incorpora diversos instrumentos propios de estos sistemas y les otorga un tratamiento flexible y dinámico. Este diseño normativo refleja un modelo de gestión ambiental basado en la cooperación entre actores públicos y privados, lo que podría facilitar una mayor implementación de mecanismos de autorregulación.

En tercer lugar, a partir de la ponderación de los beneficios potenciales y de las principales limitaciones de la AR, resulta razonable adoptar enfoques basados en la corresponsabilidad regulatoria y en las denominadas combinaciones inteligentes al momento de diseñar los instrumentos normativos. Desde esta perspectiva, y previa evaluación técnica, la autorregulación podría constituir una alternativa adecuada en aquellos supuestos en los que la regulación tradicional de *command and control* (C&C) genere costos desproporcionados o haya demostrado ser insuficiente para alcanzar los objetivos perseguidos.

Finalmente, este trabajo pone de manifiesto que aún existe un amplio margen para profundizar en el estudio de la regulación ambiental y en el

desarrollo de las herramientas de autorregulación. En particular, resulta necesario impulsar investigaciones empíricas y comparadas que permitan evaluar la eficacia de estos mecanismos en distintos sectores y contextos regulatorios. Lejos de clausurar el debate, este artículo busca contribuir a su consolidación y estimular nuevas líneas de investigación que amplíen las perspectivas de análisis, profundicen en ámbitos aún insuficientemente explorados y fortalezcan la comprensión de los desafíos que enfrenta la gestión ambiental peruana en un contexto de creciente complejidad regulatoria.

REFERENCIAS

Alza, C. (2011). Autorregulación: apuntes conceptuales. *Derecho & Sociedad*, (36), 74-78. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13214

Andaluz, C. (2023). *Manual de derecho ambiental* (6.ª ed.). Editorial Rhodas .

Azqueta, D. (2007). *Introducción a la economía ambiental* (2.ª ed.). McGraw-Hill Interamericana.

Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2011). Self-regulation, Meta-regulation, and Regulatory Network. En *Understanding regulation: Theory, Strategy, and Practice* (2.ª ed.; pp. 137-165). Oxford University Press.

Barnett, M., Cashore, B., Henriques, I., Husted, B., Panwar, R. y Pinkse, J. (2021). Reorient the Business Case for Corporate Sustainability. *Stanford Social Innovation Review, 19*(3), 34-39. https://doi.org/10.48558/FN21-MY74

Barreira, A. y Meyer, G. (2018). Environmental policy regulation and corporate compliance in a spatial evolutionary game model. En R. Słowiński (Coord.), *European Journal of Operational Research* (pp. 486-501; Vol. 279). Elsevier B.V. https://doi.org/10.1016/j.ejor.2019.05.040

Brañes, R. (2018). *Manual de derecho ambiental mexicano* (3.ª ed.). Fondo de Cultura Económica; Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.

Caravedo, B. (2011). Desarrollo sostenible, ética, filantropía y responsabilidad social. En A. Vives y E. Peinado (Eds.), *La responsabilidad social de la empresa en América latina* (pp. 29-44). Manual de Gestión.

Cashore, B., Knudsen, J., Moon, J. y van der ven, H. (2021). Private authority and public policy interactions in global context: Governance spheres for problem solving. *Regulation & Governance, 15*(4), 1166-1182. https://doi.org/10.1111/rego.12395

Czarnezki, J., Pollans, M. y Main, S. (2019). Eco-labelling. En E. Lees y J. Viñuales (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law* (pp. 996-1022). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/law/9780198790952.003.0044

Darnaculleta, M. (2005). *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Editorial Marcial Pons.

Esteve, J. (2002). *Autorregulación: génesis y efectos.* Editorial Aranzadi.

Esteve, J. (2022). *Derecho del medio ambiente* (5.ª ed.). Marcial Pons.

Esty, D. (2017). Red lights to green lights: from 20th century environmental regulation to 21st century sustainability. *Environmental Law, 47*(1), 1-80. https://www.jstor.org/stable/44219037

Falla, A., Danós, J. y Huapaya, R. (2025). Mesa redonda: ¿Derecho administrativo económico, regulación o derecho regulatorio? *Themis: Revista de Derecho*, (87), 339-347. https://doi.org/10.18800/themis.202501.018

Faure, M. y Partain, R. (2019). *Environmental Law and Economics: Theory and Practice*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108554916

Fernández, J. y Bajo, A. (2012). La teoría del *stakeholder* o de los grupos de interés, pieza clave de RSE, del éxito empresarial y de la sostenibilidad. *aDResearch: Revista Internacional de Investigación en Comunicación,* (6), 130-143. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3980299

Glinski, C. (2021). Preconditions and constraints of effective private environmental governance. En M. Boeve, S. Akerboom, C. Backes y M. van Rijswick (Eds.), *Environmental Law for Transitions to Sustainability* (pp. 59-78). Intersentia. https://doi.org/10.1017/9781780689302.005

Huapaya, R. (2010). Algunos apuntes sobre las relaciones entre el derecho administrativo económico y el concepto anglosajón de la "Regulación". *Ius et Veritas*, *20*(40), 302-344. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12157

Laguna de Paz, J. (2011). Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación. *Revista de Administración Pública,* (185), 89-112. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732677

Licandro, O., Alvarado-Peña, L., Sansores, E. y Navarrete, J. (2019). Responsabilidad Social Empresaria: Hacia la conformación de una tipología de definiciones. *Revista Venezolana de Gerencia, 24*(85), 1-14. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29058864016

López, F. (2018). Técnicas e instrumentos estimulatorios para la protección del medio ambiente. En M. Torres, E. Arana y J. Conde (Coords.), *Derecho ambiental* (pp. 130-151). Editorial Tecnos.

