



Academia Peruana
de Derecho Ambiental

ÁGORA AMBIENTAL

Revista jurídica

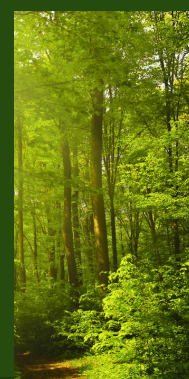
2026 - N° 1

Auspician:



Facultad de Derecho
Universidad Nacional de Piura

CEPEG



Director

© Danilo Roldán Espinoza Caro

Comité consultivo:

Mg. Victor Paima Ludeña

Mg. Arnold Espinoza Deza

Camila Wanda Landeyro

Edición

María Elena Alexandra Delgado Cerna

Auspiciadores

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad Nacional de Piura

Resolucion Decanal N°11-D.FDCCP-UNP-2026

Centro Peruano de Estudios Gubernamentales - CEPEG

Revista jurídica de derecho ambiental.

Año: 2026 - N° 1.

Edición: Enero, 2026

Año de publicación: Enero, 2026.

CONTENIDOS

Desafíos y limitaciones de la potestad sancionadora del SERNANP: entre la protección de las Áreas Naturales Protegidas y la eficacia administrativa

Maritza Beatriz Yauli Núñez

01

Desarrollo de la economía circular desde el derecho peruano

Paulo César Delgado Neyra

08

La pérdida de glaciares y costumbres: el Qoyllur Rit'i

Danae Valdelomar Martinez

16

Gobierno abierto y participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental en el Perú

Micael Sarvia Carmi Arenas Melgarejo

24

**Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA:
Alcances y Perspectivas**

Claudia Lucia Tamata Phocco

33

INTRODUCCIÓN

¿Cómo responde hoy el derecho ambiental peruano frente a los desafíos ambientales del presente como la degradación de los ecosistemas, el cambio climático y las demandas de transparencia y participación ciudadana? ¿Qué rol cumplen las normas para garantizar una protección ambiental efectiva? ¿De qué manera interactúan el Estado, el mercado y las comunidades en la construcción de modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles?

El debate jurídico actual en materia ambiental gira en torno a los límites del derecho para enfrentar la conflictividad socioambiental, la presión de estándares internacionales y el desgaste de los instrumentos clásicos de intervención estatal. Estas problemáticas, que interpelan directamente la eficacia normativa y la legitimidad institucional, se abordan en esta compilación de artículos académicos.

APDAM – Academia Peruana en Derecho Ambiental es un espacio de reflexión y debate académico integrado por estudiantes y graduados de abogacía, que se desempeñan tanto en el ejercicio profesional como en el ámbito académico. Esta diversidad de trayectorias y de trabajo permitió realizar este trabajo.

En relación a los artículos que integran esta publicación, abordan los diferentes desafíos del derecho ambiental. A través del análisis de la potestad sancionadora, la supervisión ambiental, la economía circular, la participación ciudadana y la protección de recursos naturales vinculados a prácticas culturales, los trabajos reunidos ofrecen una mirada crítica sobre el funcionamiento real de las instituciones ambientales y sobre los límites -pero también las oportunidades- del marco jurídico vigente.

En conjunto, las contribuciones no solo describen normas o políticas públicas, sino que interrogan su efectividad, su coherencia interna y su capacidad para responder a problemas ambientales complejos, proponiendo reflexiones que resultan relevantes tanto para la doctrina como para la práctica jurídica.

El primer artículo de este compendio fue realizado por Maritza Beatriz Yauli Núñez “Desafíos y limitaciones de la potestad sancionadora del SERNANP”, donde se examina el ejercicio de la fiscalización y sanción administrativa en las Áreas Naturales Protegidas. El trabajo pone en evidencia cómo las debilidades institucionales, la superposición de competencias y los vacíos normativos afectan no solo la eficacia administrativa, sino también la protección efectiva del interés ambiental, planteando interrogantes centrales sobre el alcance real del poder sancionador del Estado.

Desde una mirada más amplia sobre los modelos productivos, el artículo “Desarrollo de la economía circular desde el derecho peruano”, de Paulo César Delgado Neyra, analiza el avance de la economía circular como estrategia jurídica y económica frente a los límites que tiene el modelo productivo actual. El autor hace foco en las políticas públicas, regulaciones sectoriales y exigencias del mercado internacional, mostrando cómo el

derecho ambiental se convierte en una herramienta clave para impulsar procesos de transición productiva y competitividad sostenible.

En una línea que vincula ambiente, cultura y derechos colectivos, “La pérdida de glaciares y costumbres: el Qoyllur Rit’i”, de Danae Valdelomar Martínez, aborda el impacto del cambio climático sobre los glaciares andinos y las prácticas ancestrales de las comunidades indígenas. A partir de un caso concreto, el artículo muestra cómo la degradación ambiental no solo compromete recursos naturales estratégicos, sino también identidades culturales protegidas jurídicamente. Por ello se remarca la importancia de adoptar enfoques integrales que articulen la protección ambiental y derechos culturales.

La dimensión procedimental y democrática de la gestión ambiental es desarrollada en “Gobierno abierto y participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental en el Perú”, de Micael Sarvia Carmi Arenas Melgarejo. El trabajo analiza los mecanismos de participación ciudadana en la certificación ambiental a cargo del Senace, evaluando su adecuación a los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación promovidos por la OCDE, y evidenciando los desafíos pendientes para avanzar hacia una gobernanza ambiental más abierta y legítima.

Finalmente, el artículo “Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA: alcances y perspectivas”, de Claudia Lucia Tamata Phocco, examina la reciente reforma del régimen de supervisión ambiental. La autora analiza el giro hacia un enfoque preventivo y orientado al cumplimiento, destacando figuras como la mejora manifiestamente evidente y el compromiso de cumplimiento, y reflexiona sobre sus implicancias para la relación entre la autoridad ambiental y los administrados.

A través de la lectura de estos artículos, los lectores podrán profundizar en los principales debates actuales del derecho ambiental peruano y comprender cómo las normas, las instituciones y los instrumentos de gestión enfrentan -con aciertos y limitaciones- los desafíos ambientales del presente. La reflexión académica se presenta como una herramienta indispensable no solo para comprender los problemas existentes, sino también para proyectar soluciones jurídicas más eficaces, legítimas y orientadas a una protección ambiental sostenible y socialmente justa. Se invita a la lectura crítica de esta compilación y al debate académico, con el objetivo de seguir ampliando y enriqueciendo las discusiones en torno al derecho ambiental y su rol frente a los desafíos contemporáneos.

Academia Peruana de
Derecho Ambiental

Desafíos y limitaciones de la potestad sancionadora del SERNANP: entre la protección de las Áreas Naturales Protegidas y la eficacia administrativa

Maritza Beatriz Yauli Núñez

Abogada con especialización en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica del Perú

<https://orcid.org/0009-0003-4515-5620>

Resumen:

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) -como organismo público técnico especializado y ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)- tiene la facultad para ejercer la potestad sancionadora en casos de incumplimiento, aplicando sanciones como amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión. Sin embargo, en la práctica enfrenta problemas de delimitación de competencias con otras entidades en materia ambiental, en su capacidad institucional y de recursos, en la tipificación de infracciones y el debido procedimiento administrativo, y en la ejecución de sanciones. Estos problemas no solo tienen un impacto en la eficacia administrativa, sino también en la protección de las Áreas Naturales Protegidas, ya que el daño ocasionado como consecuencia de la infracción no es remediado y, peor aún, ni siquiera advertido, generando así vulneraciones al interés general, a principios ambientales, a las poblaciones y a los ecosistemas.

Palabras clave: potestad sancionadora – áreas naturales protegidas – eficacia administrativa

1. Introducción

En el año 2019, mediante Resolución Suprema N° 030-2019-MINAM, se declaró el día 17 de octubre de cada año como el “Día

de las Áreas Naturales Protegidas del Perú”, en cuya Exposición de Motivos se destacó que las áreas naturales protegidas en Perú tienen importancia para el bienestar humano y el desarrollo sostenible; asimismo, las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son importantes por la diversidad biológica y de ecosistemas que existen en Perú.

De acuerdo con el Ministerio del Ambiente (2014, como se citó en la Exposición de Motivos de la Resolución Suprema N° 030-2019-MINAM), Perú destaca por su alta diversidad biológica: posee la mayoría de climas y zonas de vida del planeta y concentra una proporción significativa de glaciares tropicales, flora, fauna y diversidad genética.

A nivel mundial, se ubica entre los primeros lugares en especies de mariposas, aves, anfibios y mamíferos, además de contar con una elevada riqueza de peces de agua dulce y marinos. En ese contexto, y de acuerdo con la página web del SERNANP, hasta la fecha se han establecido 78 áreas naturales protegidas de administración nacional, 36 áreas de conservación regional y 145 áreas de conservación privadas; de esta manera, el 18.64% del territorio terrestre está cubierto por áreas protegidas, mientras que el 7.89% de soberanía marina está cubierta por áreas protegidas.

En cuanto a la definición de las ANP, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece, en primer lugar, que son patrimonio de la Nación y cuya condición natural es perpetua; en segundo lugar, se las define como espacios continentales y/o marinos del territorio nacional peruano, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Ahora bien, la sistematización de las ANP se remonta a fines de la década de los ochenta e inicios de la década de los noventa con la creación del SINANPE y, posteriormente, con la constitución del INRENA, reemplazado finalmente por el SERNANP. Ahora bien, el panorama actual prevé que el ente rector del SINANPE es SERNANP, el cual se constituye como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno; en ese contexto, el SERNANP tiene como una de sus funciones básicas establecer mecanismos de fiscalización y control, y las infracciones y sanciones administrativas correspondientes, así como el ejercicio de la potestad sancionadora en casos de incumplimiento.

Aunque se ha avanzado en la organización institucional del SINANPE, el SERNANP enfrenta deficiencias en la fiscalización y en el ejercicio de su potestad sancionadora, derivadas de limitaciones técnicas del personal y de una débil articulación interinstitucional. Estos problemas afectan la respuesta frente a infracciones en ANP y generan incertidumbre sobre el alcance de sus competencias. El presente estudio analiza estos desafíos y revisa el marco normativo aplicable para identificar oportunidades de mejora.

2. Función de fiscalización y de la potestad sancionadora del SERNANP

Conforme se indicó previamente, el SERNANP tiene como una de sus funciones básicas, establecer mecanismos de fiscalización y control, así como el ejercicio de su potestad sancionadora en casos de incumplimiento. Sin embargo, cabe resaltar que el Decreto Legislativo N° 1013, el cual establece la función en mención, no especifica sobre qué incumplimiento se trata.

Respecto a la actividad de fiscalización, cabe señalar que es una forma de ejercer la

autoridad sobre las actividades privadas reguladas pero que carece de una disciplina jurídica que la someta al principio de juridicidad (Morón, 2017, p. 300); esta actividad abarca a las potestades de vigilancia o inspección, las cuales tienen como fin comprobar o “constatar algo” (Bermejo, 1998, p. 42). En la misma línea, el autor Tirado (2011, p.253) señala que esta función busca garantizar la adecuación de las actividades sujetas a control con lo dispuesto por la ley, y cuya finalidad es necesaria para la protección de un interés general fundado en la protección de los derechos fundamentales

Por otro lado, sobre la potestad sancionadora, el autor Nieto (2002, p. 98) señala que esta es la manifestación del *ius puniendi* estatal, siendo que haya una rama dirigida al ámbito penal y otra al administrativo. Ahora bien, de acuerdo con el autor Rebollo (2010, p. 63), basándose en la Sentencia del 10 de abril de 2008 (Ar. 2724) la sanción debe entenderse como una consecuencia de una infracción, la cual a su vez resulta ser una conducta antijurídica y no solo una conducta que busca desincentivar. En Perú, el Tribunal Constitucional¹ estableció que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública se manifiesta en la aplicación de una sanción administrativa, la cual debe enmarcarse en en principios constitucionales y en los derechos fundamentales.

Teniendo en cuenta ello, es necesario recurrir a lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP (en adelante, “Reglamento PAS”), en el cual se establece que se regula el procedimiento sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas, por hechos ocurridos dentro de las ANP de Administración Nacional. Asimismo, el Reglamento PAS dispone que los principios que rigen los Procedimientos Administrativos

¹ Fundamento 6 de la Sentencia contenida en el Expediente N° 1003-1998-AA/TC.

Sancionadores (en adelante, “PAS”) son los establecidos en la Ley General del Ambiente, en el Decreto Legislativo que establece medidas que garanticen el Patrimonio de las ANP (en adelante, “DL Patrimonio ANP”) y el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “TUO de la LPAG”).

El Reglamento PAS también establece que la responsabilidad administrativa aplicable al PAS en materia de protección de ANP es objetiva, y que únicamente procede la eximencia de responsabilidad cuando se acredite fehacientemente la ruptura del nexo causal; los supuestos de eximentes de responsabilidad se encuentran establecidos taxativamente en el Reglamento PAS: caso fortuito o fuerza mayor, obrar en cumplimiento de un deber legal o ejercicio legítimo del derecho de defensa, incapacidad mental comprobada por autoridad competente, orden obligatoria de la autoridad competente, error inducido por la administración o por disposición confusa o ilegal, y subsanación voluntaria.

Respecto al cálculo de la multa por infracciones al interior de ANP, en abril de 2022 se aprobó la Metodología respectiva, cuyo objetivo es dotar de sustento técnico a la aplicación de multas por infracciones al interior de las ANP, y cuyo uso está a cargo de la Dirección de Gestión de las ANP del SERNANP (en adelante, “DGANP”), órgano decisor a cargo de la evaluación del informe final de instrucción, de la determinación de responsabilidad administrativa, de la aplicación de sanciones, posibles medidas cautelares o correctivas, o su archivo.

