

Construyendo un mejor futuro para el Perú

Una agenda ambiental
para el periodo **2026-2031**



Construyendo un mejor futuro para el Perú

Una agenda ambiental
para el periodo **2026-2031**

Autoría: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Diagramación: Lorena Arias

Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar

Foto de portada: Diego Pérez / SPDA

Foto de contraportada: Diego Pérez / SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), 2026. *Construyendo un mejor futuro para el Perú. Agenda ambiental para el periodo 2026-2031*. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación; sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612 4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora del Programa de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Directora del Programa de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino

Director del Programa de Gobernanza Marina: Jimpson Dávila

Director del Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Gerente de la Iniciativa Conservamos por Naturaleza: Carolina Butrich

Coordinadora General de la Unidad de Comunicaciones: Liliana Huaraca

Primera edición:

Agosto, 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2026-08791

Publicación de acceso abierto en:

www.spda.org.pe

Índice

Siglas y acrónimos	5
Presentación	7
1. Propuestas vinculadas con el cambio climático	8
1.1. Iniciativas legislativas	9
1.2. Acciones de fiscalización	12
2. Propuestas vinculadas con equidad y justicia ambiental	14
2.1. Iniciativas legislativas	15
2.2. Acciones de fiscalización	27
3. Propuestas vinculadas con naturaleza y vida silvestre	33
3.1. Iniciativas legislativas	34
3.2. Acciones de fiscalización	39
4. Propuestas vinculadas con desarrollo sostenible	42
4.1. Acciones de fiscalización	43

Siglas y acrónimos

ACP	Área de conservación privada
ACR	Área de conservación regional
Acuerdo de Escazú	Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe
Aidesepe	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP	Área natural protegida
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Dicapi	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DS	Decreto Supremo
EPE	Elemento de publicidad exterior
GEI	Gas de efecto invernadero
Imarpe	Instituto del Mar del Perú
INBP	Intendencia Nacional de Bomberos del Perú
Ley APCI	Ley 27692, modificada por la Ley 32301, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional
Ley PIACI	Ley 28736, Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial
Midagri	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Minam	Ministerio del Ambiente

Mincul	Ministerio de Cultura
Minem	Ministerio de Energía y Minas
Mininter	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MIZMC	Manejo integrado de zonas marino-costeras
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	Organización no gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAS	Proceso administrativo sancionador
PEM/PEMC	Planificación espacial marina y marino-costera
PIACI	Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PAT	Procedimiento de Alerta Temprana
PEM/PEMC	Planificación espacial marina y marino-costera
PL	Proyecto de ley
PMIZMC	Plan de manejo integrado de zonas marino-costeras
PNPI 2040	Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2040
POI	Plan Operativo Institucional
Produce	Ministerio de la Producción
RM	Resolución Ministerial
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
WRI	Instituto de Recursos Mundiales

Presentación

El Perú llega a 2026 en un momento crítico. Las economías ilegales siguen ganando terreno, afectando bosques, contaminando ríos y amenazando los medios de vida de miles de personas. Al mismo tiempo, los efectos del cambio climático se hacen cada vez más visibles a través de incendios forestales, sequías, lluvias intensas e inundaciones que ponen en riesgo vidas, economías y ecosistemas. Sus consecuencias no son solo ambientales, sino que tienen afectan las posibilidades de desarrollo de nuestro país.

Históricamente, el Perú ha sostenido su economía en el aprovechamiento de sus recursos naturales. A lo largo del tiempo, el Estado, con el aporte de la sociedad civil, ha adoptado normas e implementado políticas orientadas a proteger nuestros ecosistemas y biodiversidad. Sin embargo, frente a las amenazas recientes, el Estado no siempre ha respondido con la fortaleza que se necesita. En los últimos años, el país ha experimentado regresiones ambientales, debilidades institucionales y brechas persistentes en ámbitos como la protección de derechos, la fiscalización y la implementación de políticas públicas.

El Congreso tendrá, por ello, una responsabilidad central: recuperar la capacidad de respuesta del Estado, fortalecer la institucionalidad ambiental y asegurar que el desarrollo del país no ocurra a costa de las personas ni de la naturaleza.

Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) proponemos una agenda concreta que, basándonos en cuatro décadas de trabajo y experiencia, busca contribuir con propuestas a ese camino: mejorar la prevención y gestión de incendios forestales; proteger ríos, bosques y ecosistemas marino-costeros; garantizar justicia ambiental y participación ciudadana; fortalecer la protección de pueblos indígenas y personas defensoras de derechos humanos; impulsar ciudades más sostenibles; y asegurar una fiscalización efectiva frente a daños ambientales.

Como se verá a lo largo de esta publicación, no se trata solo de aprobar nuevas leyes. También implica vigilar que las normas se cumplan, que las políticas cuenten con presupuesto y que las instituciones respondan cuando los derechos y el patrimonio natural del país están en riesgo. En ese sentido, el próximo Congreso tendrá la oportunidad de frenar regresiones, fortalecer la institucionalidad ambiental y sentar las bases de un país más justo, resiliente y sostenible.

Isabel Calle Valladares
Directora ejecutiva
SPDA

01.

Propuestas vinculadas con el cambio climático



1.1

Iniciativas legislativas

Problema identificado

Gestión de incendios forestales que presenta brechas de gobernanza y carece de un enfoque integral de manejo del fuego

Los incendios forestales son recurrentes en el Perú y, cada año, el país enfrenta este fenómeno con más información y conocimiento, pero sin lograr evitarlos o manejarlos mejor. Según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (**Ceplan, 2023¹**), entre 2001 y 2022, Perú perdió 273 000 hectáreas de cobertura boscosa a causa de los incendios y, **de acuerdo con WRI (2025²)**, Perú experimentó un aumento del 135 % en la pérdida de bosques tropicales primarios debido a incendios entre 2023 y 2024.

De acuerdo con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor³), el 95 % de los incendios forestales son provocados por causas humanas, debido a la quema de residuos agrícolas y pastizales para habilitar nuevas áreas de cultivo o pastoreo.

¹ Ceplan. (2023). *El sector forestal en el Perú: Propuestas estratégicas para fortalecer su desarrollo*. Disponible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/4973838-el-sector-forestal-en-el-peru-propuestas-estrategicas-para-fortalecer-su-desarrollo>

² Goldman, E., Carter, S. y Sims, M. (2025). *Los incendios impulsaron una pérdida récord de bosques tropicales en el 2024*. World Resources Institute. Disponible aquí: <https://es.wri.org/insights/los-incendios-impulsaron-una-perdida-record-de-bosques-tropicales-en-el-2024>

³ Así se indica en el Plan Multisectorial ante Incendios Forestales 2025-2027 que, a su vez, cita al Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales de 2018, donde se detallan las causas. El documento está disponible aquí: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/6395418-plan-multisectorial-ante-incendios-forestales-2025-2027>

La mayor severidad de estos eventos con el paso del tiempo puede explicarse, en parte, por la persistencia de un clima más cálido y seco. Esta, a su vez, tiene su origen tanto en el cambio climático como en la deforestación, causada principalmente por la conversión de tierras para la agricultura.

Perú cuenta con un marco legal complejo para responder a los incendios forestales. Por un lado, todo uso del fuego está prohibido por la legislación a nivel administrativo y penal, lo que ubica al país como el único de la región que tiene un enfoque punitivo y no adopta otras estrategias de uso o manejo del fuego como parte de la prevención. Por otro lado, la gobernanza enfrenta retos respecto de la rectoría en la gestión de incendios bajo un enfoque de manejo integrado del fuego: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP) y el Serfor son las tres instituciones con competencias en todas las etapas del manejo de incendios.