Lorenzetti, R. (2010). *Teoría del derecho ambiental*. Aranzadi.

Malek, E. y Abdul, A. (2022). A thematic review of forest certification publications from 2017 to 2021: analysis of pattern and trends for future studies. *Trees, Forests and People*, *10*, 1-10. https://doi.org/10.1016/j.tfp.2022.100331

McAllister, L. (2014). Harnessing private regulation. *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law, 3*(2), 291-344. https://repository.law.umich.edu/mjeal/vol3/iss2/6

Organización Internacional de Normalización. (s.f.). *About ISO*. https://www.iso.org/about

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2019). *Guía de la OECD para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/es/publications/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones_0fe43505-es.html

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (2020). *Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5ea49c0b-es

Ortiz, A. (2014). Autorregulación y mercado: el derecho ambiental y la empresa a través del espejo. *Derecho Ambiental y Empresa*, 67-87.

Pazos, J. y Vega, A. (2020). Autorregulación y programas de cumplimiento empresarial en materia de publicidad comercial y protección al consumidor. *Revista de Derecho de la PUCP,* (85), 175-202. https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.006

Pérez, O., Amichai-Hamburger, Y. y Shterental, T. (2009). The dynamic of corporate self-regulation: ISO 14001, environmental commitment, and organizational citizenship behavior. *Law & Society Review, 43*(3), 593-630. https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2009.00383.x

Rodríguez, M. (2023). Lección 22: Actividad de ordenación y control. En D. Gardella y F. Velasco (Dirs.), *Manual de Derecho Administrativo* (pp. 555-579). Marcial Pons. https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L22

Short, J. y Toffel, M. (2010). Making Self-Regulation More Than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, (11-14), 361-396. https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/461

Solís, D. (2016). Impacto de la supervisión de las concesiones forestales maderables en el cumplimiento de la Ley Forestal en el Perú. *Economía y Sociedad, 89*, 49-60. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2017/01/impacto_de_la_supervision_de_las_concesiones_forestales_maderables_en_el_cumplimiento_de_la_ley_forestal_en_el_peru_d._solis-2.pdf

Suárez, G. (2023). Gestión y política de los bosques en el Perú. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente,* (12), A-001. https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202302.A001

Valencia, A. (2020). *Plan de responsabilidad social para una empresa forestal. Caso: GRUPO ARBE, ciudad de Pucallpa, región Ucayali* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis de la PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/items/a555f597-47ce-4d07-a439-0b2260db29ac

Wieland, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental.* Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fuentes normativas

Ley General del Ambiente (Ley n.° 28611)

Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley n.° 29763)

Ley de Recursos Hídricos (Ley n.° 29338)

Ley Marco del SNGA (Ley n.° 28245)

Política Nacional del Ambiente (Decreto Supremo n.° 023-2021-Minam)

Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo n.° 1013)

Política Nacional Forestal y Fauna Silvestre al 2030, en etapa de prepublicación realizada a través de la Resolución Ministerial n° 0010-2024-Midagri

Estrategia Nacional ante Cambio Climático al 2050, aprobada mediante Decreto Supremo n.° 012-2024-Minam

Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo n° 019-2009-Minam

Reglamento de la Ley Marco del SNGA (Decreto Supremo n.° 014-2024-Minam)

Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Comunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 023-2024-MTC

Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 003-2023-Mincetur

Financiamiento

Este artículo ha sido elaborado en el marco del proceso de investigación para la obtención del título de licenciatura en Derecho, y forma parte del trabajo de tesis desarrollado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, denominado "El camino hacia una industria de madera responsable: Análisis jurídico del sistema de incentivos de la Certificación Forestal Voluntaria como herramienta para fortalecer el manejo de las Concesiones Forestales Maderables en el Perú". La tesis fue sustentada el 5 de mayo de 2025 y recibió la máxima calificación.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

El desarrollo de la investigación fue realizado en su totalidad por el autor: recolección de información, revisión bibliográfica y redacción del trabajo.

Agradecimientos

El autor agradece los valiosos comentarios y alcances brindados por el Dr. Pablo Guillermo Peña Alegría para la realización del presente trabajo. También es oportuno agradecer a João de Cossio Braga por sus aportes desde Brasil.

Biografía del autor

Marcelo E. Ortiz García es abogado titulado (*summa cum laude*) por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Adjunto de docencia del curso "Derecho Administrativo II", impartido en la Facultad de Derecho de la PUCP. Su experiencia profesional se enfoca en el campo académico y la asesoría legal en temas de derecho administrativo y derecho ambiental. Además, participa de manera activa en el desarrollo de proyectos con enfoque sostenible y en la promoción de la educación ambiental en conjunto con diversas organizaciones dentro del Perú.

Correspondencia

a20162725@pucp.edu.pe

Este artículo se encuentra disponible
en acceso abierto bajo la licencia Creative
Commons Attribution 4.0 International License

JUSTICIA AMBIENTAL

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

Vol. 6, n.° 9, enero-junio, 2026, 183-201
Publicación semestral. Lima, Perú
ISSN: 2810-8353 (En línea)
DOI: https://doi.org/10.35292/justiciaambiental.v6i9.1353

Contaminación del agua en Puno: desafíos jurídicos y limitaciones normativas en su persecución penal

Water Pollution in Puno: Legal Challenges and Regulatory Constraints in Criminal Prosecution

Contaminação da água em Puno: desafios jurídicos e limitações normativas na sua perseguição penal

Lia Nails Rojas Vizcarra
Universidad Nacional del Altiplano
(Puno, Perú)
Contacto: rvlianails@gmail.com
https://orcid.org/0000-0003-3530-0479