De acuerdo a lo revisado, tanto en el Reglamento PAS así como en la Metodología se reconoce que: i) la potestad sancionadora del SERNANP también se va a regir por principios en materia ambiental; ii) las infracciones al interior de las ANP también hacen referencia a daño ambiental. En este punto, corresponde señalar que en materia

ambiental, es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, “OEFA”) la entidad competente para sancionar a los agentes que incurren en infracciones que constituyen daño ambiental. Entonces, es válido plantear las siguientes interrogantes: ¿Cuándo debería de sancionar OEFA y cuándo SERNANP? ¿Es posible entender que los hechos infractores por los cuales se les va a iniciar un procedimiento sancionador son los mismos tanto en OEFA como en SERNANP?

3. Problemas en el ejercicio de las actividades de fiscalización y de la potestad sancionadora del SERNANP

Hasta hace unos años, el SERNANP ejercía su potestad sancionadora a través del uso supletorio de la legislación forestal y de fauna silvestre, lo cual resultaba “controversial” (Peña, 2015, p. 51). No fue hasta diciembre de 2010 que SERNANP publicó su primer Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador en el ámbito de las ANP, el cual fue derogado y en enero de 2022 se aprobó el Reglamento PAS, y, posteriormente, la Metodología. Actualmente, el ordenamiento jurídico contempla tanto las acciones previas como las etapas que conforman el PAS, además de determinar las autoridades competentes para cada una de ellas. Sin embargo, en la práctica, se evidencian dificultades que afectan la eficacia del ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción a cargo del SERNANP.

Ahora bien, el Reglamento PAS, dispone que las autoridades que participan en el PAS son las siguientes:

- i. Como autoridad instructora, las Jefaturas de cada ANP, quienes se encuentran a cargo de evaluar los hechos que configuran una presunta infracción, iniciar el PAS, notificar la imputación de cargos al administrado y realizar las actividades de verificación e investigación pertinentes a fin de emitir el Informe Final de Instrucción (en adelante, “IFI”).

- ii. Como autoridad decisora, la Subdirección de Supervisión, Vigilancia y Control del SERNANP, quienes son responsables de la etapa decisoria, la cual inicia con la recepción del IFI, prosigue con su evaluación y determina la responsabilidad administrativa, aplica sanciones, y resuelve recursos de reconsideración.
- iii. Como segunda y última instancia administrativa del PAS, la Dirección de Gestión Territorial de ANP.

En la misma línea, el Reglamento PAS diferencia dos etapas:

i. Acciones previas al inicio del PAS:

- Denuncia: en donde cualquier administrado puede comunicar al SERNANP sobre los hechos que podrían constituir infracción, sea de manera verbal o escrita.
- Acción de fiscalización ambiental de SERNANP: se trata de una actuación permanente, de oficio y en el marco de actividades de control, vigilancia, supervisión y seguimiento que realice el SERNANP al interior de las ANP. En caso se interponga una denuncia, la Jefatura del ANP puede disponer el inicio de las acciones de fiscalización. Durante las acciones de fiscalización ambiental, los hechos constatados deben ser consignados en el Acta de Fiscalización, la cual se presume cierta, salvo prueba en contrario.
- Informe de Fiscalización: los hechos que se consignen en el Acta de Fiscalización, o por medio de denuncia, informe técnico u otro similar, deben ser analizados por los especialistas o guardabosques de la Jefatura del ANP en un plazo máximo de 20 días hábiles, después de lo cual se elaborará un Informe de Fiscalización que sustente la procedencia o no del inicio del PAS.

De lo descrito, se aprecia que el rol de los guardabosques de las Jefaturas de ANP es fundamental para corroborar la existencia de

posibles infracciones dentro de un ANP. Al respecto, el autor Peña (2015, p. 56) señala que actualmente existe una discusión sobre qué temas y para qué ámbito geográfico se debería de asumir SERNANP como una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA), para lo cual propone que se diferencie entre el espacio al interior de una ANP y la zona de amortiguamiento de una ANP.

En la legislación ambiental vigente se contemplan dos tipos de fiscalización: en sentido amplio, en el cual el SERNANP es solo EFA para los derechos que él mismo otorga, sean autorizaciones para realizar evaluación de recursos naturales y medio ambiente, investigación u otros²; y en sentido estricto, el SERNANP es EFA competente porque tiene potestad sancionadora otorgada, en atención al principio de legalidad. En ese sentido, en la práctica, el SERNANP podría sancionar a aquellos que realicen actividades petroleras, de construcción de carreteras, o de gran minería, si incurren en alguna infracción tipificada en el PAS; sin embargo, ello no supondría que, per se, tenga competencias para efectuar una supervisión, seguimiento o vigilancia.

Ello no solo contradice el Reglamento de Organización y Funciones del SERNANP, en el extremo referido a que es de su competencia la supervisión y monitoreo de las actividades que se realizan dentro de ANP, sino también el Reglamento PAS, pues en ninguna de estas se efectúa una distinción de competencias del SERNANP, entendiéndose a partir de una interpretación finalista, que puede fiscalizar todas las actividades dentro de una ANP. En adición, el SERNANP no debería de ejercer la fiscalización ambiental en sentido amplio, ya que también atenta contra cuestiones funcionales y presupuestarias.

² El autor señala que, para mayor detalle, se debe revisar la siguiente información: SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS

NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO. Plan anual de evaluación y fiscalización ambiental del Sernanp 2015

En primer lugar, y conforme se precisó previamente, quienes se encargan de la fiscalización en campo, -sea a través de operativos de control y vigilancia, así como de la recolección de evidencia frente a reportes de incidentes, son los guardaparques; sin embargo, la realidad es que, además de no contar con el expertise técnico ni legal, tampoco cuenta con instrumentos documentales y científicos. Un ejemplo recurrente se presenta en la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, donde, durante la época de anidación de aves guaneras, personas ingresan sin autorización y destruyen los nidos, vulnerando la normativa y afectando directamente a la fauna en el ANP³.

En segundo lugar, existe una superposición de competencias, pues ya hay una EFA competente para la fiscalización ambiental dentro y fuera de un ANP. Esto evidencia la falta de claridad normativa sobre cuándo corresponde actuar al SERNANP y cuándo a la EFA, lo que dificulta la fiscalización y vulnera el principio de coherencia en la gestión ambiental previsto en la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

ii. Acciones durante el desarrollo del PAS:

- Inicio del PAS: inicia con la notificación de la imputación de cargos contenida en la Resolución Jefatural que emite la autoridad instructora, la cual se sustenta en el resultado del proceso de fiscalización ambiental.
- Presentación de descargos: el administrado puede presentar sus descargos dentro del plazo de diez días hábiles, de notificado el inicio del PAS; en este punto, puede reconocer su responsabilidad, lo cual se constituye como un atenuante para efectos de la determinación de la sanción.
- IFI: la autoridad instructora evalúa los actuados, pudiendo realizar diligencias

adicionales, a fin de elaborar el IFI, el cual puede determinar la existencia de una infracción administrativa por los hechos imputados, para lo cual se motivará debidamente a través del análisis de la existencia de eximentes o atenuantes de responsabilidad administrativa, la norma que prevé la imposición de la sanción, la propuesta de sanción que corresponda o el archivo del procedimiento.

- Evaluación del IFI: la autoridad decisora notificará el IFI al administrado, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para la presentación de sus descargos; tras dicho plazo, se evaluarán los actuados y emitirá la resolución final
- Resolución Final: la autoridad decisora emite la resolución determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados y, de ser el caso, imponer las sanciones. Con la emisión de la Resolución Directoral concluye la primera instancia.

Ahora bien, cabe señalar que, respecto a la etapa instructora, para asegurar que el resultado del procedimiento sea eficaz, el jefe, sus guardaparques u otro funcionario acreditado pueden disponer medidas cautelares al momento de la intervención, como el comiso de bienes utilizados en las actividades ilícitas, y la suspensión de estas. En muchos casos, durante la intervención, los guardaparques hacen uso de la figura de la recuperación administrativa, por la cual se presume ilegal toda posesión de especímenes, productos o subproductos de flora o fauna silvestre dentro de un ANP sin un título correspondiente o excediendo el mismo y, por lo tanto, pueden recuperarla inmediatamente.

A pesar de que normativamente se dio o hubo un avance en lo que respecta a la potestad sancionadora del SERNANP, lo cierto es que

³ Al respecto, no existe un registro documental que acredite estos acontecimientos, ya que las denuncias interpuestas no son siquiera debidamente registradas por la falta de expertise.

Sin perjuicio de ello, existen testimonios de biólogos que realizan investigaciones científicas dentro de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras.

en los hechos no ha sido tan efectivo, para los fines de desincentivación. Por ejemplo, se puede identificar el caso relacionado al desastre ambiental del 2022 en el Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla, en el cual el SERNANP ejerció su potestad sancionadora cuando inició dos procedimientos administrativos sancionadores contra la empresa Refinería La Pampilla por la afectación directa a la Reserva Nacional del Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras y a la Zona Reservada de Ancón. De acuerdo con el Informe Defensorial N° 254 de la Defensoría del Pueblo, en ambos casos el SERNANP le impuso la multa máxima ascendiente a 10 000 UIT, a pesar de que ambos procedimientos se extendieron por más de dos años debido a una solicitud de dirimencia presentada por la empresa ante el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales.

Posteriormente, la empresa judicializa ambas resoluciones sancionadoras; en lo que respecta al caso de la Reserva Nacional, el Poder Judicial declaró infundada la demanda, lo cual confirma la responsabilidad administrativa de la empresa y la sanción; sin embargo, respecto al caso de la Zona Reservada, todavía se encuentra pendiente de pronunciamiento judicial⁴. A pesar de que el SERNANP ejerció su potestad sancionadora, incluso quedando firme la resolución que impuso la sanción a la empresa Refinería La Pampilla, lo cierto es que, hasta la fecha, no se ha cumplido con el pago. Ello proyecta -de manera errónea- que el SERNANP no tiene potestades para exigir coactivamente el cumplimiento de la sanción, a pesar de que cuenta con las facultades para ello.

4. Conclusiones

A pesar de las limitaciones de personal y recursos, desde un punto de vista positivo, el

SERNANP ejerció su potestad sancionadora y su función fiscalizadora en situaciones complicadas y complejas.

De manera negativa, la falta de precisión normativa respecto a las competencias para la fiscalización ambiental supone un ejercicio ineficiente del recurso humano y presupuestal del SERNANP; ello no solo tiene incidencias en la funcionalidad de esta entidad, sino también tiene un impacto en el interés general y en el medio ambiente.

A manera de reflexión final, se debería de formular una Política Nacional Ambiental que destaque la importancia del SERNANP, ya que su labor tiene una incidencia directa en las ANP y en sus zonas de amortiguamiento; por lo que ello también debería de suponer una modificación regulatoria que aclare las competencias en cuanto a la fiscalización ambiental del SERNANP respecto a otros organismos públicos.

5. Bibliografía

Bermejo, J. (1998). La administración inspectora. *Revista de Administración Pública* N° 147. Madrid, España.

Defensoría del Pueblo (2025). *Informe Defensorial n.º 254 "Balance a tres años del derrame de petróleo en Ventanilla y evaluación del estado actual de cumplimiento en el marco ambiental: Seguimiento a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo"*. Defensoría del Pueblo.

Dourojeanni, M. J. (2018). *Áreas Naturales Protegidas del Perú: El comienzo*. (1.ª ed.) Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle; Editora Grijley.

Duverger, M. (1945). *Cours de droit administratif (licence)*. Universidad de Burdeos.

⁴ Información extraída del portal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), "A 3 años del derrame en Ventanilla: ¿cuál es el balance de las acciones del Estado?"

Véase: https://www.actualidadambiental.pe/a-3-anos-delderrame-en-ventanilla-cual-es-el-balance-de-las-acciones-del-estado/#_ftn2 [consulta: 11 de octubre de 2025]

Morón, J. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I y II. Lima: Gaceta Jurídica.

Nieto, A. (2002). Derecho Administrativo Sancionador, 3era Edición. Madrid: Editorial Tecnos.

Peña, P. (2015). Defensor de la naturaleza: El SERNANP y su función de fiscalización ambiental. En Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (Ed.), *Fiscalización ambiental, recomendaciones para un fortalecimiento integral* (pp. 49 – 63). Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Rebollo, M., Izquierdo, M., Alarcón, L. & Bueno, A. (2010). Derecho Administrativo Sancionador, 1era Edición. Valladolid: Lex Nova.

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO (2015). Plan anual de evaluación y fiscalización ambiental del Sernanp 2015. Lima: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, p.9. Consulta: 08 de octubre de 2025.

Tirado, J. (2011). Reflexiones en torno a la potestad de inspección o fiscalización de la Administración Pública. En Revista Derecho & Sociedad N° 37, Lima, Perú.

A P D A M

Academia Peruana de
Derecho Ambiental

Desarrollo de la economía circular desde el derecho peruano

Paulo César Delgado Neyra
Abogado, Master en Derecho Ambiental,
Master en Dirección en la Gestión Pública,
profesor en la Universidad Peruana de
Ciencias Aplicadas (UPC)
<https://orcid.org/0000-0002-6154-8518>

Resumen: Este trabajo analiza cómo se viene impulsando la economía circular (EC) en las actividades económicas peruanas por medio de distintas regulaciones, tales como las derivadas de políticas, planes y estrategias nacionales, aterrizando ello en hojas de ruta y normas aplicables a variados sectores, como los de industria manufacturera y comercio interno, pesca y acuicultura, agricultura y riego y, agua y saneamiento.

Palabras clave: gestión ambiental, derecho ambiental, competitividad productiva, producción más limpia.

1. Introducción

En el Perú, la «Hoja de Ruta Nacional de Economía Circular al 2030», define la EC como el: «Sistema económico que utiliza un enfoque sistémico para mantener un flujo circular de recursos, recuperando, reteniendo o aumentando su valor, mientras contribuye a la mejora de los medios de vida y al desarrollo sostenible» (Ministerio del Ambiente, 2025, p.12).