► Iniciativa propuesta

Desarrollar un proyecto de ley que establezca disposiciones para una gestión integral de los incendios forestales, que incluya el impulso de una Estrategia de Manejo Integral del Fuego como elemento principal para la prevención

En 2024, la SPDA elaboró el informe *Incendios forestales: qué pasó, qué hacer y cómo evitar que vuelva a ocurrir*⁴, que generó diferentes discusiones tanto en el Congreso como en la agenda pública del sector forestal. Este informe ha sido enviado a diferentes iniciativas legislativas que han intentado, sobre todo, modificar el código penal o impulsar, durante 2024 y 2025, aspectos sobre prevención de incendios, tales como capacitaciones o formación de brigadas. No obstante, todavía no se cuenta con un instrumento que reconozca el Manejo Integral del Fuego como política pública en materia de incendios forestales.

En ese sentido, la SPDA ha desarrollado investigaciones para registrar el uso del fuego por parte de comunidades indígenas y campesinas en Junín y en Cusco, a fin de aportar evidencia para el desarrollo de políticas públicas que tomen en cuenta las prácticas comunitarias locales y tradicionales.

Iniciativas como Paamari, estrategia de manejo integrado del fuego de la Central Asháninka del Río Ene (CARE)⁵, no solo demuestran que es posible adaptar un enfoque de uso del fuego como estrategia de prevención a partir de los conocimientos tradicionales de las comunidades, sino que, además, evidencian la necesidad de impulsar un proceso participativo que incluya a todos los sectores y que lidere la construcción de un marco institucional para el desarrollo de una estrategia de manejo integrado del fuego. Con ello, el Perú dejaría de ser el único país de la región que prohíbe totalmente el uso del fuego.

⁴ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). *Incendios forestales: Qué pasó, qué hacer y cómo evitar que vuelva a ocurrir. Posibles propuestas y caminos de solución*. Lima: SPDA. Puede consultarse aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/incendios-forestales-que-paso-que-hacer-y-como-evitar-que-vuelva-a-ocurrir/>

⁵ CARE. (2026). *El fuego en la vida Asháninka*. Puede consultarse aquí: https://media.licdn.com/dms/document/media/v2/D4E1FAQFZ6Ai6d4Kfgg/feedshare-document-pdf-analyzed/B4EZ9EYidgJgAY-/O/1783558733983?e=1785369600&v=beta&t=daazQbOZqw_F2aZdyueMgFH1KvLGRkKCYY7jMRuaSb0

Problema identificado

Incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes

De acuerdo con la información disponible en el Observatorio del Ceplan⁶, esta entidad señala que, con base en la información recogida por Climate Action Tracker, se estima que las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI), para 2030, se ubicarían entre 130 y 143 megatoneladas de dióxido de carbono equivalente, y podrían incrementar el rango hacia 2035, lo que reflejaría una tendencia histórica al alza.

Según el mencionado Observatorio del Ceplan, entre 1990 y 2024 los mayores incrementos en las emisiones de GEI correspondieron a las industrias de electricidad y de transporte, cuyas emisiones aumentaron en 300 %. Si bien el Ministerio del Ambiente (Minam) realiza acciones de seguimiento mediante el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, es necesaria una política que desincentive las emisiones de gases contaminantes, particularmente de fuentes fijas de contaminación.

Existen experiencias comparadas sobre la imposición de tributos que gravan emisiones contaminantes de fuentes fijas. Por ejemplo, Chile (Ley 20780) grava emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y dióxido de carbono producidas en establecimientos con calderas o turbinas. Por su parte, México (Decreto 225) obliga al pago de un impuesto a la emisión de gases contaminantes a la atmósfera a fuentes fijas.

► Iniciativa propuesta

Desarrollar un proyecto de ley que cree el impuesto a gases contaminantes de fuentes fijas

Actualmente, en el Perú no existen iniciativas vigentes que impongan tributos a fuentes fijas de gases contaminantes. Este tipo de medidas podrían funcionar desincentivar la emisión de GEI o, al menos, reducir los niveles de emisiones en el país, lo que permitiría cumplir los compromisos internacionales con respecto a la reducción de emisiones de GEI. Por ello, conviene que mecanismos como este sean evaluados a lo largo del siguiente periodo legislativo.

Por ejemplo, se podría incorporar el precio al carbono en el impuesto selectivo al consumo, o se podría imponer otro tipo de tributación que desincentive la producción de bienes que emiten demasiadas toneladas de GEI.

⁶ Ceplan. (2026). *Incremento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)*. Puede consultarse aquí: <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/tg53>



1.2

Acciones de fiscalización

Problema identificado

Limitaciones presupuestales y de articulación intersectorial que dificultan la aplicación de normativa existente para la protección de ríos de flujo natural y cuencas estratégicas

En el Perú, los ríos de flujo natural cumplen un rol fundamental en la conservación de ecosistemas amazónicos, la conectividad, la pesca y la adaptación al cambio climático.

En esa línea, existen mecanismos e instrumentos dentro del marco normativo de recursos hídricos y gestión ambiental que podrían contribuir a la protección de ríos de flujo libre y cuencas estratégicas, como los caudales ecológicos, los planes de gestión de recursos hídricos en cuenca y las zonas de protección hídrica. Sin embargo, estos mecanismos presentan limitaciones para su implementación, articulación y aplicación efectivas dentro de la toma de decisiones públicas.

Si bien el reglamento de la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, incorporó hace más de quince años herramientas fundamentales para la gestión sostenible de los recursos hídricos, su implementación no se ha desarrollado de manera satisfactoria ni uniforme en el territorio nacional. Aunque estas herramientas resultan imprescindibles para mantener la conectividad ecológica, la funcionalidad de los ecosistemas fluviales

y la resiliencia frente al cambio climático, todavía persisten importantes limitaciones presupuestales y de articulación intersectorial que dificultan su aplicación efectiva en la planificación territorial, así como en la toma de decisiones sobre infraestructura y aprovechamiento de recursos naturales.

Asimismo, persisten vacíos en la incorporación de criterios de conectividad ecológica y funcionalidad de los ecosistemas fluviales en los instrumentos de planificación territorial, gestión hídrica y evaluación ambiental. Así, el desarrollo de infraestructura y de actividades incompatibles puede generar procesos de fragmentación y degradación de cuencas y ríos, ante los que no se apliquen, de manera efectiva, las herramientas preventivas y de protección contempladas en el ordenamiento jurídico nacional.