RESUMEN

La contaminación del agua se ha convertido en uno de los principales problemas medioambientales en Puno, a causa de vertimientos industriales, actividades extractivas y descargas de origen urbano, que perjudican la calidad de los ecosistemas acuáticos y la salud de las poblaciones. Ante este contexto, el derecho penal ambiental se presenta como una figura clave para garantizar la protección de los recursos naturales y el ejercicio efectivo del derecho fundamental a un ambiente sano. La investigación tiene como propósito examinar de qué manera los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Estándares de Calidad Ambiental (ECA) inciden en la configuración del delito de contaminación (agua) en el marco jurídico peruano. En la investigación, se

adopta un enfoque cualitativo, de carácter jurídico-dogmático, fundamentado en el análisis normativo y documental de la Ley General del Ambiente (Ley n.º 28611), la Ley de Recursos Hídricos (Ley n.º 29338), así como en informes técnicos emitidos por autoridades competentes. En los resultados, se evidencia que los LMP permiten establecer parámetros objetivos sobre la presencia de contaminantes, pero carecen de eficacia sancionadora inmediata. Por su parte, los ECA constituyen herramientas útiles para constatar el daño ambiental, aunque no resultan suficientes para atribuir responsabilidad penal directa. En consecuencia, se advierte que tanto LMP como ECA, si bien son instrumentos indispensables para la gestión ambiental, presentan limitaciones jurídicas que debilitan su valor probatorio en procesos penales, lo que genera obstáculos para la persecución y la sanción efectiva de delitos ambientales en el distrito judicial de Puno.

Palabras clave: contaminación del agua; derecho penal ambiental; delitos ambientales; límites máximos permisibles; estándares de calidad ambiental.

Términos de indización: persecución penal; daño ambiental; limitaciones normativas; recursos hídricos.

ABSTRACT

Water pollution has become one of the main environmental problems in Puno, due to industrial spills, extractive activities and urban discharges, which harm the quality of aquatic ecosystems and the health of populations. In this context, environmental criminal law is a key factor in ensuring the protection of natural resources and the effective exercise of the fundamental right to a healthy environment. The purpose of the research was to examine how Maximum Permissible Limits (MPL) and Environmental Quality Standards (ECA) affect the definition of the crime of (water) pollution in the Peruvian legal framework. The research adopted a qualitative, legal-dogmatic approach based on the normative and documentary analysis of the General Environment Law (Law n.° 28611), the Water Resources Law (Law n.° 29338), as well as technical reports issued by competent authorities. The results show that LMPs allow objective parameters to be established regarding the presence of pollutants, but they lack immediate punitive effectiveness. For their part, ECAs are useful tools for verifying environmental damage, although they are not sufficient to attribute direct criminal responsibility. Consequently, it should be noted that both LMPs and ECAs, although indispensable instruments for environmental management, have legal limitations that weaken their probative value in criminal proceedings, creating obstacles to the effective prosecution and punishment of environmental crimes in the Judicial District of Puno.

Keywords: water pollution; environmental criminal law; environmental crimes; maximum permissible limits; environmental quality standards.

Index terms: criminal prosecution; environmental damage; regulatory constraints; water resources.

RESUMO

A poluição da água tornou-se um dos principais problemas ambientais em Puno, devido a derramamentos industriais, atividades extrativas e descargas urbanas, que prejudicam a qualidade dos ecossistemas aquáticos e a saúde das populações. Neste contexto, o direito penal ambiental é um fator fundamental para garantir a proteção dos recursos naturais e o exercício efetivo do direito fundamental a um ambiente saudável. O objetivo da pesquisa foi examinar como os Limites Máximos Permissíveis (LMP) e os Padrões de Qualidade Ambiental (PQA) afetam a definição do crime de poluição (da água) no quadro jurídico peruano. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e jurídico-dogmática baseada na análise normativa e documental da Lei Geral do Meio Ambiente (Lei n.º 28611), da Lei de Recursos Hídricos (Lei n.º 29338), bem como em relatórios técnicos emitidos pelas autoridades competentes. Os resultados mostram que os LMPs permitem estabelecer parâmetros objetivos relativos à presença de poluentes, mas carecem de eficácia punitiva imediata. Por sua vez, as ECAs são ferramentas úteis para verificar os danos ambientais, embora não sejam suficientes para atribuir responsabilidade criminal direta. Consequentemente, deve-se observar que tanto as LMPs quanto as ECAs, embora sejam instrumentos indispensáveis para a gestão ambiental, têm

limitações legais que enfraquecem o seu valor probatório em processos criminais, criando obstáculos ao efetivo julgamento e punição de crimes ambientais na Comarca de Puno.

Palavras-chave: poluição da água; direito penal ambiental; crimes ambientais; limites máximos admissíveis; padrões de qualidade ambiental.

Termos para indexação: processo penal; danos ambientais; restrições normativas; recursos hídricos.

Recibido: 23/09/2025 **Revisado:** 22/06/2026
Aceptado: 25/06/2026 **Publicado en línea:** 30/06/2025

1. INTRODUCCIÓN

La contaminación del agua constituye uno de los problemas ambientales más graves que enfrenta el Perú, particularmente en el contexto de Puno, donde la actividad minera, industrial y urbana incide de manera significativa en la calidad de lagos, ríos y acuíferos. Esta situación compromete el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo, reconocido en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú. En este marco, resulta esencial la intervención del sistema jurídico, y, dentro de este, el derecho penal se erige como uno de los principales instrumentos de tutela del ambiente, en tanto bien jurídico de carácter colectivo.