Este sistema ya se está instalando a nivel mundial como alternativa para hacer frente a problemas ambientales mundiales y los desafíos económicos que vienen aparejados. En relación con ello se ha señalado:

(...), este modelo propone una reconfiguración estructural de los sistemas productivos, impulsando la recuperación de ecosistemas, la innovación en modelos de negocio y la reducción de la dependencia de recursos no renovables,

así como el cierre de desigualdades y brechas a partir de la promoción de la igualdad e inclusión (Ministerio de la Producción, 2025, p.11).

El modo en que la EC aborda estas complicaciones globales es concordante con la tesis del macroscopio de Joël de Rosnay, por medio de la cual los sistemas complejos (incluyendo los problemas ambientales) deberían ser contemplados como un todo, en vez de abordarlos de modo separado, lo que evita poner el foco de atención en las urgencias del momento aisladamente (Vilches, A. & Gil, D., 2009).

No obstante, en nuestra región, se estima una tasa de circularidad inferior al 1% al 2023 (Circle Economy, 2023). Por otro lado, si bien en el Perú no se cuentan con métricas relacionadas a la tasa de circularidad, entre los años 2021 a 2023, solo el 1.8% de los residuos sólidos llegaron a ser valorizados y la energía renovable solo representa el 26.7% del consumo final total de la energía; lo que alerta cifras bajas respecto de la circularidad de las actividades económicas (Ministerio del Ambiente, 2025).

En ese sentido, la transición hacia la EC resulta urgente, no solo porque nos permite abordar los problemas ambientales globales, sino también porque proporciona beneficios económicos tangibles. Un estudio desarrollado en el 2014, patrocinado por el Foro Económico Mundial estimaba ahorros de costos de hasta 700 mil millones de dólares por la aplicación de la EC al sector de bienes de consumo global. De igual manera, la Organización Internacional de Trabajo en el 2018 estimó que, a nivel global, la transición a la EC podría generar 50 millones de empleos adicionales solo para el sector reciclaje y 45 millones de empleos vinculados a los servicios de soporte para la EC (Gobierno de Chile, 2021).

En el Perú, un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) desarrollado en el 2023, indicó que la transición hacia la EC traería efectos positivos netos sobre el crecimiento del Producto Bruto Interno y del empleo, con un aumento al 2.41% y 2.27% respectivamente (CEPAL, 2023, como se citó en Ministerio del Ambiente, 2025).

2. Impulso de la EC desde las exigencias del mercado internacional

Existen estrategias internacionales, sobre todo de países desarrollados que promueven la EC a lo largo de toda la cadena productiva, la cual llega incluso a países en vías de desarrollo, como los latinoamericanos, los cuales tienen una matriz económica - productiva extractiva basada en la explotación de *comodities*. Al respecto se ha señalado:

(...) las estrategias de los grandes líderes empresariales del mundo, se orientan a dar una mayor ponderación a las credenciales de sostenibilidad de sus proveedores. (...), para el 2024, un estudio del Foro Económico Mundial el 66% de los grandes líderes empresariales ubica como la primera variable de decisión a la credencial de sostenibilidad sobre el precio al momento de elegir un proveedor.

Además, los líderes más sobresalientes aplican estrategias empresariales con la finalidad de reducir a cero las emisiones de su cadena de suministro; para ello, buscan cerrar el círculo con proveedores y clientes, propiciando modelos de negocio circulares. Para el Perú, interiorizar estos modelos regulatorios y sus implicancias comerciales es esencial para mantener su competitividad en los mercados internacionales (Ministerio de la Producción, 2025, p.11).

A nivel internacional, las Naciones Unidas han impulsado la transición hacia la EC desde distintos frentes. Desde el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) se implementó la «Plataforma de Circularidad», un *hub* técnico que explica el enfoque de «construir circularidad» por sectores productivos, tales como el textil, plástico u otros (UNEP, s.f.a). En ese marco,

ha formulado Hojas de Ruta sectoriales, planteando acciones para impulsar la transición de cadenas circulares, como es el caso de la «Hoja de Ruta para un Sector Textil Circular» (UNEP, 2023).

Adicionalmente, la UNEP impulsa la «Red One Planet», una alianza global con más de 6500 miembros individuales y casi 6000 organizaciones que promueven la EC. Esta se implementó en el Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenibles, adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2012 (UNEP, s.f.b).

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) impulsa la EC mediante el desarrollo de proyectos de cooperación internacional o estudios sobre estrategias de EC, tales como el informe «Hojas de Ruta de la Economía Circular Nacional: Un balance global para 2024», que incluye un *stocktake* global de hojas de ruta y estrategias de ámbito nacional (UNIDO, 2024).

Por otro lado, la promoción de la EC ha sido fuertemente impulsada por la Unión Europea desde las exigencias de su mercado; lo que ha influenciado positivamente a toda la cadena de producción de los países europeos.

Al respecto, la Comisión Europea presentó en el 2019 el «Pacto Verde Europeo», el cual busca lograr la neutralidad climática para el 2050 a través de la Ley Europea del Clima (European Commission, s.f.a). En el marco de este Pacto, en marzo del 2020, la Comisión Europea presentó el «Plan de Acción de Economía Circular», conteniendo medidas como: garantizar el desarrollo de productos sostenibles y la circularidad de los procesos de producción; empoderar a los consumidores; orientarse a sectores clave y reducir los residuos (Parlamento Europeo, 2024).

Ello ha ejercido influencia en los países cuyas cadenas de producción se extienden hasta Europa, exigiéndoseles el cumplimiento de estándares de sostenibilidad si es que desean continuar teniendo acceso al mercado europeo (Ministerio de la Producción, 2025). Algunas de dichas disposiciones se indican a continuación:

- Estrategia de Textiles Sostenibles y Circulares: Exige la adopción de prácticas circulares a los fabricantes textiles, impulsando la reparación y reutilización de prendas (Comisión Europea, 2022).
- Reglamento (UE) 2023/1115: Relativo a la puesta a disposición en el mercado de la Unión Europea y a la exportación desde la Unión Europea de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal. Prohíbe la importación de productos vinculados a la deforestación, por lo que los exportadores deben evidenciar la trazabilidad y legalidad de sus productos (Unión Europea, 2023).
- Reglamento (UE) 2023/956: Establece el Mecanismo de Ajuste de Frontera por Carbono (CBAM), el cual determina tarifas adicionales a los bienes importados con una alta huella de carbono (European Commission, s.f.b)

Conociendo la importancia de transitar hacia la EC, países latinoamericanos han aprobado estrategias para implementar este nuevo modelo económico. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Colombia: Aprobó la «Estrategia Nacional de Economía Circular», en donde prioriza: industria y productos de consumo masivo, envases y empaques, biomasa, efluentes y flujos de energía, agua y materiales de construcción (Gobierno de Colombia, 2019).
- Chile: Aprobó la «Hoja de Ruta hacia la Economía Circular al 2040», contemplando metas relativas a generación de empleo, residuos sólidos,

productividad material, reciclaje y recuperación de sitios afectados (Gobierno de Chile, 2021).

- Ecuador: Aprobó la «Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva», donde establece ejes estratégicos en materia de políticas públicas; cooperación y financiamiento; producción y consumo sostenible; innovación e investigación y; ciudades circulares y desarrollo territorial sostenible (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, 2024).
- Brasil: Aprobó en el 2024 la «Estrategia Nacional de Economía Circular», la cual se basa en tres pilares: eliminación de residuos y contaminación, circulación de materiales y productos y regeneración de la naturaleza (Ministerio de Fomento, Industria, Comercio y Servicios, s.f.).
- Argentina: No tiene una estrategia nacional unificada de EC, pero cuenta con diversas estrategias con diferentes ámbitos de aplicación, tales como, por ejemplo, la «Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos» (República Argentina, s.f.) o la «Primera Estrategia de Economía Circular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2024 - 2028» (Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2024).

Conforme a ello, se considera que la EC se encuentra instalada globalmente, siendo promovida incluso en Latinoamérica.

3. Promoción de la EC desde las políticas, estrategias y normativa peruana

En el Perú, la EC se encuentra incluida en las políticas, planes y estrategias nacionales, lo que resalta su importancia, en especial en el contexto de reactivación económica. A continuación, se muestran las más resaltantes:

Política, plan o estrategia	Comentario
Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) aprobada por Decreto Supremo N° 345-2018-EF y su Plan actualizado por Decreto Supremo N° 203-2024-EF	El Objetivo Prioritario 9: «Promover la sostenibilidad ambiental en la operación de las actividades económicas» de la PNCP incluye el enfoque de la EC. Este objetivo es desarrollado en la Medida de Política 9.2 del Plan, denominada «Gestión de residuos sólidos y transición hacia una economía circular», la cual contempla la promoción de la EC por medio del cumplimiento de hitos, los cuales marcan la pauta para el desarrollo progresivo de la EC en el Perú.
Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobado por Decreto Supremo N° 23-2021-MINAM	El Objetivo Prioritario 7: «Mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios aplicando la economía circular», establece indicadores relacionados a energías renovables, ecoeficiencia, eco y bionegocios, entre otros.
Política Nacional de Desarrollo Industrial, aprobado por Decreto Supremo N° 16-2022-PRODUCE	Incluye la promoción de la EC, como parte del Objetivo Prioritario 1: «Incrementar la productividad de las empresas del sector manufactura» e impulsa la ocupación de parques industriales, incentivando el flujo de materiales entre empresas, por medio del Objetivo Prioritario 3: «Incrementar la infraestructura productiva industrial adecuada y servicios especializados para las empresas manufactureras».
Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial, aprobado por Decreto Supremo N° 42-2023-PCM	Incluye el impulso de la EC como parte del Eje 4: «Reactivación económica».
Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aprobado por Decreto Supremo 103-2023-PCM	Contempla a la producción industrial sostenible bajo los principios de la economía verde y circular como parte de su Acción Estratégica 3.3.11.

Figura N° 1. Principales políticas, planes o estrategias de EC

Fuente: Elaboración propia

En el marco de los instrumentos normativos antes señalados se han elaborado distintas Hojas de Ruta para impulsar la EC a nivel nacional y sectorial.

Conforme a ello, por Decreto Supremo N° 003-2025-MINAM, se aprobó la «Hoja de Ruta Nacional de Economía Circular al 2030», en adelante HRNEC, la cual se define como:

(...) un instrumento de planificación y orientación de las políticas, normas y prácticas de las actividades económicas a nivel sectorial y territorial para una transición – justa, efectiva, coherente y coordinada – del Perú hacia una EC (Ministerio del Ambiente, 2025, p.8).

La HRNEC establece la aspiración que tiene el Perú respecto de la EC:

(...). Visión del país en EC.

La economía circular es el principal motor de desarrollo sostenible del Perú, facilitando la implementación de cadenas de valor circulares innovadoras, competitivas y socialmente inclusivas en las actividades económicas y territorios haciendo un uso estratégico de las tecnologías digitales y datos, impulsando comportamientos de consumo sostenible, contribuye a la prevención de la contaminación, la conservación de la biodiversidad, la gestión integral del cambio climático y la mejora de los medios de vida, a fin de lograr una sociedad más próspera y justa (Ministerio del Ambiente, 2025, p.21).

En ese contexto, la HRNEC busca impulsar la dinamización de los mercados de materia prima secundaria y promoción y escalamiento de los eco y bionegocios entre el periodo del 2025 a 2030, planteando para ello cuatro objetivos estratégicos (Ministerio del Ambiente, 2025):

- **Gobernanza y políticas circulares:** Apunta a fortalecer el marco político, institucional y regulatorio nacional para favorecer la transición hacia la EC.
- **Innovación y negocios circulares:** Impulsa la innovación, digitalización, desarrollo y escalamiento de modelos de negocio circulares.
- **Consumo sostenible y cultura circular:** Fortalece la cultura circular por medio de la sensibilización, prácticas y hábitos responsable y estilos de vida sostenibles.
- **Territorios y ciudades circulares:** Impulsa el desarrollo territorial, integrando la EC en las prácticas regionales y locales.

En el marco de la HRNEC se dispone como acción estratégica 1.2. «Actualizar e implementar el marco estratégico nacional para promover y facilitar la economía circular», disponiendo la «aprobación o implementación de Hojas de Ruta de Economía Circular Sectoriales», en adelante HREC-S. Estas son definidas como: «(...) instrumentos orientadores y facilitadores que impulsan la transición hacia una EC de los sectores productivos» (Ministerio del Ambiente, 2025, p.102). Actualmente se tienen aprobadas las siguientes HREC-S:

HREC-S	Comentario
Hoja de Ruta hacia una Economía Circular en los subsectores Pesca y Acuicultura, aprobada por Decreto Supremo N° 11-2023-PRODUCE	Contempla como enfoques: - Promoción de la EC en las actividades pesqueras y acuícolas. - Desarrollo y promoción de incentivos en EC.