► **Iniciativa propuesta**

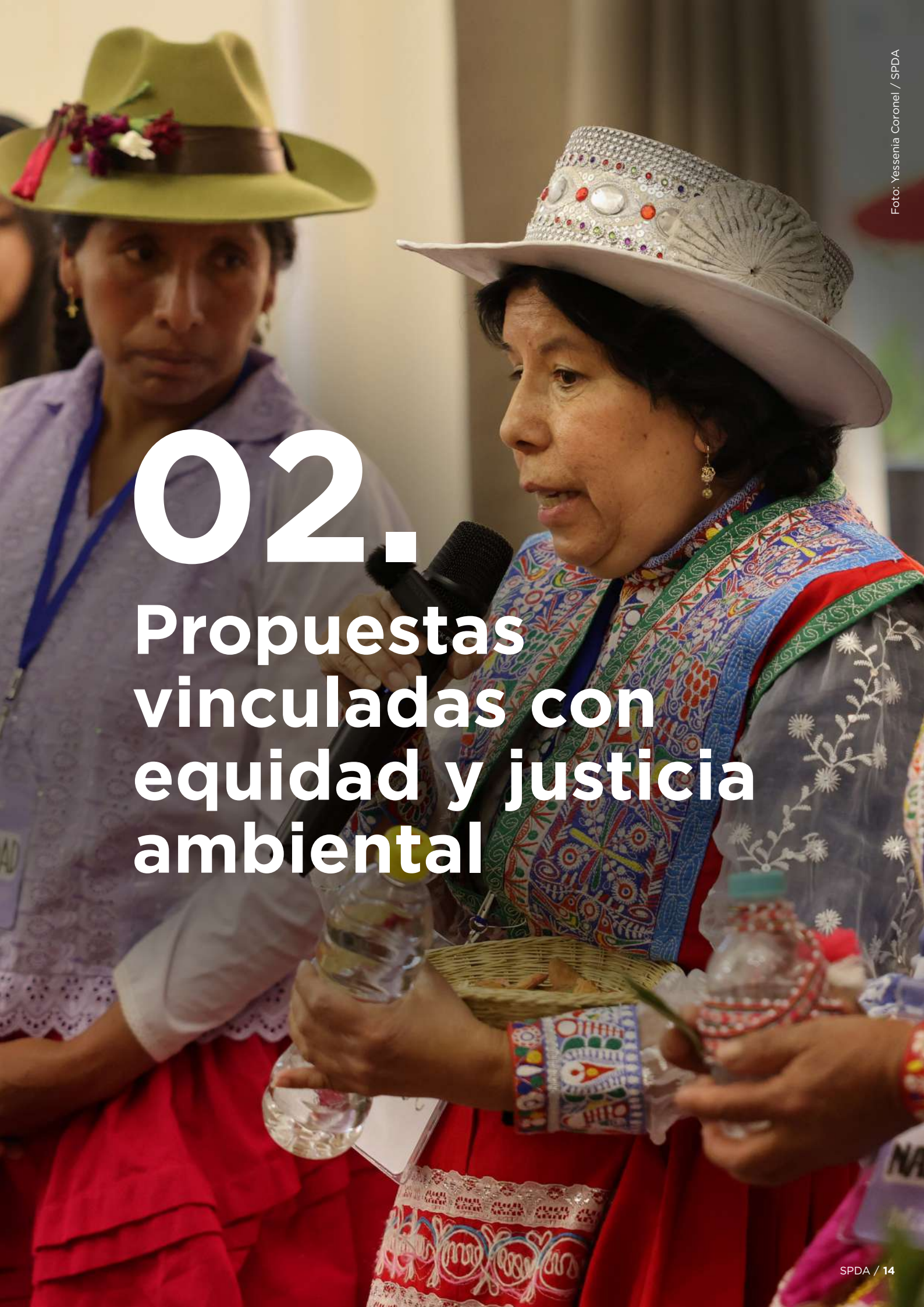
Fortalecer la implementación y articulación de los mecanismos existentes para la protección de recursos hídricos y ecosistemas fluviales, mediante el seguimiento de la política pública y la asignación de presupuesto

A nivel internacional, la protección de ríos de flujo libre ha adquirido creciente relevancia como estrategia para fortalecer la resiliencia climática, conservar la biodiversidad y asegurar los servicios ecosistémicos esenciales. En el Perú, si bien el marco normativo nacional ya contempla mecanismos vinculados con la gestión integrada de recursos hídricos y la conservación de ecosistemas acuáticos, su implementación todavía enfrenta importantes desafíos.

Entre las herramientas existentes destacan los caudales ecológicos, los planes de gestión de recursos hídricos en cuenca, las zonas de protección hídrica, entre otros mecanismos reconocidos en la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento. No obstante, estas figuras presentan limitaciones relacionadas con su aplicación práctica, su carácter no restrictivo en determinados supuestos, la falta de articulación interinstitucional, y la ausencia de seguimiento y recursos suficientes para su implementación efectiva.

En ese contexto, la SPDA viene impulsando la discusión sobre la necesidad de fortalecer la implementación y articulación de estas herramientas ya existentes, promoviendo criterios de conectividad ecológica y conservación de ríos de flujo libre dentro de las políticas públicas nacionales.

La propuesta busca promover acciones orientadas al seguimiento de la política pública, el fortalecimiento institucional y la asignación de presupuesto para mejorar la implementación de los mecanismos de protección hídrica y la conservación de cuencas estratégicas, lo que evitaría la fragmentación de los ecosistemas fluviales y fortalecería la gestión sostenible de los recursos hídricos. La propuesta busca, de este modo, fortalecer el rol y la capacidad de la Autoridad Nacional del Agua para implementar instrumentos clave de gestión hídrica y otras herramientas orientadas a la protección de ríos de flujo natural.

A photograph of two women in traditional indigenous clothing. The woman in the foreground is wearing a white wide-brimmed hat with a silver band decorated with colorful beads and a large silver feather. She is wearing a blue and red patterned shawl over a red skirt with a white lace waistband. She is holding a microphone and a clear plastic water bottle. The woman in the background is wearing a green hat with a red and white floral decoration and a purple shawl. She is also holding a water bottle. The text '02. Propuestas vinculadas con equidad y justicia ambiental' is overlaid on the image.

02.

Propuestas vinculadas con equidad y justicia ambiental



2.1

Iniciativas legislativas

Problema identificado

Limitación y vulneración de derechos de acceso a la justicia ambiental

Con la aprobación de la Ley 32301, en abril de 2025, que modifica a la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (en adelante, Ley APCI), y sus dos reglamentos, se instauró un nuevo régimen que regula las actividades de la sociedad civil.

La Ley APCI contraviene la Constitución Política del Perú al restringir el uso de fondos para la defensa de derechos humanos y atentar contra la libertad de asociación. La Ley APCI sanciona a las organizaciones de la sociedad civil cuando utilizan fondos de la cooperación internacional para financiar, asistir o asesorar a terceros en procesos en los que se cuestione el accionar del Estado. Ello obstaculiza el trabajo de representación y asistencia técnica que históricamente las organizaciones de la sociedad civil han realizado con poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, como, por ejemplo, en casos como La Oroya, donde la contaminación del aire afectó la salud de sus habitantes.

Por otro lado, esta ley afectaría la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil al regular, como nueva función, la conformidad previa a la ejecución de planes, programas, proyectos o actividades. A efectos prácticos, esta normativa otorgaría al

Estado la facultad de intervenir en las decisiones propias de las organizaciones, lo que constituye una vulneración al derecho —garantizado por la Constitución— a la libre asociación.

Adicionalmente, esta disposición afecta directamente el derecho de defensa de las personas más vulnerables del país, quienes no podrían contar con una defensa especializada ni con una asesoría técnica especializada. Esto último es grave en un contexto como el peruano, en el que aún no se logra la especialización de la justicia en materia ambiental.

► **Iniciativa propuesta**

Derogar de Ley APCI, particularmente en los extremos que actualmente constituyen una prohibición a las ONG en el asesoramiento a víctimas frente acciones del Estado, lo que las deja en una situación de indefensión y vulnerabilidad

Con la aprobación de la ley y, posteriormente, de sus dos reglamentos (DS 032-2025-RE y DS 033-2025-RE), persiste el nivel de riesgo e impacto negativo hacia los derechos y actividades de las organizaciones de la sociedad civil, así como a los beneficiarios de los proyectos ejecutados con cooperación técnica internacional. Este contexto crea, además, un régimen de exigencias y sanciones desproporcionadas.

Asimismo, se eleva la carga administrativa y el control del Estado en los procedimientos de registro de programas, proyectos y actividades de los proyectos financiados por la cooperación internacional. En determinados casos, también incrementa la discrecionalidad administrativa.

En respuesta, la SPDA observó la Ley APCI y sus reglamentos. Para el siguiente periodo, propone su derogación, en tanto que vulneran diversos derechos humanos, y contravienen tanto la Constitución como los criterios de protección de derechos fundamentales establecidos por el Tribunal Constitucional.

Problema identificado

Insuficientes mecanismos de acceso a la justicia ambiental en casos de interés público

El derecho ambiental es un derecho difuso y, por tanto, la participación ciudadana en los procesos de administración de justicia debe ser de calidad, de manera que se conciben decisiones innovadoras que, a su vez, atiendan a las necesidades reales de las personas.

En el Perú, el *amicus curiae* constituye una figura con sustento constitucional. Así, el artículo 2 (numeral 20) aborda el derecho de petición ciudadana, mientras que el artículo 43 desarrolla el principio democrático de gobierno. Sin embargo, no cuenta con un marco legal que regule la intervención de personas naturales o jurídicas en procesos de administración de justicia, por lo que la interpretación de estos principios queda a discrecionalidad del juez.

No contar con criterios claros y uniformes que brinden predictibilidad y orienten la participación en procesos judiciales constituyen barreras para acceder a la justicia de personas, organizaciones de sociedad civil e instituciones especializadas que cuentan con conocimientos técnicos y/o jurídicos que puedan aportar a la solución de casos de interés público.