En el ámbito académico, diversos estudios han señalado que la eficacia del derecho penal ambiental depende de la articulación entre las normas jurídicas y los parámetros técnicos que permiten acreditar la contaminación. Ipenza (2018) y Pebe (2021) destacan que los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) tienen un rol muy importante en la gestión ambiental, pero tienen limitaciones en su traslado al ámbito penal, puesto que no siempre son capaces de establecer de forma precisa la relación de causalidad existente entre la conducta contaminante y el daño ambiental. El estudio de Queiroz y Douglas (2022) evidencia que esta problemática es recurrente en países latinoamericanos, donde los vacíos normativos y las dificultades probatorias obstaculizan la sanción de delitos ambientales.

El presente artículo tiene como finalidad examinar de qué manera los ECA y los LMP intervienen en la configuración del delito de contaminación del agua en el distrito judicial de Puno. La justificación de tal hecho se basa en la necesidad de visibilizar los problemas normativos y probatorios que afectan el derecho penal ambiental en escenarios de alta conflictividad socioambiental y colaborar para lograr la eficacia de la justicia en la protección de los recursos destinados a la totalidad de la población. Por ello, la investigación tiene por objetivo contribuir a la discusión doctrinal y práctica sobre la idoneidad del marco jurídico peruano en garantizar el derecho fundamental a un ambiente sano.

2. MARCO LEGAL Y NORMATIVO

La legislación ambiental peruana reconoce que, aunque existe una base normativa amplia, esta aún resulta insuficiente para revertir las conductas que deterioran el ambiente (de la Puente y Vargas, 2015). La Constitución Política del Perú establece en su artículo 2, inciso 22, el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo (Constitución Política del Perú, 1993). Este derecho, de acuerdo con Ríos et al. (2013), es condición para el ejercicio de otros derechos humanos y obliga al Estado no solo a brindar protección frente a daños actuales, sino también a adoptar medidas de prevención y precaución frente a riesgos ambientales. En esta misma línea, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del 1 de abril de 2005, reconoció que el derecho a un ambiente sano tiene una doble dimensión: disfrutar de un entorno adecuado y garantizar su preservación para las futuras generaciones (Expediente n.° 3510-2003-AA/TC, Tribunal Constitucional del Perú, 2003).

En desarrollo de este mandato, la Ley General del Ambiente (Ley n.º 28611, 2005) estableció principios rectores de la política ambiental y definió la articulación entre la gestión y la responsabilidad por daños. Según Montoya (2013), esta norma introdujo los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) como parámetros técnicos para medir concentraciones de contaminantes en aire, agua y suelo, lo que aseguró que no representen riesgos para la salud ni el ambiente. De esta forma, la ley configura un sistema de referencia legal que

orienta la prevención y el control de la contaminación, lo que promueve la participación de todos los actores en la gestión y la protección ambiental.

3. EL DERECHO PENAL AMBIENTAL: FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS

3.1. El derecho penal frente al riesgo ambiental

El progreso tecnológico y las actividades económicas han generado beneficios, pero también riesgos que deterioran el ambiente. Frente a ello, el derecho penal ambiental surge como una herramienta de última ratio destinada a sancionar las conductas más graves que amenazan los bienes ambientales (Rodríguez et al., 2011). En este sentido, Besares (2003) y Martínez et al. (2002) resaltan que el derecho penal ambiental se ha consolidado como parte de las políticas de protección y conservación de los recursos naturales, lo que responde a una creciente conciencia global sobre la necesidad de tutela penal del ambiente.

3.2. Funciones y rasgos esenciales

Para Aboso (2015), las leyes ambientales establecen deberes y obligaciones cuyo incumplimiento doloso genera responsabilidad penal, lo que evidencia la estrecha relación entre la función pública y la preservación ambiental. En esa línea, Wielanda (2017) señala que la Constitución, junto con las leyes y los reglamentos, conforma la base normativa fundamental de esta rama. Entre sus principales características, destacan su carácter interdisciplinario, al requerir apoyo de otras ciencias; su enfoque sistemático, al considerar las interacciones entre ambiente y actividad humana; su orientación preventiva, que busca evitar daños en lugar de repararlos; y su naturaleza colectiva, en tanto protege bienes jurídicos difusos (Rojas-Vizcarra, 2022).

4. LOS DELITOS AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

Los delitos ambientales se definen como conductas típicas, ilícitas y culpables que dañan los bienes naturales y son sancionables penalmente (Chirino et al., 2016). A diferencia de los delitos comunes, carecen de víctimas individualizadas

y protegen intereses colectivos, lo que demanda una atención prioritaria en el sistema judicial (Tello, 2015; White, 2012). El bien jurídico protegido es el ambiente en su integridad, entendido como sistema indispensable para la vida.

4.1. Clasificación en el Código Penal peruano

El título XIII del Código Penal tipifica diversos delitos ambientales:

a. Delitos de contaminación (arts. 304 y 305): sancionan vertimientos, emisiones o descargas que causen perjuicio grave al ambiente, lo que previene formas agravadas como clandestinidad u obstaculización de la fiscalización (Ipenza, 2018; Urbano, 2017).
b. Delitos contra los recursos naturales (arts. 308-310): penalizan el tráfico ilegal de flora, fauna y recursos genéticos, así como la depredación de bosques.
c. Responsabilidad funcional e información incorrecta (arts. 314-314B): responsabilizan a funcionarios y representantes que actúan con deslealtad o falsean información ambiental.
d. Medidas cautelares y beneficios (arts. 314C-314D): permiten al juez dictar medidas preventivas o reducir penas en casos de colaboración (Urbano, 2017).
e. En la práctica, los delitos más frecuentes incluyen la contaminación hídrica, la minería ilegal, el comercio ilícito de especies y el tráfico de madera (Campos, 2018).

5. EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL: ELEMENTOS Y BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

5.1. Configuración normativa

El artículo 304 del Código Penal peruano tipifica el delito de contaminación ambiental bajo una técnica unificada que abarca aire, agua y suelo, a diferencia de legislaciones como la alemana o italiana que optan por tipos específicos (Caro, 2017). Las penas oscilan entre cuatro y seis años, lo que puede llegar hasta diez años en casos agravados, como el ocultamiento de información, la

clandestinidad o el daño a la salud y la vida (Ipenza, 2018). La jurisprudencia, como la casación n.° 464-2016, ha precisado que se trata de un delito permanente y continuado, lo que exige evaluar la modalidad y persistencia de la conducta (Corte Suprema de Justicia de la República, 2016).

5.2. Elementos del tipo penal y sujetos responsables

La configuración del delito requiere: una acción u omisión contaminante, la tipicidad objetiva (vertimiento o emisión que exceda parámetros permitidos), el resultado típico (daño o riesgo grave al ambiente), la relación de causalidad, la tipicidad subjetiva (dolo o culpa) y la antijuridicidad (contrariedad al derecho sin justificación). Los sujetos activos pueden ser personas naturales o jurídicas, mientras que el sujeto pasivo es el ambiente y, por extensión, la salud de las comunidades afectadas (Rojas-Vizcarra, 2025).

5.3. El ambiente como bien jurídico

El bien jurídico protegido es el ambiente en su integridad, concebido como derecho fundamental de tercera generación, difuso y colectivo (Salassa, 2013; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA], 2020). Por su parte, el Tribunal Constitucional (2004) ha precisado que este derecho comprende tanto la posibilidad de disfrutar de un entorno sano como el deber de preservarlo para las generaciones futuras. De este modo, la tutela penal del ambiente trasciende los intereses individuales para resguardar el patrimonio común de la sociedad y garantizar condiciones de vida dignas y sostenibles.

6. LA CONFIGURACIÓN PENAL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA EN PUNO: ANÁLISIS NORMATIVO, TÉCNICO Y PROBATORIO

6.1. El marco normativo en la persecución penal de la contaminación hídrica

El estudio de expedientes judiciales en el distrito de Puno muestra que la persecución penal por delitos ambientales —y, en particular, por contaminación del agua— se enfrenta a múltiples limitaciones derivadas tanto de la

legislación vigente como de su aplicación práctica. La Ley General del Ambiente (Ley n.° 28611) establece los principios rectores de la política ambiental en el país, lo que promueve la prevención, la precaución y la responsabilidad frente a los daños al entorno (Montoya, 2013). De manera complementaria, la Ley de Recursos Hídricos (Ley n.° 29338, 2017) introduce una regulación específica sobre el uso y la calidad del agua, por lo que establece los parámetros técnicos necesarios para determinar la existencia de contaminación.

Ambas normas comparten la finalidad de proteger el ambiente y garantizar un derecho humano fundamental, pero difieren en su nivel de detalle técnico. Mientras la Ley General del Ambiente ofrece un marco amplio de obligaciones, la Ley de Recursos Hídricos regula directamente los vertimientos y descargas contaminantes en cuerpos de agua, utilizando como instrumentos los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) (Aboso, 2015; Ríos et al., 2013). Sin embargo, el estudio demostró que esta dualidad normativa genera dificultades al momento de acreditar la responsabilidad penal en los procesos judiciales (ver Tabla 1).

Tabla 1

Convergencias y divergencias normativas en la configuración del delito de contaminación del agua

Aspecto	Convergencias	Divergencias
Naturaleza jurídica	Ambas son obligatorias y de alcance nacional.	La Ley n.° 28611 es general; la Ley n.° 29338 es específica al agua.
Aplicación al delito	Sirven como referencia para tipificar infracciones.	La Ley n.° 29338 regula vertimientos de manera directa.
Valor probatorio	Respaldan informes de ANA, AAA y OEFA.	La Ley n.° 29338 aporta mayor detalle técnico (ECA y LMP).

6.2. El papel de los Límites Máximos Permisibles (LMP) en la configuración del delito

El análisis de los informes técnicos de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA, Titicaca) evidenció que los LMP son los instrumentos más utilizados para verificar descargas contaminantes. Entre 2019 y 2024, se registraron

numerosos casos de superación de estos límites, asociados principalmente a descargas de aguas residuales urbanas, relaves mineros y residuos industriales. La revisión de expedientes demostró que, en los procesos penales, los LMP constituyen la prueba técnica más sólida, pues permiten establecer la conducta contaminante atribuible a un agente determinado (Caro, 2017; Ipenza, 2018).

Como se observa en la Tabla 2, el incremento de casos en 2023 revela no solo un aumento en la presión sobre los recursos hídricos, sino también una mayor capacidad de fiscalización. Sin embargo, la dificultad radica en que, aunque se acreditan descargas que superan los LMP, no siempre se logra vincular de manera directa dicha infracción con el tipo penal de contaminación ambiental, lo que ocasiona que muchos casos sean archivados o concluyan sin sentencia condenatoria.

Tabla 2

Casos de contaminación ambiental reportados en Puno (2019-2024)

Año	n.° de casos reportados
2019	54
2020	23
2021	25
2022	44
2023	87
2024	49

6.3. Articulación entre los ECA y LMP en la configuración probatoria del delito ambiental

Los ECA constituyen parámetros diseñados para garantizar que los niveles de contaminantes en el agua, el aire y el suelo no excedan lo que resulta seguro para la salud humana y el equilibrio ecológico (Navarrete, 2019). Sin embargo, la revisión de expedientes demostró que, en los procesos penales, los ECA son empleados de forma secundaria y, rara vez, determinan el resultado de un caso. La razón es que los ECA reflejan el estado del cuerpo receptor del

agua, pero no permiten acreditar el nexo causal entre una descarga específica y el deterioro del recurso hídrico.