Hoja de Ruta hacia una Economía Circular en Agua Potable y Saneamiento al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 07-2024-VIVIENDA	Incluye como objetivos estratégicos: - Fortalecer la gobernanza, las políticas y las regulaciones circulares. - Fomentar la conservación de fuentes de agua y los servicios resilientes e inclusivos. - Promover la cultura, el consumo y las buenas prácticas circulares. - Promover la circularidad del agua, la regeneración energética y la recuperación de otros subproductos con enfoque territorial. - Fomentar el mercado, los negocios y la innovación circular.
Hoja de Ruta de Economía Circular en el Sector Agrario y Riego, aprobada por Decreto Supremo N° 07-2025-MIDAGRI	Consigna como ejes: - Eficiencia de recursos y EC. - Impulso de modelos de negocio circulares. - Incorporación del principio de EC en las políticas y normas. - Fortalecimiento y desarrollo sectorial de medios y herramientas para la circularidad. - Promoción de la cultura circular.
Hoja de Ruta de Economía Circular de la Industria Manufacturera y Comercio Interno al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 18-2025-PRODUCE	Establece como objetivos estratégicos: - Fortalecer la gobernanza, normas y estándares de calidad en el sector, generando condiciones habilitantes que estimulen la adopción de prácticas circulares y facilitando sinergias institucionales. - Contribuir al desarrollo de mercados circulares y la promoción de la EC para fomentar la innovación, y el desarrollo y escalamiento de prácticas y modelos de negocio. - Fomentar el conocimiento, capacidades técnicas y sensibilización en las empresas y consumidores del sector que permitan dinamizar la

	<p>implementación de prácticas y modelos de negocio circulares.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Difundir y fomentar el desarrollo de instrumentos y productos financieros, e incentivos para la EC, que estimulen la inversión en adaptación y desarrollo de negocios circulares. - Es la única Hoja de Ruta que se alinea a las disposiciones de la HRNEC y es la segunda estrategia que aprueba el Ministerio de la Producción en EC aplicable a industria manufacturera.
--	--

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, el Perú ya viene incluyendo el enfoque de EC en distintas normas, dentro de las cuales destacan las siguientes:

Norma	Comentario
Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM	Incluye el principio de EC y consigna a la HRNEC como uno de los instrumentos para el uso eficiente de materiales y gestión de residuos sólidos.
Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible	Contempla el principio de EC en el acondicionamiento territorial, planificación urbana y rural y su desarrollo sostenible.
Decreto Legislativo N° 1280, Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento	Consigna el principio de EC y lo incluye como una función en materia de formulación de inversiones en agua y saneamiento.
Ley N° 32392, Nueva Ley General de Turismo	Incorpora la EC en el desarrollo de turismo sostenible y en la gestión turística de los proyectos, inversiones, actividades turísticas y artesanías.
Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera	Incluye a la EC como parte de los lineamientos para la

y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 17-2015-PRODUCE	gestión ambiental y regula su promoción y producción más limpia.
Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 08-2024-VIVIENDA	Regula los acuerdos voluntarios para la ecoeficiencia, circularidad y promoción de buenas prácticas ambientales.
Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y Riego, aprobado por Decreto Supremo N° 06-2024-MIDAGRI	Contempla a la EC como parte de los lineamientos para la gestión ambiental de dicho sector.
Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo, aprobado por Decreto Supremo N° 03-2023-MINCETUR	Consigna a la EC como parte de las buenas prácticas ambientales de las actividades turísticas.
Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Comunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 23-2024-MTC	Incluye a la EC como parte de los lineamientos para la gestión ambiental de dicho sector.
Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 11-2024-JUS	Contempla a la EC como parte de los lineamientos para la gestión ambiental de dicho sector.

Fuente: Elaboración propia

Conforme a lo antes expuesto, se considera que el Perú viene impulsando fuertemente la transición hacia la EC por medio de distintas herramientas normativas, tales como políticas, planes, estrategias y normas específicas, algunas de las cuales han incluido este modelo económico como parte de principios recogidos con rango de ley.

4. Conclusiones

Actualmente el Perú está incorporando a su proyecto económico – productivo prácticas de EC que se ven reflejadas en distintas normativas, incluyendo varias políticas nacionales cuyas acciones han decantado finalmente en la HRNEC y en HREC-S

aplicables a distintas actividades económicas, como las de la industria manufacturera y comercio interno, pesca y acuicultura, agricultura y riego y agua y saneamiento.

Dichas herramientas establecen indicadores y pasos concretos para impulsar este modelo económico, incluyendo la operativización de los marcos normativos. En ese marco, el Perú ha dado pasos concretos impulsando la EC por medio de distintas normas, algunas de las cuales, con rango de ley, han incluido a la EC como parte de sus principios generales aplicables a su ámbito de regulación. Por otro lado, se ha identificado que varios sectores han incluido la promoción de la EC en sus Reglamentos de Gestión Ambiental, ya sea como lineamiento de gestión ambiental a seguir o como una buena práctica sectorial.

5. Bibliografía

- Circle Economy. (2023). *Circularity gap report Latin America and the Caribbean*. Amsterdam: Circle Economy.
- Comisión Europea. (29 de marzo de 2022). *Preguntas y respuestas sobre la Estrategia de la UE sobre los Productos Textiles Sostenibles y Circulares*. Web oficial de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_22_2015.
- European Commission. (s.f.a). *The European Green Deal, Striving to be the first climate-neutral continent*. Web oficial de la Unión Europea. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- European Commission. (s.f.b). Carbon Border Adjustment Mechanism. Web oficial de la Unión Europea. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en.
- Gobierno de Chile. (2021). *Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040*. Santiago de Chile: Ministerio del Ambiente.
- Gobierno de Colombia. (2019). *Estrategia nacional de economía circular: Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2024). *Primera Estrategia de Economía Circular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2024 – 2028*. Buenos Aires: GCABA.
- Ministerio del Ambiente. (2025). *Hoja de Ruta Nacional de Economía Circular al 2030*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Fomento, Industria, Comercio y Servicios. (s.f). *ENEC Estrategia Nacional de Economía Circular*. Governo Federal. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/enec>.
- Ministerio de la Producción. (2025). *Hoja de Ruta de Economía Circular de la Industria Manufacturera y Comercio Interno al 2030*. Lima: Ministerio de la Producción.
- Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca y Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2024). *Estrategia Nacional de Economía Circular Inclusiva*. Quito: Grupo InnovArts.
- Parlamento Europeo. (19 de junio de 2024). *¿Cómo quiere la UE lograr una economía circular para 2050?* Web oficial del Parlamento Europeo. <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20210128STO96607/como-quiere-la-ue-lograr-una-economia-circular-para-2050>.
- República Argentina. (s.f). *Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*. Portal oficial del Estado argentino. <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/control/estrategia->

La pérdida de glaciares y costumbres: el *Qoyllur Rit'i*

Danae Valdelomar Martinez

<https://orcid.org/0009-0005-7513-5289>

Resumen: Las altas temperaturas, los fríos extremos y las demás alteraciones climatológicas generan diferentes efectos negativos a nuestros glaciares y nevados. Específicamente el nevado del *Qullqipunku* que pertenece a la cordillera Vilcanota ha ido enfrentando una acelerada desglaciación.

Tan grave fue la pérdida de nieve en el nevado que una costumbre de la fiesta del Señor de *Qoyllur Rit'i* fue detenida por las mismas comunidades indígenas: la extracción de un bloque de hielo para descender y ser utilizado como agua para ritos religiosos. Este artículo analizará cómo el accionar de las comunidades indígenas cumple un papel fundamental para combatir el cambio climático. Para ello, se analizará lo que establece la normativa nacional respecto a la protección de los glaciares, los principios de los recursos hídricos, el vínculo y respeto de las costumbres indígenas con el uso de este recurso natural.

Palabras clave: Cambio climático, desglaciación, comunidades indígenas, Ley de Recursos Hídricos

1. Introducción

En nuestro país existen diferentes nevados y glaciares. Entre ellos, en el Cusco tenemos el nevado del *Qullqipunku*, el cual ha perdido gran porcentaje de nieve debido al cambio climático. El nevado pertenece a la Cordillera Vilcanota, la cual “entre 2011 y 2019, ha retrocedido 100 metros” (Autoridad Nacional del Agua, 2020).

Entre los efectos que generó la desglaciación se puede mencionar la afectación a una tradición que lleva años celebrándose: la

fiesta del Señor de *Qoyllur Rit'i*. El calentamiento global generó la gran disminución de la nieve que se utilizaba como forma de penitencia para esta celebración religiosa.

Los glaciares están protegidos por la Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338 en el artículo 5, inciso 7. Asimismo, esta ley establece el respeto del uso del agua por las comunidades indígenas y campesinas - artículo III -. En relación con esto, la Constitución (i) reconoce el derecho a la pluralidad étnica y cultural - artículo 2, inciso 19 - y (ii) regula la responsabilidad de conservar la diversidad biológica - artículo 68 -. Luego, la Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos - Ley N° 27811 tiene como objetivo proteger los conocimientos de los pueblos indígenas con relación al uso de los recursos biológicos.

Este artículo abordará la importancia de los glaciares y la acción que las comunidades indígenas toman contra el cambio climático que afecta el ambiente y su cultura. También, se mencionarán medidas de acción frente al caso en particular.

2. Breve desarrollo de la celebración religiosa de *Qoyllur Rit'i*

2.1. Identificación de las características principales de la celebración religiosa de *Qoyllur Rit'i*

La celebración religiosa conocida como *Qoyllur Rit'i* es celebrada por una diversidad de personas una vez al año - en mayo o junio - en la sierra de nuestro país. Aquí los devotos de esta celebración hacen una gran peregrinación a una altura de cinco mil metros. Es importante mencionar que “la fiesta dura siete días (...), aunque los días centrales son tres, durante los que se celebran diferentes misas y procesiones y en los que se reza al Señor de *Qoyllurrit'i*, a la

Virgen Dolorosa y a los Apus” (Brachetti, 2002, p. 86).

Esta costumbre se remonta a 1783, cuando comenzó a celebrarse durante el *Corpus Christi* tras la aparición de un Cristo agonizante. No obstante, mucho antes de la conquista, los pueblos andinos ya peregrinaban a estas alturas por considerarlas sagradas (Brachetti, 2002). Así, la peregrinación indígena se mantuvo tras la conquista, fusionándose con elementos cristianos y dando origen a una celebración que combina ambas culturas.

Existen dos procesiones muy importantes de esta celebración: (i) la Subida de las cruces al nevado y (ii) el Encuentro (Brachetti, 2002, p. 92). No obstante, desde el 2017, se ha perdido un elemento importante de la celebración, la cual era la bajada de bloque de hielo como símbolo de penitencia - tema que será desarrollado más adelante con mayor detalle -.

En 2004 la cordillera Vilcanota - ubicada en Cusco y Puno - fue declarada Patrimonio Cultural por la Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación - UNESCO. La razón de ello es que representa “una muestra de sincretismo religioso que combina la divinidad cristiano-andina” (Contreras, 2018, párr. 6).

Con estos hechos y características importantes de la celebración religiosa se puede identificar la unión entre la religión cristiana y la indígena. Puesto que, manifiesta el respeto y devoción a los Apus - en este caso las montañas y glaciares - y lo combinan con la devoción cristiana ya que se celebra en fechas que forman parte del calendario católico.

2.2. Vínculo de las comunidades indígenas con los glaciares/nevados

“La cultura están influenciadas por el entorno natural en el que se desarrolla; (...) este

entorno tiene una gran influencia en el carácter de identidad cultural de los pueblos” (Miranda, 2013, p. 96). En el Caso Yakye Axa vs. Paraguay (2005), la Corte Interamericana de Derechos Humanos es clara al mencionar que el derecho a la propiedad comunitaria está vinculado con diversos aspectos, incluido los usos de los recursos naturales. En este sentido, es un derecho que cada grupo posea sus propias prácticas culturales y forma de vivir con el medio ambiente.

En la celebración religiosa *Qoyllur Rit'i*, los peregrinos consideran el agua del glaciar como milagrosa por lo que forma parte de sus rituales religiosos (Brachetti, 2002, p. 90). El hielo que era cargado durante la peregrinación tiene un valor cultural muy fuerte que es utilizado en el ámbito religioso de las comunidades. Los bloques de hielo son “una forma de penitencia que según su creencia los purifica de los pecados cometidos” (Brachetti, 2002, p. 98). Entonces, se manifiesta que los indígenas consideran al glaciar no solo como un recurso que ofrece el agua como recurso hídrico que sirve para beber; sino que lo visualizan como un elemento religioso importante que forma parte de su identidad y costumbres. En la siguiente imagen se aprecia el nevado que los peregrinos solían subir para realizar esta tradición.



Peregrinos bajando la montaña Qullqipunku
Fuente: Villasana (2020).

Nuestra legislación reconoce este uso del recurso hídrico por las comunidades indígenas. Por lo tanto, hay un marco de

protección jurídica hacia estas prácticas ancestrales, tal como se aprecia en la Ley de Recursos Hídricos:

Artículo III - Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas

El Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como su derecho de utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se oponga a la Ley. Promueve el conocimiento y tecnología ancestral del agua.

Ley de Recursos Hídricos

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338.

Con relación a ello, la Constitución Política (i) reconoce en el artículo 2, inciso 19 el derecho a la pluralidad étnica e identidad cultural y (ii) establece en su artículo 68 que el Estado tiene el deber de promover la conservación de la diversidad biológica, la cual viene a ser el conjunto de toda la vida en el ambiente. Asimismo, la Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos - Ley N° Ley 27811 (i) promueve el respeto y conservación de los conocimientos de pueblos indígenas con respecto a los recursos biológicos, (ii) permite la distribución de los conocimientos de forma equitativa y, (iii) fortalece los medios para compartir dichos conocimientos en beneficio de las comunidades y la sociedad en general.

De esta manera, recordando que “para los pueblos indígenas la tierra no constituye un mero bien económico, sino un elemento fundamental con componentes de carácter espiritual, cultural, social, etc”; este vínculo normativo nos hace ver que los nevados y glaciares forman parte de la diversidad biológica que el Estado peruano tiene el deber de conservar y que la gestión ambiental debe

realizarse en balance con aspectos sociales de las generaciones presentes y futuras (Sentencia N° 00151-2021-PA/TC, 2023, fundamento 36). En otras palabras, el deber de gestión y conservación de los glaciares debe ir en equilibrio con las costumbres indígenas que forman parte de la sociedad.

3. Análisis jurídico de los glaciares y las acciones de los pueblos indígenas respecto al cambio climático

3.1. Impacto del cambio climático en los glaciares

El Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) establece que el calentamiento del océano genera vulnerabilidad al derretimiento y, por ende, el aumento del nivel del mar (IPCC, 2023). La disminución de los gases de efecto invernadero es vital para controlar este problema.