► Iniciativa propuesta

Aprobar un marco legal que optimice y garantice la intervención del *amicus curiae*, terceros y litisconsortes en procesos judiciales en materia ambiental

La Defensoría del Pueblo resaltó⁷ el valor del *amicus curiae* para abonar sustancialmente a la transparencia y al acceso a la información en la administración de justicia, así como para contribuir en el debate temático. Esto resulta especialmente beneficioso en casos de interés público.

Actualmente, algunos *amici curiae* presentados desde diferentes entidades u organizaciones están siendo rechazados, lo que evidencia que los órganos judiciales no siempre siguen criterios uniformes. Si bien dichos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional, en la práctica existe una discrecionalidad del juez para aceptar o rechazar dichos *amici curiae*.

La SPDA propone optimizar y garantizar la debida intervención del *amicus curiae*, de los terceros y los litisconsortes en el desarrollo de procesos jurisdiccionales en materia ambiental, desde el conocimiento de la controversia hasta la expedición de la sentencia con calidad de cosa juzgada, así como en su ejecución y en el cumplimiento de sentencias supranacionales.

⁷ Defensoría del Pueblo. (2009). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Serie Documentos Defensoriales - Documento N° 8. Puede consultarse aquí: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/AMICUS-CURIAE-AAC-MARZO-2010.pdf>

Problema identificado

No ratificación del Acuerdo de Escazú

Perú enfrenta diversos y complejos desafíos ambientales que se agudizan por la falta de confianza en las decisiones sobre la gestión de recursos, la dispersión de la información —que no contribuye a la participación ciudadana en la toma de decisión de manera informada y preparada—, el aumento de casos de incumplimiento de las obligaciones ambientales y la expansión de economías ilícitas que impactan y vulneran derechos ambientales.

Este escenario evidencia la necesidad y la urgencia de contar, en el ordenamiento jurídico peruano, con un instrumento de alta jerarquía jurídica que respalde la progresividad y no regresión de los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia en materia ambiental.

Desde 2018, Perú es país signatario del Acuerdo de Escazú, vigente desde 2021. El Acuerdo busca generar un entorno de colaboración, intercambio y cooperación entre los países de la región para abordar problemáticas comunes. Su naturaleza operativa hace que su implementación esté orientada al fortalecimiento de las entidades públicas, pero también a garantizar la veeduría y seguimiento ciudadano sobre las decisiones, lo que les da mayor legitimidad y, con ello, garantiza su sostenibilidad en el tiempo.

El Acuerdo de Escazú trae innovaciones beneficiosas para el marco legal nacional. Entre ellas, está la inclusión de los principios de regresión y de progresividad, así como el principio *propersona*. Introduce, además, como estándar, la aplicación de la prueba de interés público y el interés en beneficio de la ciudadanía para el tratamiento de la información pública en materia ambiental. En casos de emergencia ambiental, contar con información oportuna y temprana es fundamental para evitar la expansión o incremento de la gravedad del daño ambiental.

► Iniciativa propuesta

Impulsar la ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)

El Acuerdo de Escazú implicará los siguientes beneficios para el Perú:

- Incorporará, en el ordenamiento jurídico nacional, el reconocimiento expreso al principio de no regresión ambiental.
- Permitirá diseñar herramientas para elevar los derechos de acceso en materia ambiental y de recursos naturales.
- Asegurará, como principio rector, el respeto a la soberanía de los Estados.

- Fomentará la cooperación con la comunidad de América Latina y el Caribe mediante el intercambio de experiencias y aprendizajes, así como el trabajo colaborativo para abordar desafíos ambientales comunes.

A pesar de estos beneficios, el Estado peruano, hasta en dos ocasiones (2021 y 2022), no concretó la ratificación del acuerdo. En ambas ocasiones, se argumentó —desde sectores del Legislativo y algunos gremios empresariales⁸— que la ratificación del Acuerdo generaba la pérdida de soberanía y el reemplazo de fueros jurisdiccionales. El texto del Acuerdo, sin embargo, señala exactamente lo contrario. No solo eso: la ratificación ya contaba con la evaluación técnica favorable de 10 ministerios.

Actualmente, se abre una ventana de oportunidad para que el Gobierno y el Congreso entrantes retomen este proceso. Con ello, se contará con instituciones más democráticas y transparentes, y se asegurarán inversiones sostenibles que respeten los derechos humanos ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Problema identificado

Ausencia de criterios unificados para la aplicación de mecanismos de participación ciudadana en la justicia ambiental administrativa: el tercero administrado

Luego del derrame de petróleo en Ventanilla en 2022, la SPDA se ha constituido como tercero administrado en 18 procesos administrativos sancionadores (PAS) seguidos en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Sin embargo, en el caso del Ministerio de Energía y Minas (Minem), esta entidad ha rechazado la participación de la SPDA como tercero administrado en los procedimientos de evaluación ambiental de los planes de rehabilitación en el marco del mencionado derrame de hidrocarburos ocurrido en Ventanilla en 2022.

Estos casos muestran lo importante que resulta establecer expresamente la regulación de la figura de tercero administrado bajo una interpretación uniforme y garantista, tanto en procedimientos de evaluación como de fiscalización ambiental.

La falta de criterios uniformes de las entidades públicas en torno a la admisibilidad de esta figura en procedimientos administrativos en materia ambiental coloca a la ciudadanía en un escenario con limitaciones para acceder a la información, presentar aportes y participar de manera efectiva.

⁸ BBC. (21 de octubre de 2020). *Acuerdo de Escazú: la controversia en Perú por el rechazo a ratificar el histórico pacto ambiental de América Latina y el Caribe*. Disponible aquí: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54639163>

► Iniciativa propuesta

Presentar un proyecto de ley que unifique los requisitos de los terceros administrados que aseguren el derecho a la participación ciudadana y a la justicia en materia ambiental

La figura del tercero administrado se encuentra reconocida en la Ley del Procedimiento Administrativo General como una figura aplicable en cualquier tipo de procedimiento administrativo. En el caso ambiental, esta figura ha sido aplicada en el caso de PAS a cargo del OEFA. El máximo órgano decisor del OEFA ha emitido una serie de decisiones en las que admite y sustenta la participación de terceros administrados en PAS, incluso si quien solicita el reconocimiento es una organización de la sociedad civil.

No obstante, otras entidades, como el Minem, han cambiado su criterio al respecto, rechazando la participación de la SPDA en procedimientos de evaluación ambiental por, presuntamente, no contar con “interés legítimo”. Otro problema que se presenta es que, al no haber una regulación precisa de cómo incorporar a terceros en procedimientos administrativos, las autoridades mantienen reglas discrecionales sobre la incorporación de terceros, plazos y notificaciones, lo que vulnera el derecho de dichas partes al debido proceso.

En ese sentido, es importante contar con una ley que permita la uniformización de criterios para la admisión de los terceros administrados en procedimientos administrativos, y que desarrolle plazos, principios, garantías y derechos de los terceros administrados. Esto permitiría reducir los niveles de discrecionalidad y fomentaría la participación de terceros en los procesos, lo cual eleva los niveles de justicia ambiental.

Problema Identificado

Insuficiente y fragmentada protección estatal hacia las personas defensoras de derechos humanos

El Perú enfrenta una insuficiente protección estatal hacia las personas defensoras de derechos humanos, particularmente frente a los riesgos derivados de la defensa de derechos ambientales, territoriales y colectivos.

De acuerdo con el “Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos”, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH⁹), se han registrado, hasta julio de 2026, 600 situaciones de riesgo para quienes defienden derechos humanos en el Perú. De estas, 480 situaciones están

⁹ Portal de consulta del “Registro sobre situaciones de riesgo de las personas defensoras de derechos humanos”, a partir de las intervenciones realizadas por el MINJUSDH entre junio de 2019 y julio de 2026. Se puede consultar aquí: <https://sidehri.minjus.gob.pe/sidehri-frontend/#/ciudadano>

relacionadas con la defensa del ambiente y los derechos de los pueblos indígenas, principalmente en la Amazonía. Por su parte, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) reporta más de 35 asesinatos de personas defensoras indígenas en los últimos 10 años.