Los llamados Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) cumplen funciones específicas, pero paralelas y complementarias en el interior del sistema jurídico ambiental peruano. Los ECA permiten evaluar la calidad del cuerpo receptor (río, lago o aguas subterráneas) para poder determinar si hay afectación ambiental y si existe o no riesgo para la salud humana. Además, los LMP permiten controlar cuál es la emisión o el vertimiento de una fuente de contaminación particular. En este sentido, los ECA son indicadores de la calidad ambiental del recurso hídrico, mientras que los LMP son parámetros técnicos que permiten identificar incumplimientos de las actividades productivas y extractivas.

A lo anterior, se añade que la normatividad jurídica peruana no tiene Límites Máximos Permisibles (LMP) para todas las actividades económicas, sino que estos han sido aprobados para algunos sectores específicos, como la minería, los hidrocarburos, la pesquería, la industria manufacturera y las aguas residuales domésticas, a partir de decretos supremos sectoriales emitidos por el Ministerio de Ambiente y las demás entidades competentes. Esta afirmación revela que existen actividades productivas y fuentes contaminantes para las cuales no hay parámetros técnicos legalmente establecidos que permitan determinar objetivamente cuándo una emisión o un vertido supera las tolerancias de contaminación permitidas.

Esta situación provoca vacíos regulatorios que restringen la capacidad de fiscalización ambiental del Estado y debilitan la eficacia probatoria en los procesos penales por contaminación ambiental. Efectivamente, ante la ausencia de LMP concretos, las autoridades administrativas y jurisdiccionales se encuentran con dificultades para acreditar técnicamente la superación de niveles contaminantes atribuibles a un agente determinado, lo que afecta así la construcción del nexo causal que exige el artículo 304 del Código Penal. A su vez, dicha situación reduce las capacidades sancionadoras del Estado, puesto que el incumplimiento de LMP es uno de los principales criterios a partir de los cuales el OEFA determina las infracciones ambientales y la imposición de sanciones administrativas.

En algunos sectores o actividades no reguladas, la ausencia de aquellos parámetros técnicos específicos viene a ser una limitante a la hora de objetivar el umbral a partir del cual una descarga o emisión puede llegar a ser jurídicamente relevante a efectos de tipo penal. De este modo, aparecen situaciones de impunidad y el derecho penal ambiental pierde su eficacia preventiva y represiva, más aún si situamos los derechos penales ambientales en ámbitos de evidente conflictividad socioambiental, como es el caso de Puno.

6.4. Vacíos jurídicos y limitaciones técnicas en la judicialización de la contaminación del agua

Los resultados de este estudio ponen en evidencia que la persecución penal de la contaminación del agua en Puno está marcada por una profunda tensión entre la existencia de un marco normativo formalmente sólido y la dificultad de aplicarlo de manera efectiva en sede judicial. En el plano normativo, se cuenta con disposiciones de alto rango como el artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo humano (Constitución Política del Perú, 1993). Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reiterado en diversas sentencias que este derecho constituye un presupuesto esencial para la vida y debe entenderse en dos dimensiones: el goce de un ambiente sano y la obligación de preservarlo para las futuras generaciones (Expediente n.o 0048-2004-PI/TC, Tribunal Constitucional del Perú, 2004). Sin embargo, la revisión de expedientes en Puno demuestra que estas disposiciones encuentran serias limitaciones al momento de trasladarse al proceso penal.

En particular, la investigación halló que la Ley General del Ambiente (Ley n.° 28611, 2005) y la Ley de Recursos Hídricos (Ley n.° 29338, 2017) constituyen el soporte normativo central para abordar la contaminación hídrica. La primera, de carácter general, establece principios rectores como la prevención, la precaución y la responsabilidad frente a daños ambientales (Montoya, 2013; Ríos et al., 2013). La segunda, de carácter específico, regula el uso y calidad del agua, al introducir parámetros técnicos como los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP). No obstante, en la práctica judicial, estas normas no han logrado

traducirse en elementos probatorios que permitan consolidar la imputación penal frente a casos de contaminación.

El análisis de expedientes demuestra que los LMP son los instrumentos más utilizados en los procesos penales. Su valor radica en que permiten constatar si una fuente emisora ha excedido los límites permitidos de vertimiento de sustancias contaminantes. Sin embargo, como señalan Caro (2017) e Ipenza (2018), esta constatación no es suficiente para configurar el delito penal. La tipificación prevista en el artículo 304 del Código Penal exige no solo la superación de los límites técnicos permitidos, sino también la acreditación del nexo causal entre la conducta del agente y el daño ambiental producido. En consecuencia, aun cuando se verifique la existencia de descargas contaminantes que excedan los parámetros establecidos, ello no implica, por sí solo, la atribución de responsabilidad penal a una persona natural o jurídica.

De manera similar, los ECA, diseñados para evaluar la calidad ambiental de los cuerpos receptores, tampoco han demostrado eficacia probatoria en los procesos revisados. Sobre esto, Navarrete (2019) señala que los ECA son metas de política pública, más orientadas a la gestión y planificación que a la sanción. Esta característica explica que, en los procesos de Puno, se utilicen como referencia general, pero no como pruebas determinantes en la configuración del delito de contaminación. Como consecuencia, fiscales y jueces enfrentan vacíos normativos y técnicos que se traducen en sobreseimientos, archivos y, en el mejor de los casos, procesos que son prolongados sin alcanzar sentencias condenatorias.

Estos hallazgos confirman la crítica planteada por Aboso (2015) y Wielanda (2017), quienes advierten que el derecho penal ambiental —en lugar de ser un instrumento eficaz para enfrentar la crisis ambiental— corre el riesgo de convertirse en un mecanismo meramente simbólico. En el caso de Puno, donde los recursos hídricos enfrentan una presión creciente por actividades mineras, urbanas y agrícolas, el carácter simbólico del derecho penal se traduce en impunidad para los responsables de la contaminación y en vulneración directa del derecho humano al agua y al ambiente sano.