Entre los principales impactos el especialista Altamirano (2014) menciona las siguientes:

1. Desastres en zonas aledañas.
2. Migraciones forzadas.
3. Afectación de las reservas de agua dulce que posee el país, lo cual genera escasez de agua potable y un déficit hídrico.
4. Mayor afectación en zonas áridas debido al rápido derretimiento que provocaría un nivel hídrico muy alto para esas zonas y luego ese volumen hídrico disminuiría drásticamente.
5. Inseguridad alimentaria por el aumento de precios de productos agrícolas.
6. Cambios o pérdidas de costumbres de comunidades y/o pueblos indígenas debido al agotamiento rápido del recurso (adaptaciones socioculturales).

En consecuencia, es necesario colocar en la lista como prioridad las acciones vinculadas al retroceso de esta rápida desglaciación.

3.2 Acción de los pueblos indígenas contra el cambio climático

En la siguiente tabla se identifica los artículos de la Ley de Recursos Hídricos importantes para el análisis de este apartado:

Tabla 2

Base legal relacionada con el accionar de los pueblos indígenas contra el cambio climático

<p>Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338</p>	<p>Artículo III - Principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua El agua tiene valor sociocultural, valor económico y valor ambiental, por lo que su uso debe basarse en la gestión integrada y en el equilibrio entre estos.</p>
	<p>Artículo III - Principio de sostenibilidad (...) El uso y gestión sostenible del agua implica la integración equilibrada de los aspectos socioculturales, ambientales y económicos en el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.</p>
	<p>Artículo 36 - Uso primario del agua El uso primario consiste en la utilización directa y efectiva de la misma, en las fuentes naturales y cauces públicos de agua, con el fin de satisfacer necesidades humanas primarias. Comprende el uso de agua para la preparación de alimentos, el consumo directo y el aseo personal; así como su uso en ceremonias culturales, religiosas y rituales.</p>
	<p>Artículo 37 - Características del uso primario El uso primario del agua [está] (...) condicionado a que: 1. No altere las fuentes de agua en su cantidad y calidad</p>

Elaboración propia.

Fuente: Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338.

Se pueden apreciar dos principios relacionados al uso y gestión de los recursos hídricos. Por un lado, el principio de valoración del agua y de gestión integrada del agua hace énfasis en el valor sociocultural que posee el agua; por lo que los pueblos indígenas cumplen un rol importante en el uso del recurso. como se mencionó anteriormente, estos poseen prácticas ancestrales que se relacionan con el uso sostenible de protección de los recursos naturales.

Por otro lado, el principio de sostenibilidad nuevamente enfatiza el equilibrio del uso de agua con aspectos socioculturales. En este sentido, las acciones de los indígenas deben ser tomadas en consideración para la sostenibilidad del medio ambiente.

Asimismo, el artículo 36 trata sobre el uso primario del agua, el cual encaja en el caso analizado: la celebración religiosa *Qoyllur Rit'i*. Esto debido a que

los peregrinos extraen de manera manual los bloques de hielo del glaciar para luego utilizarlos en rituales religiosos - como agua bendita -.

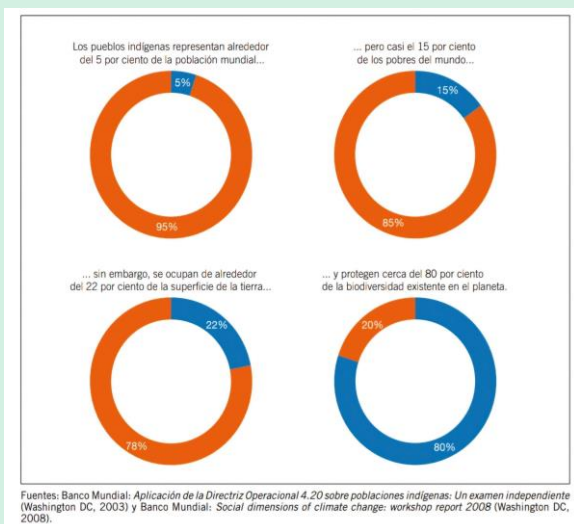
En relación con ello, el artículo 37 evidencia como una de sus características que no se altere la fuente en términos de calidad y cantidad. Como se sabe, esta costumbre fue detenida por los mismos peregrinos, ya que el cambio climático ha provocado que los glaciares pierdan hielo muy rápidamente.

Teniendo esta base legal, se puede analizar el accionar de los pueblos indígenas frente al cambio climático. Los pueblos indígenas son grandes protectores de la naturaleza, pero a la vez son grandes víctimas de la afectación del medio ambiente por el cambio climático. Por ejemplo, (i) “la mayoría de los pueblos indígenas viven en zonas rurales y dependen de la tierra y de los recursos naturales para sus medios de vida”, (ii) “estas comunidades comparten una relación cultural compleja con su entorno” (Oficina Internacional del Trabajo, 2018, pp. 9-12). En la siguiente figura se puede visualizar como los pueblos indígenas representan un porcentaje pequeño en

relación a la población mundial, pero tienen una fuerte presencia de acción en la protección de la biodiversidad

Figura 2

Estadísticas sobre representación indígena y su accionar respecto a la protección del medio ambiente



Fuente: Oficina Internacional del Trabajo (2018).

Trasladando estos aspectos a la celebración religiosa que se analiza se identifica que la Cordillera Vilcanota ofrece el recurso hídrico del nevado Ausangate junto con la montaña *Qullqipunku*, los cuales tienen una conexión muy fuerte con las comunidades de la zona por su importancia religiosa y divina. Por ello, el hecho que se haya tenido que paralizar su costumbre religiosa implica una afectación a su forma de vivir.

Al ser conscientes de esta grave afectación de los nevados, las comunidades indígenas muestran su preocupación e interés por combatir este calentamiento global, tal como lo expresa el caporal de la nación Paucartambo José Luis Mamani León: “Las naciones peregrinas estamos trabajando para suplicar a los hermanos de todo el mundo, suplicarles a conservar el medio ambiente, nosotros somos una cultura y viva y con mucha tristeza y dolor tomamos la decisión” (como se citó en Contreras, 2018, párr. 3). En otras palabras, estas comunidades se

pusieron de acuerdo para proteger el nevado y ver acciones para cambiar este negativo escenario. Entre otras acciones que realizan las comunidades se pueden mencionar la limpieza del glaciar para evitar dejar residuos sólidos (Cooperación Suiza, 2019, párr. 3).

Para fortalecer esta protección que realizan los pueblos indígenas es necesario que el Estado actúe para fortalecer las medidas implementadas. Por ende, los mecanismos de participación y de consulta previa son instrumentos fundamentales para la adopción de decisiones eficientes respecto a la lucha contra el cambio climático. Es así como los pueblos indígenas podrán “expresar sus prioridades para el desarrollo en la medida en que les afecta” (Oficina Internacional del Trabajo, 2018, p. 21).

Con relación a ello, se debe recordar que “las formas de conocimiento indígenas, locales y tradicionales son una fuente importante para la adaptación al cambio climático” (Oficina Internacional del Trabajo, 2018, p. 28). El fomento del diálogo con los pueblos indígenas será un aporte muy rico para la creación de políticas que ayuden para la mitigación y adaptación al cambio climático. Como establece el Tribunal Constitucional, “el derecho a la participación de los pueblos indígenas se aplica en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, programas y planes o medidas que les conciernen” (Sentencia N° 00151-2021-PATC, 2023, fundamento 54).

Un aspecto a recordar en la Encíclica del Papa Francisco conocida como “Laudato Si”, en la cual se menciona que

“la ecología estudia las relaciones entre los organismos vivientes y el ambiente donde se desarrollan. También exige sentarse a pensar y a discutir acerca de las condiciones de vida y de supervivencia de una sociedad, con la honestidad para poner en duda modelos de desarrollo, producción y consumo”. (Papa Francisco, 2015, p. 107)

En otras palabras, nos hace reflexionar sobre la importancia de debatir sobre qué hacer para mejorar la calidad de vida de todos. Por ende, la acción de los pueblos indígenas en esta situación de los glaciares ayuda a lo que el Sumo Pontífice resalta como el crear conciencia y sensibilidad ante los atentados contra el medio ambiente. Esta es la razón por la cual se deben crear fuerzas para apoyar las decisiones de las comunidades indígenas para así crear políticas y normas en esas zonas vulnerables.

En síntesis, el entendimiento de la comunidad indígena respecto al rol que cumple con el medio ambiente es fundamental al momento de implementar mecanismos de acción para combatir el cambio climático. Esto se debe a que tienen una relación muy cercana con la naturaleza, la cual es considerada como un regalo que se debe proteger. Por lo tanto, se requiere de la participación conjunta de comunidades con autoridades estatales para establecer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Así, se protegerá no solo el recurso hídrico, sino que se procurará el mantenimiento de una celebración que forma parte de la cultura de nuestro país. Por ejemplo, entre algunas acciones sobre este caso en particular se pueden mencionar las siguientes:

1. El apoyo del Estado a las comunidades indígenas respecto al modo de realizar la celebración religiosa. Es decir, fortalecer la vigilancia para evitar que se retire hielo o manipule el nevado.
2. Fomentar la sensibilización y conciencia a turistas sobre la práctica religiosa y la fiesta en sí para que se extienda el conocimiento de la realidad y acciones que realizan las comunidades indígenas en favor de la protección del glaciar.
3. Fortalecer y utilizar las herramientas de participación ciudadana y consulta previa (diálogo intercultural) para conocer los avances o los retos de la desglaciación producto del cambio climático. Para así, aportar mejores ideas que ayuden a

enfrentar los impactos ambientales y conflictos entre derechos fundamentales.

Con relación a las acciones mencionadas, sobre todo al diálogo intercultural, se mencionan dos casos. Durante el proyecto vial Bellavista-Mazán-Salvador-El Estrecho (BMSEE), diferentes comunidades indígenas han elaborado protocolos autónomos de consulta previa. Estos documentos facilitan “la implementación de la Ley de Consulta Previa, donde los pueblos indígenas definen desde su perspectiva los principios, procedimientos y condiciones para una buena consulta previa” (Rivera, 2025, párr. 8). Es decir, permiten la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones al establecer los pasos del proceso de consulta previa establecidos en la ley e identificar los derechos involucrados.

En el 2024 el Ministro del Ambiente firmó un convenio de cooperación interinstitucional con organizaciones representativas de los pueblos indígenas del Perú. La finalidad es la implementación conjunta de acciones contra el cambio climático mediante la participación activa de los diferentes actores involucrados y, así lograr una gestión integral (Ministerio del Ambiente, 2024).

4. Conclusiones y/o Recomendaciones

En primer lugar, la celebración religiosa *Qoyllur Rit'i* tiene una importante presencia en la zona y es muy importante para su cultura. Esto debido a la combinación de aspectos indígenas y de la colonia. Por ello, la suspensión de la costumbre de bajar un bloque de hielo como señal de penitencia representa una afectación a dicha cultura de la zona.

En segundo lugar, el cambio climático afecta de manera drástica a los glaciares, los cuales son fuente de uso primario para las comunidades indígenas que celebran el *Qoyllur Rit'i*. Esto debido a que utilizaban los bloques de hielo para sus rituales religiosos.

En este sentido, se estaría dentro de lo regulado en el artículo 36 de la Ley de Recursos Hídricos - Ley N° 29338. No obstante, al verse afectada la cantidad la fuente - debido al derretimiento acelerado - se debió detener dicha costumbre - a partir del artículo 37 de la misma ley -

En tercer lugar, el accionar de los pueblos indígenas es fundamental para combatir el cambio climático, así como el realizado por las comunidades que celebran la tradición religiosa *Qoyllur Rit'i* respecto al acuerdo de no bajar más hielo de la montaña nevada *Qullqipunku*. La razón de la importancia de la participación de estos grupos frente al cambio climático se basa en el hecho que ellos tienen una relación y cosmovisión diferente con los recursos naturales. Por ende, es importante tomar en consideración esos valores y principios al momento de la elaboración de políticas y normas referidas a la gestión de los recursos hídricos frente al cambio climático. Para fortalecer ello se deben fomentar mesas de diálogo con estas comunidades para conocer sus prácticas con el recurso y poder trasladarlas a otras actividades.