Si bien existe el Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, aprobado por el DS 004-2021-JUS, este continúa siendo una herramienta de rango infralegal. Asimismo, establece obligaciones solo para ocho sectores del Poder Ejecutivo, así como obligaciones de articulación con otros niveles de gobierno.

► **Iniciativa propuesta**

Fortalecer el sistema legal peruano a través de la aprobación de una ley que promueva y proteja a las personas defensoras de derechos humanos

Estas cuestiones fueron discutidas en el Congreso de la República, que aprobó, en 2023, tres dictámenes vinculados con la creación de la primera ley de protección para personas defensoras de derechos humanos en el Perú. Estos dictámenes se vinculan con los proyectos de ley 2069/2021-PE y 4686/2022-CR, cuyos textos fueron analizados por distintas comisiones parlamentarias. Mientras la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología recomendó la aprobación de una propuesta integral de protección, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos rechazó el dictamen y recomendó su archivo.

Las propuestas legislativas debatidas evidenciaron importantes diferencias de enfoque. Algunas limitaron la protección únicamente a defensores ambientales o dirigentes indígenas, lo que podría excluir a otras personas defensoras cuyos derechos se encuentran interrelacionados. En otros casos, buscaban duplicar el sistema vigente e insertarlo en el sector ambiente sin un análisis competencial, o proponían mantener solo a algunos sectores del Poder Ejecutivo como obligados, mientras quedaban fuera otros sectores relevantes como, por ejemplo, el Ministerio de la Producción (Produce).

Si bien el Perú ha desarrollado avances importantes mediante el DS 004-2021-JUS y los protocolos sectoriales para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, estos instrumentos responden a una política pública que depende de normas reglamentarias y de la actuación de determinadas entidades del Poder Ejecutivo. En ese contexto, la aprobación de una ley constituye el siguiente paso para consolidar dicha política como una obligación permanente del Estado, dotándola de mayor estabilidad institucional, asegurando su continuidad frente a cambios de gobierno, y estableciendo responsabilidades claras para todas las entidades públicas en materia de prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos¹⁰.

¹⁰ Decreto Supremo 004-2021-JUS. (22 de abril de 2021). Decreto Supremo que crea el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). *Análisis de los dictámenes emitidos por el Congreso de la República sobre proyectos de ley para proteger a personas defensoras de derechos*, pp. 7-10. Puede consultarse aquí: https://spda.org.pe/publicacion/wpfb-file-analisis-legal-defensores-spda-ok_compressed-pdf/

Precisamente por esa finalidad de consolidación institucional, la futura ley debe respetar el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos humanos. Ello implica que no puede sustituir ni debilitar la institucionalidad ya construida, sino fortalecerla y perfeccionarla. La experiencia legislativa peruana demuestra que una regulación que cree sistemas paralelos, fragmente competencias o reduzca el ámbito de protección podría representar un retroceso respecto del nivel de protección actualmente alcanzado¹¹.

Asimismo, la ley debe adoptar un enfoque integral de protección. De conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, la protección debe alcanzar a toda persona que promueva o defienda derechos humanos, sin restringirse a quienes protegen un derecho específico o ejercen determinados cargos. La experiencia peruana demuestra que las agresiones suelen producirse en contextos donde convergen la defensa del ambiente, el territorio, los derechos colectivos y otros derechos fundamentales, por lo que establecer regímenes diferenciados genera vacíos de protección incompatibles con los estándares internacionales¹².

Finalmente, la ley debe fortalecer la institucionalidad existente, manteniendo al MINJUSDH como ente rector, incorporando a todas las entidades estatales en las acciones de prevención y protección, y garantizando medidas construidas con participación de las personas defensoras, bajo enfoques de interculturalidad, género y autodeterminación. Asimismo, debe prever mecanismos de rendición de cuentas, reparación integral y una transición normativa que evite afectar la continuidad de la protección actualmente vigente¹³.

Cada uno de estos puntos se incluyen en el informe “Análisis de los dictámenes emitidos por el Congreso de la República sobre proyectos de ley para proteger a personas defensoras de derechos” (2024¹⁴), a través del cual la SPDA propone cómo diseñar una ley que permita cumplir con los estándares internacionales y —considerando la experiencia de este largo proceso legislativo— evitar retrocesos.

¹¹ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Sentencia de 1 de julio de 2009, párrs. 100-103; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024), *Análisis de los dictámenes emitidos por el Congreso de la República sobre proyectos de ley para proteger a personas defensoras de derechos*, pp. 8-22.

¹² Asamblea General de las Naciones Unidas. (1998). *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (Resolución A/RES/53/144), arts. 1 y 2.

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016) *Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defenders*; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). *Análisis de los dictámenes emitidos por el Congreso de la República sobre proyectos de ley para proteger a personas defensoras de derechos*, pp. 16-23.

¹⁴ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). *Análisis de los dictámenes emitidos por el Congreso de la República sobre proyectos de ley para proteger a personas defensoras de derechos*.

Problema identificado

Permisividad de la Ley PIACI que, mediante excepciones para el aprovechamiento de recursos naturales, posibilita actividades extractivas en territorios destinados a la protección de pueblos indígenas en aislamiento en situación altamente vulnerables

El Perú alberga aproximadamente a 7500 personas indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI), pertenecientes a 25 pueblos indígenas reconocidos por el Estado. Para su protección, se han creado seis reservas indígenas y dos reservas territoriales; sin embargo, todavía hay cinco solicitudes pendientes de reconocimiento y creación de nuevas reservas indígenas.

Uno de los principales problemas públicos radica en que la regulación vigente mantiene un régimen de intangibilidad relativa de las reservas indígenas. La Ley 28736, conocida como Ley PIACI, permite excepciones (art. 5.c) para el aprovechamiento de recursos naturales cuando estos sean declarados de necesidad pública, supuesto desarrollado además en los artículos 33 y 35 de su Reglamento. Esta situación habilita la posibilidad de realizar actividades extractivas, proyectos de infraestructura o el ingreso de terceros dentro de territorios destinados a la protección de pueblos altamente vulnerables.

Las excepciones al carácter intangible de las reservas representan un grave riesgo para la vida, la salud y la integridad física, territorial y cultural de los PIACI, debido a su especial vulnerabilidad inmunológica y social. Asimismo, la permanencia de estas excepciones debilita el principio de no contacto, lo que afecta al cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los PIACI.

► Iniciativa propuesta

Fortalecer el sistema de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial mediante una modificación de la Ley PIACI que elimine las excepciones al carácter intangible de las reservas indígenas por aprovechamiento de recursos naturales

Es necesario modificar el artículo 5 de la Ley 28736 para eliminar la excepción que actualmente permite el aprovechamiento de recursos naturales dentro de las reservas indígenas cuando su explotación sea declarada de necesidad pública. Dicha excepción desnaturaliza el régimen especial de protección diseñado para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI), pues admite actividades que incrementan el riesgo de contacto y comprometen derechos fundamentales cuya protección reforzada constituye una obligación del Estado.

El aprovechamiento de recursos naturales dentro de las reservas indígenas supone un riesgo cierto para la vida, la salud y la integridad física y cultural de los PIACI. Su extrema vulnerabilidad inmunológica frente a enfermedades comunes hace que cualquier ingreso de terceros pueda desencadenar epidemias con consecuencias irreversibles, como ha ocurrido históricamente con diversos pueblos indígenas en aislamiento¹⁵. En consecuencia, la protección efectiva de sus territorios constituye la principal medida de prevención para garantizar su supervivencia.

Desde el derecho internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que la especial relación de los pueblos indígenas con sus territorios constituye la base de su cultura, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia¹⁶. Tratándose de los PIACI, esta relación adquiere una protección reforzada, pues la preservación de un territorio libre de intervenciones externas constituye la condición indispensable para el ejercicio de su derecho a permanecer en aislamiento y decidir libremente su forma de vida.