Por otro lado, debe considerarse que las limitaciones probatorias no responden únicamente a la naturaleza técnica de los ECA y LMP, sino también

a las deficiencias estructurales del sistema judicial. Entre ellas, destacan la falta de peritos especializados, la débil coordinación interinstitucional y la ausencia de criterios uniformes para valorar los informes técnicos en sede penal. Como observa Pebe (2021), estas carencias generan un escenario en el que, pese al incremento de carpetas fiscales abiertas por delitos ambientales, los resultados procesales son escasos y desalentadores

7. CONCLUSIONES

El estudio permite afirmar que, si bien el ordenamiento jurídico peruano reconoce al ambiente como un derecho fundamental y establece un marco normativo amplio para su protección, persisten vacíos que limitan la eficacia del derecho penal ambiental. En este contexto, los ECA y LMP cumplen funciones distintas dentro de la estructura probatoria ambiental. Los ECA permiten identificar el nivel de afectación del cuerpo receptor, mientras que los LMP permiten evaluar si una fuente emisora excede los parámetros autorizados. No obstante, ambos instrumentos presentan limitaciones de articulación normativa y técnica, especialmente porque no existen LMP regulados para todas las actividades económicas, lo que dificulta la acreditación del nexo causal y debilita la eficacia de la persecución penal ambiental.

En el caso del distrito judicial de Puno, donde la presión de actividades extractivas y urbanas sobre el recurso hídrico es elevada, estas limitaciones se hacen más evidentes. Los informes técnicos de las entidades fiscalizadoras carecen de fuerza probatoria suficiente para sostener procesos penales sólidos, lo que favorece la impunidad en casos de contaminación ambiental. Esta situación evidencia que la función simbólica del derecho penal ambiental predomina sobre su capacidad de prevención y sanción efectiva.

En consecuencia, resulta necesario fortalecer la articulación entre la normativa administrativa y la penal, de modo que los ECA y LMP no solo cumplan un rol orientador, sino que adquieran eficacia jurídica como elementos probatorios vinculantes. Además, es imprescindible capacitar a operadores de justicia en materia ambiental, y dotar a las fiscalías y los juzgados de recursos técnicos suficientes para enfrentar delitos de alta complejidad como la contaminación del agua.

Finalmente, la protección penal del ambiente en el Perú —y, particularmente, en Puno— demanda una reforma integral que permita superar las barreras normativas y probatorias actuales. A través de una mayor coherencia entre la política ambiental y la política criminal, se garantizará la tutela efectiva del bien jurídico y ambiental, a fin de asegurar la vigencia del derecho fundamental a gozar y preservar un entorno equilibrado para las presentes y futuras generaciones.

REFERENCIAS

Aboso, G. (2015). Derecho penal y medio ambiente. Cuestiones dogmáticas básicas en la punición de los delitos ambientales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas*, *9*(17), 1-107. https://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfd/article/view/5332

Besares, M. (2003). Comentarios generales sobre los delitos ambientales en el nuevo Código Penal para el Distrito Federal. En O. Islas y S. García (Eds.), *Análisis del nuevo Código Penal para el Distrito Federal* (pp. 337-351). Universidad Nacional Autónoma de México. http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/19890

Campos, E. (2018, 1 de febrero). Los juzgados ambientales en el Perú. *El Peruano*. https://elperuano.pe/noticia/63501-los-juzgados-ambientales-en-el-peru

Caro, D. (2017). Empresas «Trabajando por el Peru» y el delito de contaminación ambiental. *Derecho & Sociedad*, (49), 222-252. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7792283

Constitución Política del Perú. (1993). *Diario Oficial El Peruano*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

Corte Suprema de Justicia de la República. Sala Penal Transitoria. Casación n.° 464-2016/Pasco. (2016, 21 de mayo). https://laley.pe/art/7932/corte-suprema-precisa-en-que-consiste-el-delito-de-mineria-ilegal

Chirino, Y., López, E. y Peñaloza, A. (2016). Daños y delitos ambientales como conceptos discernibles en la enseñanza de la Química del Instituto Pedagógico de Caracas. Estudio preliminar desde la perspectiva estudiantil. *Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal*, *40*(88), 176-201. http://historico.upel.edu.ve:81/revistas/index.php/revinvest/article/view/4340

de la Puente, L. y Vargas, V. (2015). Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente. *Revista de Derecho Administrativo*, (15), 97-113. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15172/15662

Ipenza, C. (2018). *Manual de delitos ambientales: Una herramienta para operadores de justicia ambiental*. Negrapata SAC. https://hdl.handle.net/20.500.13095/146

Ley n.º 28611. (2005). *Ley General del Ambiente*. Congreso de la República del Perú. https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/ 3569-28611

Ley n.º 29338. (2017). *Ley de Los Recursos Hídricos y Reglamento de Delimitación de Fajas Marginales*. Congreso de la República del Perú. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12802/Ley-N_-29338.pdf?v=1655761473

Martínez, W., Moreno, S., Noboa, Z., Padilla, F., Rodríguez, H. y Rodríguez, S. (2002). *Derecho Penal del Medio Ambiente*. Escuela Nacional de la Judicatura. https://books.google.com.pe/books?id=eSllwgEACAAJ&lpg=PA1&hl= es&pg=PA1#v=onepage&q&f=false

Montoya, S. (2013, 17 de septiembre). *Ley n.° 28611 - Ley General del Medio Ambiente en Perú*. Gidahatari. https://gidahatari.com/ih-es/ley-general-del-medio-ambiente-ley-n-28611

Navarrete, J. (2019). *Análisis de la tipicidad e imputación objetiva del delito de contaminación ambiental (contaminación sonora) en la jurisprudencia peruana* [Tesis de licenciatura, Universidad Femenina del Sagrado Corazón]. Repositorio institucional de la Unifé. http://hdl.handle.net/20.500.11955/654