5. Bibliografía

Altamirano Rúa, T. (2014). *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*. Fondo Editorial PUCP. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37751.pdf>

Autoridad Nacional del Agua. (2020, 04 de julio). *Perú perdió el 51% de sus glaciares debido al cambio climático* [Comunicado de prensa]. <https://www.ana.gob.pe/noticia/peru-perdio-el-51-de-sus-glaciares-debido-al-cambio-climatico#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Agricultura%20y,estas%20reservas%20de%20agua%20sólida.>

Brachetti, A. (2002). *Qoyllurrit'i. Una creencia andina bajo conceptos cristianos*. *ANALES del Museo de América*, (10), 85-102.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1433188>

Congreso de la República. (2009, 31 de marzo). Ley N° 29338. Por la cual se expide la Ley de Recursos Hídricos. Diario Oficial El Peruano. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29338.pdf>

Contreras, C. (2018, 25 de mayo). *¿Por qué ya no sacamos bloques de hielo para celebrar el Qoyllur Rit'i?* [Comunicado de prensa]. <https://www.canalipe.gob.pe/noticias/identidad/por-que-ya-no-sacamos-bloques-de-hielo-para-celebrar-el-qoyllur-riti>

Cooperación Suiza. (2019, 3 de julio). *Cultura, tradiciones y cambio climático. Señor de Qoyllur Rit'i: Muestra fotográfica y trajes*. Cooperación Suiza. <https://www.cooperacionsuiza.pe/cultura-tradiciones-y-cambio-climatico-senor-de-qoyllur-riti-muestra-fotografica-y-trajes/>

IPCC. (2023). *Sections. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf

Ministerio del Ambiente. (2024, 31 de octubre). *Comunidades indígenas podrán ejecutar iniciativas vinculadas a la mitigación del cambio climático con apoyo del Minam* [Comunicado de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/1050075-comunidades-indigenas-podran-ejecutar-iniciativas-vinculadas-a-la-mitigacion-del-cambio-climatico-con-apoyo-del-minam>

Miranda Murillo, L. M. (2013). *Cultura ambiental: un estudio desde las dimensiones de valor, creencias, actitudes y*

comportamientos ambientales. *Producción + Limpia*, 8(2), 94-105.
<https://revistas.unilasallista.edu.co/index.php/pl/article/view/527/276>

Oficina Internacional del Trabajo. (2018). *Los pueblos indígenas y el cambio climático. De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*. OIT.
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_632113.pdf

Papa Francisco. (2015). *Carta Encíclica Laudato Si' del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*. El Vaticano.
https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Rivera Rúa, F. (2025, 28 de agosto). *Fortaleciendo el Derecho a la Consulta Previa: el caso del Protocolo de Consulta Previa de la Comunidad Nativa Centro Arenal del Pueblo Murui*. Bue. DAR.
<https://dar.org.pe/fortaleciendo-el-derecho-a-la-consulta-previa-el-caso-del-protocolo-de-consulta-previa-de-la-comunidad-nativa-centro-arenal-del-pueblo-murui-bue/>

Sentencia de 17 de junio de 2005 - Caso Comunidad Indígena Yakya Axa Vs. Paraguay. (2005, 17 de junio). Corte Interamericana de Derechos Humanos.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

Sentencia N° 00151-2021-PA/TC. (2023, 28 de noviembre). Tribunal Constitucional.
<https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-reconoce-derecho-de-participacion-de-los-pueblos-indigenas-en-desarrollo-de-proyectos-que-involucren-a-sus-comunidades/>

Villasana, D. (2020, 26 de octubre). *El festival de la nieve de estrellas de Perú perdura a pesar de que un glaciar se derrite*. The New

York Times.
<https://www.nytimes.com/es/2020/10/26/espanol/america-latina/peru-qoylloriti.html>

Gobierno abierto y participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental en el Perú

Micael Sarvia Carmi Arenas Melgarejo
<https://orcid.org/0009-0007-4495-5393>

Resumen: El presente artículo analiza la aplicación de las políticas de gobierno abierto en los mecanismos de participación ciudadana vinculados a los procesos de certificación ambiental a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). Para tal efecto, se realiza una revisión sistemática de los dispositivos normativos que incorporan la participación ciudadana en el marco de la certificación ambiental y sus desafíos en atención a las recomendaciones de la OCDE orientadas a promover un gobierno transparente, abierto y participativo.

Palabras clave: participación ciudadana, Gobierno abierto, certificación ambiental, Senace, OCDE.

1. Rol del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles

En el ordenamiento jurídico peruano, mediante la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental (en adelante, *la Ley del SEIA*), publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001, se creó el Sistema Nacional de Impacto Ambiental (en adelante, *SEIA*) como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de los proyectos de inversión.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley del SEIA y el artículo 4 de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM⁵, establecen la obligatoriedad de la certificación ambiental para el inicio de la ejecución de proyectos, actividades de servicios y comercio; y destaca que el SEIA opera mediante procesos participativos y de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanciones e incentivos.

Asimismo, el numeral 4.1. del artículo 4 de la Ley del SEIA precisa que los titulares o proponentes de proyectos de inversión que soliciten la respectiva certificación ambiental deben ser clasificados, de acuerdo con el riesgo ambiental, en una de las siguientes categorías:

1. Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos leves.
2. Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): destinado a proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.
3. Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): si los proyectos de inversión podrían generar impactos ambientales negativos altos.

Por otra parte, el artículo 1 de la Ley N° 29968, Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, *Ley del Senace*), publicada el 20 de diciembre de 2012 y modificada por la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible; crea el Senace como un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, y en actividad desde finales de 2015⁶, entidad a

⁵ De conformidad con el artículo 3 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, entró en vigencia al día siguiente de su publicación en El Peruano, es decir, desde el 26 de setiembre de 2009.

⁶ De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 328-2015-MINAM, en la cual el Ministerio del Ambiente aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones del Ministerio de Energía

y Minas al Senace en materia de minería, hidrocarburos y electricidad; y, determinó que a partir del 28 de diciembre de 2015, el Senace asume, entre otras, funciones, la de revisar y aprobar los EIA-d, sus respectivas actualizaciones o modificaciones, Informes Técnicos Sustentatorios, solicitudes de clasificación y aprobación de Términos de Referencia, acompañamiento en la elaboración de Línea Base, Plan de

cargo de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) y, cuando corresponda, los Estudios de Impacto Ambiental semidetallados (EIA-sd), regulados en la Ley del SEIA, que comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, bajo la competencia del gobierno nacional, que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos.

Aunado a ello, a través del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1394, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las autoridades competentes en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado el 6 de setiembre de 2018, se modifica el artículo 3 de la Ley del Senace, estableciendo las funciones generales del Senace, entre ellas, evaluar y aprobar los EIA-d, los EIA-sd cuando corresponda, sus modificaciones bajo cualquier modalidad y actualizaciones, los planes de participación ciudadana y los demás actos vinculados a dichos estudios ambientales.

Posteriormente, cabe destacar el Decreto Supremo N° 013-2024-MINAM, que aprueba el Procedimiento Único del Proceso de Certificación Ambiental del Senace (en adelante, **el Procedimiento Único**) y publicado el 28 de noviembre de 2024; es aquel dispositivo que tiene como objeto regular las etapas, requisitos, plazos y demás aspectos relacionados con el proceso de certificación ambiental a cargo del Senace.

El artículo 61 del Procedimiento Único señala que las disposiciones del Título III de la norma son aplicables para proyectos en las cuales no se cuenten con normas sectoriales que regulen la participación ciudadana, así, establece que los mecanismos de participación ciudadana tienen por finalidad

garantizar la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, para una adecuada toma de decisiones del Senace.

En ese ámbito, cabe precisar que las evidencias de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en la certificación ambiental se encuentran establecida en el Plan de Participación Ciudadana (en adelante, **PPC**) que debe contar el titular previo a la presentación del EIA o de su modificación, de conformidad con el artículo 24 del Procedimiento Único.

De acuerdo con el artículo 62 del Procedimiento Único, los mecanismos de participación ciudadana deben tener en consideración las diferencias culturales, visiones, concepciones de bienestar y desarrollo de la población involucrada con la realización del proyecto, incluyendo a los pueblos indígenas u originarios, así como la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

Respecto al PPC, cabe señalar que su elaboración contiene el siguiente contenido mínimo: (i) breve descripción del proyecto; (ii) determinación del área de influencia preliminar del proyecto; (iii) identificación de las poblaciones ubicadas en el área de influencia preliminar, considerando la información existente y la metodología del Ministerio de Cultura, de corresponder; (iv) identificación de los principales grupos de interés relacionados con el proyecto; (v) mecanismos de participación ciudadana que se desarrollarán antes y/ durante la etapa de elaboración y/o evaluación del EIA o a su modificación, con la justificación debida y las medidas que aseguren la participación; (vi) propuesta del cronograma para su ejecución; (vii) área responsable que brindará a la población la información relacionada; (viii)

Participación Ciudadana y demás actos o procedimientos vinculados.

mapa del área de influencia del proyecto (se señalan las reservas indígenas o territoriales, de ser el caso); (ix) propuesta de los lugares donde se implementarán los mecanismos de participación ciudadana; y, (x) medios logísticos del titular.

Aunado a ello, según lo señala el numeral 63.2 del artículo 63 del Procedimiento Único, los mecanismos de participación ciudadana son los talleres participativos, audiencias públicas y buzones de observaciones y sugerencias; oficinas de información y participación ciudadana; visitas guiadas; consulta con promotores; reuniones informativas; entre otros.

En ese marco, también resulta conveniente precisar que en la actualidad el Senace ejerce competencias de sectores como energía, minas, transporte, agricultura, vivienda y construcción y sobre proyectos de residuos sólidos; sin embargo, existen otros sectores que no han sido transferidos al Senace y que se encuentran en proceso, de conformidad con el Decreto Supremo N° 006-2025-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el cronograma de plazos y las condiciones para la transferencia de funciones de las Autoridades Sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE en el marco de la Ley N° 29968, se señala que los subsectores turismo, industria, pesca y acuicultura, previa acreditación de las condiciones señaladas en el numeral 2.1 del artículo 2 del citado Decreto Supremo, culminan el proceso de transferencia de funciones al Senace, hasta el 31 de diciembre de 2026 y los subsectores comunicaciones, salud, defensa, cultura, justicia y educación, previa acreditación, inician el proceso de transferencia de funciones al Senace desde el segundo semestre del 2026 hasta el primer semestre del 2029.

En virtud al marco expuesto, el Senace, como entidad que ejerce competencias en el SEIA mediante la aprobación de los estudios de

impacto ambiental de proyectos de inversión de alta envergadura en los distintos sectores, ejerce un rol protagónico en la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en la certificación ambiental, puesto que no solo permitirá que el proceso de certificación sea transparente y estructurado, sino que las inversiones se desarrollen en beneficio de la ciudadanía y sin menoscabar significativamente el medioambiente.

2. Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en el sector ambiental en el marco de las recomendaciones de la OCDE sobre Gobierno Abierto

Uno de los desafíos que presenta el sector ambiental en el Perú es la inclusión de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de certificación ambiental, toda vez que, como se advirtió el V Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú (2023-2024), se identificaron tres problemas en el sector ambiental relacionadas con el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 16, sobre paz, justicia e instituciones sólidas: *i)* las limitaciones en las garantías de derecho de transparencia y acceso a la información ambiental, *ii)* brecha pendiente en producción y difusión de información ambiental, y *iii)* debilidad en los procesos de participación ciudadana en el marco de los proyectos de inversión.

Tal como define la OCDE (2016), el gobierno abierto es una *“cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”* (p.3).

Así, a través del gobierno abierto se busca que las políticas públicas ambientales promuevan una gobernanza y democracia participativa, teniendo en cuenta los siguientes principios:

- **Transparencia.** Implica garantizar el derecho fundamental de acceso a la información reconocido en el artículo 2, inciso 4 de nuestra Constitución. En nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS, en el cual se establece el marco normativo del derecho a la información, y se consolida una cultura de transparencia en la administración pública a través de procedimientos para acceder a documentos públicos, establece obligaciones, excepciones y responsabilidades de las entidades para manejar información. Algunas herramientas que aplican este principio son los Portales de Transparencia Estándar, Portal Nacional de Datos Abiertos, solicitudes de acceso a la información, mecanismos de recojo e intercambio de información establecidos en marcos normativos especializados. En nuestro país, la principal entidad a cargo de la normativa de transparencia de la información es la Autoridad Nacional de Transparencia y el Tribunal de Transparencia.
- **Rendición de cuentas.** Por un lado, proviene del deber de las entidades de la Administración pública de brindar información transparente, y por ello, la responsabilidad administrativa que derivan en las actividades y desempeño de los funcionarios o servidores civiles. Por otro lado, es el derecho de la ciudadanía de acceder a la información que involucra la capacidad de cuestionar las actuaciones de la Administración. Así, encontramos a las revisiones judiciales o auditorías administrativas, consultas públicas o mecanismos de seguimiento ciudadano, auditorías de supervisión de fondos públicos como herramientas que se aplican en el Perú y que forman parte de las

estrategias de gobierno abierto. También resulta necesario indicar que no existe una única entidad a cargo de la rendición de cuentas, puesta que la responsabilidad recae en todas aquellas entidades pertenecientes a la Administración Pública: en todos los poderes conformantes del Estado, a los organismos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales y gobiernos locales, quienes tienen el deber de garantizar el cumplimiento de los principios de gobierno abierto.

- **Participación.** Reconocido en el artículo 1, inciso 7 de la Constitución, se refiere al derecho fundamental de participación ciudadana, el cual contiene un marco normativo construido en diferentes ámbitos: *i)* a nivel informativo, materializado en la entrega de información oportuna y adecuada, *ii)* a nivel consultivo: que consiste en la convocatoria para participar en un proceso de consulta, *iii)* *nivel decisorio*, que consiste en la influencia directa sobre la toma de decisiones y *iv)* *nivel de cogestión*, que envuelve el involucramiento y seguimiento de la toma de decisiones, lo que garantiza que la gestión del Estado sea horizontal y enérgica, conforme lo manifiesta Ramirez, Mora y Contreras (2022). Asimismo, la forma cómo se visualiza en las políticas nacionales en la conformación de espacios y procesos de participación como los presupuestos participativos, audiencias públicas de rendición de cuentas, comités de gestión, planes de desarrollo concertado, entre otros.

Entorno a este último principio, se observa que el Senace pretende aplicar un enfoque intercultural en los mecanismos de participación ciudadana, considerado uno de los objetivos de las estrategias de gobierno abierto de los países para el OCDE, lo cual permite que los pueblos indígenas sean informados del proceso de evaluación ambiental de los proyectos de

inversión dentro de sus localidades. Ante ello, como señala el Ministerio de Cultura:

“el enfoque intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales con el fin de: 1) generar servicios con pertinencia cultural, 2) promover una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y 3) atender de manera diferenciada a los pueblos indígenas u originarios”.