La eliminación de la excepción prevista en el artículo 5 fortalece, además, el principio de no contacto, reconocido como el eje rector de la protección de los PIACI. Ello obedece a que las principales amenazas que enfrentan estos pueblos tienen como origen el contacto —directo o indirecto— con personas ajenas a sus comunidades. Como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, evitar el contacto no deseado constituye la medida más eficaz para eliminar la mayor parte de las amenazas que enfrentan estos pueblos y garantizar el respeto de sus derechos fundamentales¹⁷.

Finalmente, la propuesta resulta consistente con las obligaciones positivas que derivan del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte IDH ha establecido que los Estados no solo deben abstenerse de vulnerar el derecho a la vida, sino adoptar todas las medidas jurídicas, administrativas y de política pública necesarias para prevenir amenazas contra dicho derecho y crear un marco normativo que asegure su protección efectiva¹⁸. Mantener una excepción que habilite actividades extractivas dentro de territorios creados precisamente para evitar el contacto con los PIACI resulta incompatible con dicho deber de prevención reforzada.

Pese a la importancia de la modificación, la propuesta legislativa 4044/2018-CR, “Ley que modifica la ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y establece Salvaguardas para Garantizar su Vida e Integridad frente al Covid-19”, que buscaba modificar esta disposición, no llegó a ser debatida en el pleno del Congreso a pesar de contar con un dictamen aprobado por unanimidad en 2020 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 de diciembre de 2013, pp. 9-12.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 149; *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 91.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/13, 30 de diciembre de 2013.

¹⁸ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 175; *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 65; *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Sentencia de 4 de julio de 2007, párr. 81.

En este contexto, la SPDA considera relevante retomar esta discusión y recomienda que la reforma alcance también a proyectos de infraestructura, investigación u otra actividad que pueda generar contacto o incrementar la presión sobre las reservas indígenas. Solo una regulación con este alcance podría garantizar que la intangibilidad cumpla efectivamente su finalidad de proteger la vida, la integridad y la continuidad cultural de los PIACI.

Problema identificado

Falta de institucionalización de la consulta previa para la aprobación de leyes en el ámbito del Congreso de la República

El derecho a la consulta previa se encuentra reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Ley 29785, Ley de Consulta Previa.

Sin embargo, actualmente, el Congreso no cuenta con reglas claras ni procedimientos incorporados en su reglamento para garantizar la consulta previa de proyectos de ley que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta omisión genera un vacío institucional que limita la participación efectiva de los pueblos indígenas en la elaboración de medidas legislativas que impactan en sus territorios, identidad cultural, formas de vida y autodeterminación.

► Iniciativa propuesta

Modificar el reglamento interno del Congreso de la República para incluir de manera expresa el procedimiento de consulta previa legislativa

Los intentos por regular este procedimiento no son recientes: durante el periodo parlamentario 2011-2016 se presentaron cuatro proyectos de modificación que fueron acumulados en un dictamen favorable. Posteriormente, durante el periodo 2016-2021, el Proyecto de Ley 00005/2016-CR obtuvo igualmente un dictamen favorable, aunque finalmente fue archivado. Finalmente, en el periodo 2021-2026, se presentaron los proyectos de ley 00766/2021-CR y 5126/2022-CR, posteriormente acumulados para su debate. Estos antecedentes evidencian que existe una necesidad ampliamente reconocida de adecuar el procedimiento legislativo a las obligaciones derivadas del derecho a la consulta previa reconocido por el Convenio 169 de la OIT¹⁹.

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, arts. 6 y 7.

Sobre la base de dicha experiencia y de los estándares internacionales aplicables, como el Convenio 169 de la OIT y las sentencias de la Corte IDH (específicamente los casos *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de 27 de junio de 2012) una reforma del Reglamento del Congreso debería incorporar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- **Reconocimiento expreso de la consulta previa legislativa.** El Reglamento debe establecer expresamente que toda iniciativa legislativa susceptible de modificar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios será sometida a un proceso de consulta previa antes de su aprobación definitiva, para garantizar que dicho proceso tenga lugar en una etapa en la que sus resultados puedan influir efectivamente en la decisión legislativa.
- **Incorporación de una etapa específica dentro del procedimiento legislativo.** La consulta previa debe integrarse formalmente al procedimiento parlamentario, para lo cual debe definirse con claridad el momento de su realización, los órganos responsables de impulsarla y la forma en que sus resultados serán incorporados al dictamen y al debate parlamentario. Ello permite garantizar que la consulta sea un proceso de diálogo intercultural orientado a alcanzar acuerdos y no un acto meramente informativo.
- **Evaluación preliminar de la afectación directa.** El Reglamento debería establecer que, desde la presentación de una iniciativa legislativa o —a más tardar— antes del inicio de su debate en comisión, se realice una evaluación preliminar para determinar si la propuesta podría afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta evaluación permitirá definir oportunamente la procedencia de la consulta previa, brindar mayor predictibilidad al procedimiento legislativo y garantizar que el diálogo intercultural se desarrolle antes de la adopción de decisiones parlamentarias, según los estándares del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte IDH.
- **Transparencia, motivación y rendición de cuentas.** La reforma debe garantizar la publicidad de las decisiones sobre la procedencia de la consulta, de su desarrollo y de sus resultados. Asimismo, los dictámenes y las leyes aprobadas deberían incorporar una motivación reforzada que explique de qué manera fueron valorados los aportes formulados por los pueblos indígenas durante el proceso de consulta.
- **Coordinación interinstitucional y fortalecimiento técnico.** Finalmente, el Reglamento debe prever mecanismos de coordinación entre el Congreso, el Poder Ejecutivo y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, a fin de aprovechar la experiencia técnica desarrollada por las entidades competentes y asegurar que los procesos de consulta respeten los principios de buena fe, interculturalidad, flexibilidad y representatividad previstos en el Convenio 169 de la OIT y desarrollados por la jurisprudencia interamericana.



2.2

Acciones de fiscalización

Problema identificado

Impunidad en la remediación del daño ambiental por el derrame de Repsol

En enero de 2022, ocurrió el mayor desastre ecológico de los últimos años en el Perú: el derrame de cerca de 12 000 barriles de hidrocarburos que contaminaron el mar y las playas, desde el Callao hasta la provincia de Huaral. Esto afectó no solo a la biodiversidad, sino también a la economía de miles de personas, especialmente pescadores y comerciantes, además de impactar a dos áreas naturales protegidas (Reserva Nacional del Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, y la Zona Reservada de Ancón).

A cuatro años de este desastre, persisten las denuncias de que el mar y las playas continúan contaminados. No ha habido una remediación efectiva por parte de la empresa Repsol ni una respuesta integral del Estado peruano.

Desde enero de 2022 hasta diciembre de 2025, el OEFA abrió 23 PAS contra RELAPASAA por el incumplimiento de obligaciones ambientales (entre otras, no reportar correctamente la cantidad de hidrocarburo derramado y no adoptar medidas de primera respuesta). Hasta febrero de este año, existían seis PAS pendientes de resolución y 120 000 millones de soles en multas impuestas por el OEFA.

Por otro lado, en cuanto a la rehabilitación de ecosistemas costeros afectados por el derrame, desde octubre de 2023 hasta febrero de este año, el Minem viene evaluando 18 planes de rehabilitación. Sin embargo, ninguno ha sido aprobado, por lo que no se han iniciado acciones de rehabilitación.

Además, el Minem ha restringido la participación de la SPDA como tercero administrado, a pesar de haber aceptado, inicialmente, su incorporación. Es decir, declaró nulas las resoluciones que admitían la participación de la SPDA bajo una interpretación restrictiva del interés legítimo.