Pebe, L. (2021, 26 de junio). *Derecho Penal Verde: Análisis de los delitos ambientales en el Perú*. Conexión Ambiental. https://conexionambiental.pe/derecho-penal-verde-analisis-de-los-delitos-ambientales-en-el-peru/

Queiroz, E. y Douglas, C. (2022). Alterações à lei de crimes ambientais objetivando torná-la mais eficiente e eficaz. *RIBSP: Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública*, *5*(13), 66-86. https://doi.org/10.36776/ribsp.v5i13.220

Ríos, G., Álvarez, E., Sar, O., Ugaz, R., Carrera, B., Mejia, O. y Granda, R. (2013). *Constitucion Politica del Perú: sumillada, concordada y anotada artículo por artículo, con los precedentes y jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios de Derecho Constitucional; Universidad de San Martín de Porres. https://hdl.handle.net/20.500.12727/2484

Rodríguez, V., Bustamante, L. y Mirabal, M. (2011). La protección del medio ambiente y la salud, un desafío social y ético actual. *Revista Cubana de Salud Pública*, *37*(4), 510-518. http://ref.scielo.org/7mfzrv

Rojas-Vizcarra, L. (2022). *Intervención de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental en el distrito fiscal de Puno en la investigación y prevención de delitos ambientales periodo 2019* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio institucional de la UNAP. http://repositorio.unap.edu.pe/handle/20.500.14082/18940

Rojas-Vizcarra, L. (2025). *Configuración del delito de contaminación del ambiente en distrito judicial de Puno* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional del Altiplano]. Repositorio institucional de la UNAP. https://repositorio.unap.edu.pe/handle/20.500.14082/24489

Salassa, R. (2013). Medidas tributarias medioambientales en el ordenamiento jurídico a rgentino. En Á. Urquizu (Dir.) y R. Salassa (Coord.), *Políticas de protección ambiental en el siglo XXI: medidas tributarias, contaminación ambiental y empresa* (pp. 27- 79). Bosch. https://doi.org/10.2307/j.ctvrzgxkj

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2020, 13 de mayo). *Cambio climático*. Ministerio del Ambiente. https://spda.org.pe/nuestro-trabajo/cambio-climatico/

Tello, J. (2015). *Los delitos ambientales en la legislación ecuatoriana vigente* [Tesis de licenciatura, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio institucional de la UCE. http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/4971

Expediente n.º 3510-2003-AA/TC. (2003). Tribunal Constitucional del Perú. (2003, 13 de abril). https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03510-2003-AA.html

Expediente n.º 0048-2004-PI/TC. (2004). Tribunal Constitucional del Perú. (2004, 27 de septiembre). https://lpderecho.pe/contenido-protegido-derecho-medio-ambiente-equilibrado-adecuado/

Urbano, H. (2017, 7 de noviembre). *El derecho penal ambiental y las dificultades para su aplicación*. Pasión por el Derecho. https://Lpderecho.Pe/Derecho-Penal-Ambiental-Dificultades-Aplicacion/

White, R. (2012). *The Foundations of Eco-global Criminology*. En R. Sollund (Ed.), *Eco-global Crimes: Contemporary Problems and Future Challenges* (pp. 13-31). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315578651

Wielanda, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. https://doi.org/10.18800/9786123172343

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener conflicto de interés.

Contribución de autoría

El artículo es de autoría de Lia Nails Rojas Vizcarra en el recojo, el análisis y la interpretación de los datos, así como en la redacción del trabajo.

Agradecimientos

El autor agradece los alcances brindados por la doctora Ana María Vizcarra Herles, quien brindó observaciones y revisiones valiosas para la confección del presente manuscrito.

Biografía del autor

Lia Nails Rojas Vizcarra es doctora en Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Es abogada y licenciada en Biología, con mención en Ecología; maestra en Ciencias de la Gestión y Auditoría Ambiental; y magíster en Derecho Penal y Procesal Penal. Además, cuenta con una segunda especialidad en Didáctica Universitaria. Sus líneas de investigación se centran en el derecho penal ambiental, la justicia ambiental y la gestión de los recursos naturales. Ha publicado diversos artículos científicos sobre calidad ambiental y protección jurídica del medio ambiente. Asimismo, es cofundadora de SALKAPU ONG, organización dedicada a la conservación de especies altoandinas y a la protección del ambiente.

Correspondencia

rvlianails@gmail.com

PALACIO DE JUSTICIA

JUSTICIA AMBIENTAL

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

EDITORIAL

Javier Arévalo Vela

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

John James Beraún Chaca
Minería transfronteriza, ausencia del Estado y seguridad nacional multidimensional: reflexiones a partir del caso Perú-Ecuador

Miguel Angel Lazaro Borja y Sheyla Mihaya Albino Inga
Alcances sobre el Delito de Tráfico ilegal de Fauna Silvestre: Análisis normativo y alcances para su revisión legislativa

Rafael Martín Martínez Vargas
La imprescriptibilidad de la responsabilidad civil por daños ambientales: ¿garantía real o reto pendiente?

Eduardo Alexis Ormeño Espinoza
El régimen jurídico de las áreas degradadas por Residuos de Construcción y Demolición en el Perú

Marcelo E. Ortiz García
¿Un nuevo paradigma en la gestión ambiental? Apuntes sobre la autorregulación en el derecho ambiental peruano

Lia Nails Rojas Vizcarra
Contaminación del agua en Puno: desafíos jurídicos y limitaciones normativas en su persecución penal

COMISIÓN NACIONAL DE
GESTIÓN AMBIENTAL
DEL PODER JUDICIAL