En ese sentido, podemos apreciar que la importancia de la inclusión del enfoque intercultural radica en fomentar un diálogo equitativo entre todos los actores sociales y crea un clima de prevención de posibles conflictos socioambientales. Es este factor relevante que debe considerarse a la hora de instituir mecanismos de participación ciudadana como talleres informativos/participativos, audiencias públicas, visitas guiadas, entrevistas o grupos focales, vigilancia ambiental participativa. Cabe precisar que la oportunidad de aplicación de estos mecanismos se inicia en las etapas previas a la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) y se presenta a lo largo de la evaluación de impacto ambiental en toda el ciclo de aprobación del proyecto de inversión, de ahí la necesidad de que la información presentada a las comunidades sea clara y oportuna, con la finalidad de que puedan remitir al Senace todos los aportes, observaciones o comentarios del proyecto de inversión.

Al respecto, es importante tener en cuenta que los mecanismos de participación ciudadana deben implementarse de forma efectiva; según lo observado por la OCDE⁷, en el análisis de los niveles de participación de los actores o en la escalera imaginaria de las

prácticas participativas, se categorizan en tres formas:

- **Información.** En este nivel se pone a disposición la información y los datos, se busca que el público objetivo sea más consciente de los problemas específicos y se anima a vincularse con la cuestión y a actuar.
- **Consulta.** Se recolecta comentarios, percepciones, información y experiencia de los actores implicados. No genera una obligación de considerar la opinión de los actores implicados en el resultado final.
- **Participación.** Se da oportunidades de participación en los procesos de elaboración de políticas públicas, implica que sus opiniones puedan influir en la toma de decisiones, también puede incluir elementos de codecisión/coproducción, se comparte de forma equilibrada el poder entre las partes implicadas.

En este contexto, se observa que nos encontramos a nivel de **información** en los mecanismos de participación ciudadana promovidos por el Senace, puesto que se busca alcanzar que la información se extienda a todas las comunidades involucradas.

Asimismo, es preciso señalar que el enfoque intercultural promovido por el Senace sigue las pautas a mencionar de acuerdo con las tres fases relacionadas con la evaluación del EIA-d:

1. Avanzada Social.
2. Elaboración del EIA-d (línea base).
3. Diseño e implementación de los mecanismos de participación ciudadana obligatorios y/o complementarios (antes y durante la elaboración del EIA-d, y durante la evaluación del EIA-d)
4. Proceso de ejecución del proyecto de inversión.

⁷ Referido en OCDE (2016). Contexto mundial y el camino a seguir – Aspectos claves. Adaptado de OCDE (2015a), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive

growth”, reporte de fondo para la Reunión Ministerial de Gobernanza Pública del 28 de octubre,

Atendiendo a nuestra materia de análisis que es la tercera fase, comienza con la **convocatoria de talleres y audiencias**, en este escenario, algunas pautas que señala la entidad son en la planificación, tener en cuenta aquellos aspectos necesarios como el tiempo de traslado de los asistentes a los talleres, es decir, la lejanía de los pueblos indígenas y el tiempo a emplear en el taller; así como la frecuencia, la disponibilidad y el acceso a medios de transporte público en la zona. También deberían utilizarse medios alternativos para la convocatoria a talleres y audiencias, considerando la diversidad lingüística y su pertinencia cultural. Luego, en el *desarrollo de talleres y audiencias*, se debe asegurar que la información sea lo más clara, útil, oportuna y pertinente posible. Debe informarse sobre las expectativas de la empresa, su diseño, planes de desarrollo del proyecto de inversión, los posibles impactos ambientales y sociales, así como las acciones y medidas para prevenir, mitigar y reparar los riesgos, deberá considerar las condiciones socioeconómicas, lingüísticas y geográficas de la población, las características ambientales, acuerdos alcanzados, entre otros. Así, se recomienda que esta información, además de ser difundida también se incluya en la traducción e interpretación a las lenguas originarias, resulta imprescindible la integración de comunicadores e intérpretes para el desarrollo de los talleres. Además de la traducción también se busca hacer manifiesto y recoger los aportes de la población en relación con el proyecto de inversión, por ejemplo, pueden exponerse aquellas preocupaciones o aportes de la población a fin de que sean considerados por el titular.

3. Reformas de Gobierno abierto en el Perú para los procesos de certificación ambiental.

Conforme se expuso anteriormente, existen políticas públicas, planes o programas que incorporan la participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental en el Perú.

Sin embargo, debe advertirse que el gobierno abierto no se cierra en la creación o planificación de políticas públicas que promueven la transparencia pública en la información con una activa participación ciudadana, sino que también incluye que estas políticas puedan conseguir el fin de su creación, es decir, que sean efectivas para la ciudadanía, los cuales son sistematizados en el monitoreo y evaluación de las iniciativas de gobierno abierto, tal como señala la OCDE (2016):

“Unos mecanismos de monitoreo y evaluación fiables garantizan que las políticas públicas están consiguiendo los objetivos establecidos, ayudan a identificar los obstáculos que afectan a la implementación de las políticas públicas y ofrecen respuestas para superarlos basándose en las lecciones aprendidas, tanto, de los éxitos y como de los fracasos previos en áreas de política pública similares. Ambas actividades son igual de relevantes para aportar legitimidad a la utilización de fondos y recursos públicos. Además, puede ofrecer a los actores implicados evidencia sobre el cumplimiento de los objetivos de los gobiernos, por lo que la relevancia del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas difícilmente puede ser sobreestimada, ya que es parte integral de la elaboración de las mismas basadas en datos y puede servir al aprendizaje y a la rendición de cuentas.” (p.8)

Así, también la OCDE observa que muchos países persiguen el monitoreo de sus políticas públicas bajo las actividades normales de monitoreo de cada gobierno, el mismo que podría cuestionarse su efectividad, no obstante, tampoco involucran actividades de evaluación en sus iniciativas. Dentro de las prácticas para evaluar las iniciativas de gobierno abierto como reformas, en el caso de los procesos de certificación ambiental podemos señalar a los mecanismos de evaluación ad hoc centrado en el impacto que podrían causar en las comunidades, también

podría considerarse encuestas a los ciudadanos o grupos de interés, evaluaciones independientes realizadas por ONGs o por empresas privadas, o mediante estudios elaborados por el gobierno del impacto de las iniciativas de gobierno abierto en áreas concretas.

De modo que, como se estableció en el V Plan de Acción de Gobierno Abierto 2023-2024, los compromisos para el sector ambiental enfocados en el afianzamiento de la participación ciudadana, tales como:

- Revisar y mejorar el marco regulatorio del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en lo referido a la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.
- Fortalecer la plataforma digital del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), con la incorporación de información del MINAM y sus organismos públicos adscritos.
- Articular las plataformas del OEFA y SENACE, correspondientes a la información de certificación y fiscalización ambiental.

Asimismo, cabe destacar la revisión realizada de dicho Plan de Acción, de conformidad con el Mecanismo de Revisión Independiente de fecha 22 de julio de 2024 a cargo de Open Government Partnership, referido al compromiso 3, relativo a articular las plataformas del OEFA y Senace, correspondientes a la información de certificación y fiscalización ambiental, destacando que existe un potencial **incierto** para obtener resultados, lo que quiere decir que el compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso, en línea con la legislación, los requisitos o políticas existentes pero no se indica el valor agregado o el enfoque de gobierno abierto mejorado en contraste con la práctica.

Por consiguiente, la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental debe

ser evaluadas y posteriormente, la propuesta de reformas, de manera que no solo radiquen en buenas iniciativas públicas de gobierno abierto, sino que estas medidas adquieran el reconocimiento de la población al ser eficientes en la práctica. Por consiguiente, las reformas de gobierno abierto para el sector ambiental y precisamente, destinados a coadyuvar al proceso de certificación ambiental propugnen un ambiente donde además de aplicar un enfoque intercultural en los mecanismos de participación ciudadana, también se promueva un nivel de participación superior que atienda a las actuales deficiencias en la recepción de la información para las comunidades campesinas y nativas, considerando aplicar actividades de monitoreo y evaluación en la aplicación de estas medidas de gobierno abierto aprobados por nuestro país.

4. Conclusiones

El rol del Senace en el proceso de certificación ambiental alberga diferentes desafíos en la consolidación de su institucionalidad, desde la óptica regulatoria, referidos al avance lento de las transferencias de funciones y la falta de integración de una normativa que simplifique la certificación ambiental de proyectos de inversión con alto potencial de desarrollo económico. Aunado a ello, desde una óptica social, se encuentra la falta de confianza generada en las comunidades donde se localizan los proyectos de inversión, que causan en muchas ocasiones conflictos socioambientales que atentan contra la integridad de comunidades campesinas y nativas, y paralizan una inversión que podría coadyuvar a su desarrollo.

Por ello, es necesario tener en cuenta la importancia de la participación ciudadana en los procesos de certificación ambiental como un instrumento de **prevención** dentro de la etapa previa a la ejecución de un proyecto de inversión. Es en esta etapa donde intervienen el Senace y los principales actores sociales. Así, como se señala en la Ley del SEIA,

dentro de este proceso se implementan mecanismos de participación ciudadana a través del PPC, los cuales tienen como función informar a las comunidades el detalle de los proyectos de inversión y sus posibles impactos en su entorno. Asimismo, es importante incorporar el enfoque intercultural ya que permite que las poblaciones indígenas y originarias puedan emitir sus opiniones y comentarios, en atención a los derechos colectivos que los protegen.

Aunado a ello, tal como se ha presentado, existen desafíos en torno a la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. En ese marco de promoción de la participación ciudadana se resalta la aplicación de medidas de gobierno abierto, en virtud a las recomendaciones de la OCDE, organismo de cooperación internacional que tiene por objetivo promover políticas que mejoren el bienestar social y económico de la población mundial, señala que un gobierno abierto afianza la confianza de la población en las actuaciones de la Administración Pública mediante medidas que consideren los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación, por ejemplo, en la creación de sistemas informativos didácticos y la difusión de una información precisa respecto a un área temática o en la preparación de talleres vivenciales que transmitan una información detallada y clara. Por lo que, teniendo en consideración la revisión del V Plan de Acción de Gobierno Abierto 2023-2024 para nuestro país, resulta necesario indicar el valor agregado o el enfoque de gobierno abierto aplicado.

En esa línea, resulta importante construir un gobierno que no sólo esté a disposición de la entrega de información, sino que en los procesos de certificación ambiental visibilice que la información otorgada a las comunidades sea sencilla y respaldada con medidas de monitoreo y evaluación que permiten verificar que las medidas de gobierno abierto sean aplicadas de forma efectiva, de manera que ofrezcan a la

ciudadanía y empresas privadas la seguridad de la garantía de sus derechos en un ambiente de gobernanza ambiental participativa.

5. Recomendaciones

- a. Concerniente a las medidas de gobierno abierto en la tercera fase de la evaluación del impacto ambiental: los mecanismos de participación ciudadana in situ con enfoque intercultural serían una propuesta de mejora, puesto que es fundamental primero comprender los medios de comunicación más efectivos para lograr una convocatoria exitosa. Dado que la comunicación oral es predominantemente utilizada, es crucial combinar medios formales, como escritos, con medios informales, como la comunicación oral. Además, la colocación de afiches en lugares con alta afluencia puede ser considerada como una estrategia complementaria. Repetir las estrategias de difusión en los días previos al evento es una herramienta poderosa para asegurar una participación ciudadana efectiva.
- b. Debe considerarse que la integración de los sistemas informáticos del Senace y del Oefa, considerados uno de los compromisos ambientales en el V Plan de Acción de Gobierno Abierto, por ejemplo, mediante plataformas virtuales de información de los proyectos de inversión en el proceso de fiscalización y certificación ambiental sean didácticos y claros para la ciudadanía, los cuales pueden ser obtenidos a través de hackatones propuestos por el Senace como medida de gobierno abierto.
- c. La inclusión de actividades de monitoreo y evaluación en el establecimiento de la incorporación de un enfoque intercultural en los mecanismos de participación ciudadana permite verificar el cumplimiento de las iniciativas de

gobierno abierto como son los compromisos establecidos en el V Plan de Acción de Gobierno Abierto, cuyo objetivo es que las políticas públicas ambientales formen parte del desarrollo de un gobierno más transparente, responsable y participativo que pueda restaurar la confianza de los ciudadanos, empresas privadas y promuevan un crecimiento inclusivo.

6. Referencias Bibliográficas

OCDE (2016). Contexto mundial y el camino a seguir – Aspectos claves. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

OCDE (2021). Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos. <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2023). V Plan de Acción de Gobierno Abierto de Perú (2023-2024). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/v-plan-de-accion-de-gobierno-abierto-de-peru-2023-2024>

Ramirez, P., Mora, C., & Contreras, F. (2022). La Agenda peruana para la consolidación del Gobierno Abierto por la transparencia y la participación en el país. Lima: SPDA. <https://spda.org.pe/wpfb-file/consolidacion-del-gobierno-abierto-pdf/>

Revisión del Plan de Acción de Perú 2023-2025 - Open Government Partnership. (2024, 23 julio). Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/peru-action-plan-review-2023-2025/>

Academia
Peruana de
Derecho
Ambiental

Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA: Alcances y Perspectivas

Claudia Lucia Tamata Phocco
Bachiller en Derecho por la
Universidad Católica San Pablo

<https://orcid.org/0009-0001-7551-9769>

Resumen: El artículo analizará el nuevo Reglamento de Supervisión⁸ del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el cual introduce cambios relevantes en el proceso de fiscalización ambiental en el país.

Entre sus principales alcances, se encuentra la corrección de conductas insubsanables, la introducción de la "Mejora Manifiestamente Evidente", el "Compromiso de Cumplimiento" y la inclusión de un procedimiento de Dirimencia. Además, incorpora nuevos principios como el Enfoque de Derechos Humanos que consiste en tener una mirada hacia el respeto de derechos fundamentales de los administrados como de los bienes jurídicos que se pretenden proteger y el uso de Tecnologías de la Información (TIC) que representa el avance en los procesos de supervisión a cargo del OEFA, aplicando tecnología e instrumentos que faciliten la detección en tiempo real y simplifique el tiempo en dichas acciones de fiscalización.