► **Iniciativa propuesta**

Impulsar una estrategia integral para asegurar las medidas de remediación pendientes y la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros para la investigación, sanción y reparación de daños ambientales

Específicamente, la SPDA propone:

- **Conformar una comisión encargada del seguimiento del cumplimiento de la remediación del impacto generado por el derrame de hidrocarburo en los ecosistemas marino-costeros.** Hasta la fecha, no se han hecho públicos reportes sobre las acciones de remediación, rehabilitación o recuperación de los ecosistemas impactados por el derrame de hidrocarburos. Es necesario establecer canales de transparencia y rendición de cuentas sobre el estado del ámbito costero afectado luego de cuatro años del desastre ambiental.
- **Aprobar una ley de responsabilidad ambiental y de aseguramiento ambiental obligatorio, que cuente con dos procedimientos administrativos independientes.** Uno estará orientado a la investigación e imposición de la sanción administrativa respectiva (procedimiento administrativo sancionador), mientras que el otro se orientará a la reparación del daño ambiental (procedimiento de responsabilidad ambiental). Además, este régimen de reparación del daño ambiental debe estar acompañado de un sistema de aseguramiento ambiental obligatorio que disponga que todas las actividades riesgosas deban de contar obligatoriamente con un seguro ambiental antes de su inicio, a fin de que el daño ambiental sea inmediatamente reparado.
- **Impulsar la caducidad de la certificación ambiental y de derechos en títulos habilitantes, como contratos o concesiones en industrias extractivas y megaproyectos.** De esta manera, los derechos de aprovechamiento sobre recursos naturales o proyectos de infraestructura puedan ser cancelados en casos de incumplimientos ambientales que afecten esencialmente el área de impacto y generen un daño muy grave a la vida o la salud de las personas, así como a los ecosistemas estratégicos y representativos, los pueblos indígenas y las áreas naturales protegidas de uso indirecto.

Problema identificado

Vulneración de derechos fundamentales e impunidad (caso La Oroya)

El problema identificado en torno al caso de La Oroya está definido por la grave crisis socioambiental que generó la exposición, durante décadas, de la población de esa localidad a niveles altos de contaminación derivados de las operaciones del Complejo Metalúrgico de la Oroya, de la empresa Doe Run.

Las operaciones de este complejo generaron afectaciones a la vida, el ambiente y la salud de las personas. Además, implicó la responsabilidad del Estado derivada, por un lado, del incumplimiento de sus obligaciones de regular y fiscalizar dicho complejo, y por otro, de promover un retroceso progresivo de la protección ambiental en el país.

En 2024, la Corte IDH declaró la responsabilidad del Estado peruano por la violación del derecho al medio ambiente sano, la salud, la vida digna y la integridad personal, así como del derecho de acceso a la información y la participación política.

Actualmente, hay un reconocimiento internacional, por parte de la Corte IDH, de que el Estado ha violado derechos humanos ambientales. Lo que corresponde es que el Estado peruano cumpla con la sentencia e inicie el resarcimiento de daños hacia las víctimas. Sin embargo, a dos años de la histórica sentencia de la Corte IDH, el Estado peruano mantiene retrasos en el cumplimiento de las medidas impuestas por la Corte, así como problemas en la transparencia y acceso a la información sobre dicho cumplimiento, que debería ser pública por las características de los derechos afectados.

En ese sentido, a partir de solicitudes de acceso a la información denegadas a la SPDA, el Tribunal de Transparencia confirmó que la información sobre el avance del cumplimiento de las medidas impuestas por la Corte IDH debe ser accesible para la ciudadanía.

► Iniciativa propuesta

Fiscalizar, a través de la función de control político del Senado, el cumplimiento de las medidas impuestas por la sentencia de la Corte IDH al Estado peruano en el caso La Oroya

El nuevo gobierno debe cumplir con las medidas ordenadas por la Corte IDH con respecto de casos históricos como La Oroya. Dos años después de notificada la sentencia, no se ha cumplido con informar sobre el avance de las medidas de no repetición ni con las garantías de resarcimiento a las víctimas. Tampoco se han dispuesto medidas destinadas a la actualización de estándares de calidad ambiental o a la generación de programas formativos de especialización de administradores de justicia en materia ambiental. De no atenderse, esta podría ser una oportunidad perdida para el país, en tanto los mandatos de la Corte IDH permiten una mirada integral de las oportunidades regulatorias, así como a nivel del sistema de justicia, en relación con los derechos humanos ambientales.

La SPDA continúa haciendo seguimiento al cumplimiento de la sentencia y al fortalecimiento de los estándares ambientales como resultado de dicho caso. Sobre dicha base, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Considerando que las medidas dictadas al Estado peruano involucran a diferentes entidades, estas deben articular entre ellas y destinar los recursos necesarios para su implementación.
- Los sistemas de monitoreo de la calidad del aire deben contar con datos actualizados en tiempo real.
- Debe haber mayor transparencia y acceso a la información sobre el cumplimiento de las medidas impuestas por el Estado, que implique, además, mayor participación de los afectados.

Problema identificado

Débil implementación del Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos, que impide garantizar una respuesta estatal oportuna, articulada y efectiva frente a situaciones de riesgo

El Mecanismo Intersectorial para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (en adelante, el Mecanismo) presenta serias limitaciones en su implementación y capacidad de respuesta, lo que afecta la protección efectiva de personas defensoras en situación de riesgo.

De acuerdo con información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información pública realizadas por la SPDA al MINJUSDH, a agosto de 2025, solo se habían presentado 53 solicitudes de medidas de protección específicas a través del Procedimiento de Alerta Temprana (PAT); de estas, únicamente 18 fueron atendidas, mientras que 30 permanecen en trámite desde 2021 y cinco fueron archivadas. Esta situación evidencia demoras, limitada capacidad operativa y brechas en la respuesta estatal frente a situaciones de riesgo urgentes.

Asimismo, la implementación del Mecanismo carece de una adecuada articulación institucional y respaldo presupuestal. La revisión de los planes operativos institucionales (POI) de los ocho ministerios vinculados al Mecanismo durante el periodo 2021-2026 muestra que seis sectores —los ministerios de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), de Cultura (Mincul), de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), de Relaciones Exteriores (MRE), de Energía y Minas (Minem) y del Ambiente (Minam)— no contemplan actividades específicas relacionadas con su implementación. Solo el Ministerio del Interior (Mininter), en 2025, incorporó actividades vinculadas al otorgamiento de garantías para personas defensoras; el MINJUSDH, por su parte, mantiene desde 2021 acciones específicas a través de la Dirección de Políticas y Gestión de Derechos Humanos.

A ello se suma una significativa reducción presupuestal para la gestión del PAT y la articulación del Mecanismo. Para 2026, el MINJUSDH cuenta con un presupuesto de 283 111 soles, monto que representa una reducción de aproximadamente 80 % respecto al 2024 y de 55 % respecto al 2025. Esta disminución compromete la sostenibilidad y eficacia de las acciones de prevención y protección, y limita la capacidad del Estado para responder de manera oportuna y coordinada ante las amenazas que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos.

► **Iniciativa propuesta**

Fortalecer la implementación del Mecanismo, a través de acciones de fiscalización desde el Congreso de la República sobre la implementación de medidas de protección y su ejecución presupuestal

En primer lugar, corresponde al Congreso de la República ejercer funciones de fiscalización sobre las acciones ejecutadas por cada sector vinculado con el Mecanismo. Esta rendición de cuentas —que podría ejecutarse de manera trimestral— debe exigir información que acredite el nivel de cumplimiento de obligaciones del Mecanismo de cada uno de los sectores involucrados. Por ejemplo, se puede requerir información sobre las acciones de articulación realizadas, los puntos de contacto y la emisión de normas vinculadas. Es importante recordar que a la fecha —y desde que se publicó esta norma—, el Mininter tiene pendiente emitir un importante protocolo que ordena la intervención policial.

En segundo lugar, el Congreso puede fiscalizar el nivel de ejecución presupuestal vinculada con el funcionamiento del este Mecanismo. Esto incluye requerir información sobre el presupuesto asignado y, a su vez, sobre cómo se ejecuta este y su nivel de cumplimiento semestral.