Estos cambios tienen como finalidad fortalecer la transparencia, predictibilidad y eficiencia del procedimiento de supervisión ambiental, así como garantizar un mayor equilibrio entre el rol preventivo y correctivo. Este marco normativo redefine los alcances de la supervisión ambiental, incorpora nuevas figuras y busca alinear las funciones del OEFA con estándares internacionales de fiscalización, promoviendo una cultura de

cumplimiento de obligaciones ambientales en los administrados.

Palabras clave: fiscalización ambiental, corrección, compromiso de cumplimiento, mejora manifiestamente evidente, predictibilidad.

Introducción

El OEFA es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente (Minam) y el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). Desempeña funciones de evaluación, supervisión y fiscalización de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) y de titulares de actividades de acuerdo a la normativa ambiental vigente. Comprendiendo la importante función que asume el OEFA a nivel nacional, se ha identificado una alta tasa de incumplimiento de obligaciones ambientales, que alcanzó un alarmante 66% en el período 2019-2023. Esta tendencia no solo refleja debilidades en el marco de supervisión vigente, sino que también pone en riesgo la sostenibilidad del medio ambiente.

Desde su creación mediante la Ley N.º 29325, su misión ha sido garantizar que las actividades económicas se desarrollen respetando el derecho fundamental reconocido en el inciso 22 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que establece que toda persona tiene derecho a disfrutar de un entorno sano y adecuado para su vida, protegiendo el aire, agua, flora, fauna y ecosistemas, siendo exigible judicialmente y una responsabilidad tanto del Estado como de los ciudadanos.

La fiscalización ambiental es la acción de control que realiza una entidad pública dirigida a verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de un administrado, sea persona natural o jurídica, de derecho

⁸ Aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 00019-2025-OEFA/CD publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de julio de 2025.

público o privado. Comprende las acciones de fiscalización ambiental ejercidas por el OEFA y las EFA, según sus competencias y es entendida en sentido amplio: como un macroproceso que tiene como fin asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y en sentido estricto; es el poder que tiene el Estado para imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones ambientales.

Frente a ello, el nuevo reglamento exige una transición de un enfoque punitivo a uno que promueva la cultura del cumplimiento de obligaciones y la gestión de riesgos por parte de los administrados. Se encuentra enfocado en cambiar la postura de la detección de infracciones y aplicación de sanciones para evolucionar hacia una supervisión preventiva, técnica y orientada al cumplimiento voluntario.

Análisis de los Nuevos Alcances de la Supervisión Ambiental

1. La centralidad de la supervisión orientativa

La Supervisión Orientativa, aunque ya existía, el nuevo reglamento delimita los supuestos en que aplica, priorizando a aquellos administrados que no han sido supervisados previamente por el OEFA, o que son catalogados como micro o pequeña empresa.

En el ordenamiento jurídico peruano, se considera microempresa a aquella unidad económica cuyas ventas anuales no superan las ciento cincuenta (150) Unidades Impositivas Tributarias, mientras que la pequeña empresa es aquella que registra ventas superiores a dicho monto y hasta un máximo de mil setecientas (1 700) UIT, conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

Su objetivo es preventivo: promover el cumplimiento de obligaciones sin fines punitivos. Este cambio refleja una regulación responsiva, donde la primera intervención del

Estado busca educar y guiar antes que sancionar, incentivando la adopción temprana de medidas correctoras.

2. La corrección de conductas y la Mejora Manifiestamente Evidente (MME)

Con el nuevo Reglamento aumenta el marco regulatorio anterior permitía el uso simultáneo de múltiples instrumentos de fiscalización para una misma conducta. Ante un incumplimiento, la autoridad podía dictar una medida preventiva, imponer una multa coercitiva y, al mismo tiempo, iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). Esta superposición de acciones incrementaba significativamente la carga administrativa tanto para el OEFA como para los administrados.

Un ejemplo claro de esta complejidad procesal es el caso del derrame de petróleo en Ventanilla. La emergencia activó la intervención de múltiples entidades fiscalizadoras (OEFA, OSINERGMIN, DICAPI, entre otras), cada una con sus propias competencias y requerimientos de información sobre el mismo evento, generando una carga burocrática que puede obstaculizar una respuesta rápida y coordinada.

La corrección de conductas y la mejora manifiestamente evidente

El mecanismo de "Mejora Manifiestamente Evidente", está diseñado para reconocer acciones proactivas que van más allá de las obligaciones formales, resultó ineficaz: de 57 casos analizados entre 2019 y 2023, ninguno fue aprobado debido a la rigidez de sus requisitos.

Con el nuevo Reglamento aumenta significativamente las posibilidades de archivar un expediente de supervisión y evitar el inicio del PAS. El administrado debe acreditar lo siguiente:

- ✓ La corrección de su conducta antes del inicio del PAS.
- ✓ Mitigado o revertido los efectos.
- ✓ Adoptar acciones eficaces orientadas a evitar volver a incurrir en el mismo incumplimiento.

La Mejora Manifiestamente Evidente, podemos definirla como la medida o actividad que realiza el administrado que excede o supera lo dispuesto en sus Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA); es decir, en una mayor protección ambiental.

En ese sentido, esta figura permite el archivo del expediente cuando el administrado acredita haber realizado una acción que, si bien puede no ser idéntica a la obligación original, cumple con el fin ambiental de la obligación fiscalizable y no ha generado impactos negativos significativos. Esto introduce un criterio de razonabilidad y permite reconocer los esfuerzos de las empresas que innovan o mejoran sus procesos.

3. Compromiso de cumplimiento y procedimiento de dirimencia

Se incorpora la figura del Compromiso de Cumplimiento, un acuerdo voluntario que el administrado puede suscribir posterior a la supervisión *in situ* y previo al dictado de una medida administrativa (no procede en caso de peligro inminente). Este compromiso exige un plazo y forma de cumplimiento, y su incumplimiento posterior inhabilita al administrado para nuevos acuerdos por un periodo.

Adicionalmente, se establecen criterios técnicos más claros sobre el procedimiento de dirimencia en la toma de muestras (limitado a matrices de agua y/o suelo), ofreciendo mayor certeza jurídica y técnica ante discrepancias en los resultados de laboratorio.

4. Alineamiento con estándares internacionales: la cultura de *compliance*

El OEFA, busca alinear su función con las mejores prácticas internacionales de fiscalización y gobernanza ambiental. La incorporación de principios como la Supervisión Basada en Evidencia y la Regulación Responsiva lo acerca a modelos de fiscalización adoptados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que reúne a países con economías de mercado y sistemas democráticos, con el objetivo de promover políticas públicas que mejoren el bienestar económico y social de las personas.

El eje principal es la promoción de una cultura de cumplimiento (o *compliance* ambiental). Al incentivar la subsanación temprana, mejorar sus actividades y procesos que resulten en beneficio del ambiente y los compromisos voluntarios, el OEFA reconoce que el objetivo final no es sancionar e imponer multas, sino prevenir el daño ambiental. Se traslada a los administrados la responsabilidad de gestionar activamente su riesgo ambiental y de demostrar diligencia debida (*due diligence*) a través de sistemas de gestión internos.

Este nuevo enfoque implica una relación entre el fiscalizador y el administrado, donde el OEFA priorizará sus recursos en la supervisión de alto riesgo, dejando que las empresas de bajo riesgo y alto compromiso se autorregulen según el régimen de incentivos preventivos.

- El enfoque de derechos humanos como pilar fundamental

Este enfoque impone el deber de ejercer sus funciones respetando, protegiendo y garantizando los derechos humanos en cada actuación. En consecuencia, la supervisión ambiental trasciende el mero cumplimiento de normas técnicas para alinearse con la protección integral de la dignidad y el bienestar de las personas.

- La Tecnología al Servicio de la Fiscalización (TIC)

Se promueve el uso de herramientas como drones para la vigilancia remota y la integración de información en soportes tecnológicos centralizados, como el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA). Estas tecnologías permiten una recolección de evidencia más precisa, un análisis de datos más detallado y una planificación de supervisiones más estratégica.

5. Recomendaciones y perspectivas a largo plazo

La aplicación del nuevo Reglamento requiere la colaboración y adaptación tanto de la autoridad como de los administrados.

A. Recomendaciones para el OEFA

1. **Uniformidad de criterios:** El OEFA debe emitir lineamientos técnicos claros para la calificación de la Mejora Manifiestamente Evidente y la evaluación de los Compromisos de Cumplimiento. La discrecionalidad mal aplicada podría desvirtuar el enfoque preventivo y generar incertidumbre.
2. **Capacitación especializada:** El personal supervisor debe ser capacitado respecto a los nuevos alcances del Reglamento, especialmente en la evaluación de la MME y en el uso de la supervisión orientativa para garantizar la aplicación correcta de la regulación responsiva.
3. **Interoperabilidad institucional,** articulando las bases de datos de supervisión con entidades como SENACE, ANA, SERFOR y gobiernos regionales.

B. Recomendaciones para los administrados (empresas)

1. **Fortalecer el *compliance* interno:** Las empresas deben revisar y actualizar sus

sistemas de gestión ambiental (SGA) e IGA, priorizando la capacidad de identificar y subsanar incumplimientos de forma inmediata y documentada, aprovechando las figuras de Subsanación Voluntaria y MME.

2. Gestión Proactiva de la Supervisión:

Es esencial que las empresas estén preparadas para gestionar la supervisión *in situ*, con capacidad de respuesta técnica inmediata y de negociación, si fuera el caso, para suscribir un Compromiso de Cumplimiento antes de que la situación derive en un PAS.

Conclusión: hacia un futuro de cumplimiento y sostenibilidad

El Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA es un régimen normativo, que si bien no es la solución definitiva, representa un avance necesario para lograr una fiscalización ambiental moderna, estratégica y orientada al cumplimiento. Al incorporar figuras; entre otras, la subsanación voluntaria, el OEFA está optando por un modelo que reconoce la diligencia y la prevención de infracciones ambientales.

El desafío reside en la correcta y uniforme aplicación de la norma. El éxito dependerá de la capacidad del OEFA, al adoptar criterios técnicos sólidos y de los administrados para cumplir con su compromiso con el *compliance* ambiental.

La propuesta del nuevo Reglamento de Supervisión representa una evolución en la gobernanza ambiental del Perú. Al redefinir la finalidad de la supervisión como un acto para "coadyuvar a la gestión ambiental efectiva", el reglamento deja claro que el objetivo último no es la sanción, sino la sostenibilidad. Esta transformación tiene el potencial de forjar una cultura de autorregulación y mejora continua, fortaleciendo de manera decisiva la protección ambiental del país.

Bibliografía

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ley del Sinefa).

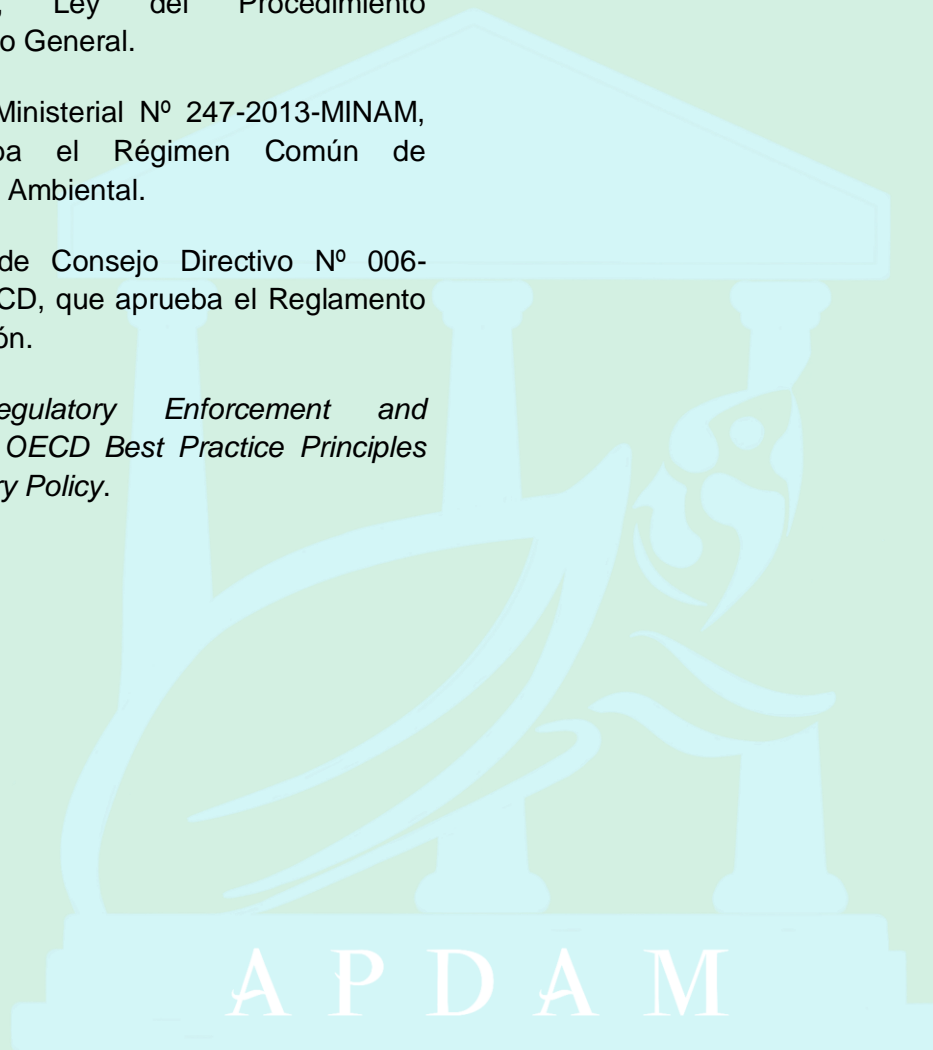
Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA).

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental.

Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión.

OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*.



Academia Peruana de
Derecho Ambiental