Finalmente, en el marco de sus funciones legislativas y durante el proceso de revisión de la propuesta de la Ley General de Presupuesto, el Congreso puede requerir la incorporación de disposiciones específicas que permitan a los ocho ministerios involucrados utilizar sus saldos de balance para financiar acciones de prevención y protección. Además, es necesario establecer responsabilidades funcionales frente a la no ejecución de actividades planificadas y presupuestadas relacionadas con la implementación del Mecanismo.

Problema identificado

Políticas públicas con un bajo nivel de cumplimiento, lo que demanda una especial atención en la ejecución de la Política Nacional de Pueblos Indígenas y Originarios al 2040

Debido a la débil articulación intersectorial, la ausencia de mecanismos adecuados de seguimiento y rendición de cuentas, y la falta de garantías presupuestales para el cumplimiento de sus compromisos evidenciado durante los últimos años, es necesario vigilar la forma en que se ejecutará la Política Nacional de Pueblos Indígenas u Originarios al 2040 (PNPI 2040).

Aunque la PNPI 2040 constituye un avance significativo en el reconocimiento de los derechos colectivos de más de 50 pueblos indígenas y establece más de 140 servicios públicos a cargo de distintos sectores y niveles de gobierno, persiste el riesgo de que sus objetivos no se materialicen.

► Iniciativa propuesta

Impulsar el cumplimiento de la PNPI 2040, a través del seguimiento periódico de los compromisos asumidos por los sectores involucrados y la supervisión de la asignación presupuestal necesaria para su ejecución

La aprobación de la PNPI 2040, mediante el Decreto Supremo 002-2026-MC, marcó un hito en el reconocimiento de los derechos de los más de 50 pueblos indígenas del país. Su proceso de formulación y consulta previa tomó cerca de siete años e involucró a ocho organizaciones indígenas de todo el país. Con más de 140 servicios públicos, marca el camino que el Poder Ejecutivo y los subniveles de gobierno deben seguir para resolver el problema público identificado: existe una vulneración efectiva de los derechos colectivos de estos pueblos.

Para su efectivo cumplimiento, cada sector vinculado debe disponer presupuesto para cumplir con los compromisos asumidos. Además, se deben generar los lineamientos de articulación y rendición de cuentas.

Por ello, es necesario que el Congreso de la República haga ejercicio de su rol fiscalizador con respecto de la implementación de la PNPI 2040, mediante el seguimiento periódico al cumplimiento de los compromisos asumidos por los sectores involucrados y la supervisión de la asignación presupuestal necesaria para su ejecución.

Además, el Congreso debe verificar que las leyes anuales de presupuesto incorporen recursos suficientes para garantizar la implementación de los más de 140 servicios públicos previstos en la PNPI 2040, y que, asimismo, promuevan mecanismos de rendición de cuentas e informes periódicos sobre el avance de las metas y acciones orientadas a la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

03.

**Propuestas
vinculadas
con naturaleza
y vida silvestre**



3.1

Iniciativas legislativas

Problema identificado

Ausencia de un marco normativo que, con un enfoque de bienestar animal, asegure la protección integral de la fauna silvestre

No se cuenta con una protección integral a la fauna silvestre que incluya el bienestar animal como enfoque prioritario, lo que deja sin cobertura explícita a los animales silvestres que sufren actos de crueldad por desastres (incendios forestales, derrames) o maltrato directo. En particular, la legislación forestal y de fauna silvestre está principalmente orientada a la gestión de fauna silvestre como recursos a través de títulos habilitantes o de la promoción de planes de conservación generales. Por su parte, la Ley de Protección y Bienestar Animal, que sí enfatiza en la protección frente a maltrato y crueldad, limita su alcance a los animales domésticos y silvestres mantenidos en cautiverio.

► Iniciativa propuesta

Elaborar un proyecto de ley que aborde el bienestar animal en la conservación y protección de la fauna silvestre

En 2023, se trabajó el Proyecto de Ley 7379-2023-CR, impulsado por la SPDA, que buscaba cubrir esta brecha. El proyecto generaba la prohibición de actuar con crueldad contra la fauna silvestre en libertad y la obligación de preservar el bienestar animal de las especies silvestres. Para ello, proponía la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley de Protección y Bienestar Animal. Este proyecto fue absorbido por diferentes iniciativas legislativas en un dictamen en junio de 2025 con un texto sustitutorio que, al final, dejó fuera los aspectos sobre fauna silvestre.

Adicionalmente, la SPDA ha elaborado **una cartilla**²⁰ que, por un lado, rescata las lecciones aprendidas en materia de fauna silvestre que dejó el derrame de Repsol de 2022, y por otro, desarrolla algunas propuestas de solución.

Se propone impulsar un nuevo proyecto de ley: “Ley que incluye el bienestar animal en la protección de la fauna silvestre”. Este proyecto de ley busca abordar de manera más integral la conservación a la fauna silvestre, para lo cual incluye tres aspectos centrales: el enfoque de bienestar animal como elemento central —a fin de generar protecciones explícitas ante derrame de hidrocarburos, incendios forestales, casos de maltrato directo—, el impulso de centros de rescate públicos y la implementación de la figura de guardafaunas.

Problema identificado

Ausencia de una planificación espacial integral y vinculante del espacio marino-costero en el Perú

La gestión del espacio marino-costero en el Perú presenta una problemática asociada con la ausencia de una planificación espacial integral y vinculante. Como consecuencia, las políticas públicas no incorporan de forma suficiente la complejidad del ámbito marino, el territorio y las características oceanográficas y geomorfológicas del litoral, ni las interacciones entre los distintos usos y ecosistemas.

Esta situación genera superposición de actividades, conflictos por el uso del espacio marino, una débil articulación institucional y una limitada incorporación de información territorial, catastral, ambiental y de riesgo en la toma de decisiones. Entre otros aspectos, esto se evidencia en la proyección y el desarrollo de infraestructura de transporte y portuaria sobre espacios marinos críticos, la limitada capacidad para ordenar la actividad extractiva pesquera y el incremento de rutas de transporte marítimo internacional.

²⁰ La cartilla se puede consultar aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/lecciones-aprendidas-para-la-proteccion-de-la-fauna-silvestre-a-raiz-del-derrame/>

► Iniciativa propuesta

Establecer un marco normativo para la gobernanza de la planificación espacial marina y marino-costera en el Perú

El Perú se encuentra en una etapa de transición desde un modelo tradicional basado en el manejo integrado de zonas marino-costeras (MIZMC) hacia enfoques más amplios de planificación espacial marina y marino-costera (PEM/PEMC), que permiten gestionar de manera integrada los múltiples usos del espacio marino.

Actualmente, existen instrumentos que orientan los procesos de planificación costera en diversas regiones del país, como los Lineamientos para el manejo Integrado de las Zonas Marino-Costeras (RM 189-2015-MINAM) y la Guía metodológica para la formulación de los PMIZMC (RM 208-2019-MINAM).

En 2025, el Minam ha impulsado una propuesta de Guía de PEMC, en la que desarrolla procesos de socialización y articulación multisectorial con entidades públicas y gobiernos regionales. Si bien hay lineamientos y guías, estos constituyen instrumentos de orientación y no establecen obligaciones jurídicas ni mecanismos de coordinación intersectorial exigibles, lo que limita su implementación efectiva.

En ese contexto, resulta necesario promover, desde el ámbito legislativo, un aparato normativo que establezca el marco de gobernanza de la planificación espacial marina y marino-costera (PEM/PEMC) en el Perú, bajo un enfoque multisectorial, y con participación de las entidades competentes sobre el ámbito marino-costero —tales como la PCM, el Minam, la Dirección de Capitanías y Puertos (Dicapi), el Instituto del Mar Del Perú (Imarpe), el Produce, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp)— y los gobiernos regionales y locales.

La norma deberá establecer mecanismos vinculantes de coordinación intersectorial e interoperabilidad de información para ordenar los usos del espacio marino, prevenir conflictos socioambientales, incorporar criterios de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, y asegurar el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas marino-costeros. Con ello, se dotará al país de un sistema de planificación espacial marina y marino-costera jurídicamente exigible, articulado e interoperable.

Problema identificado

Limitaciones financieras y falta de incentivos económicos para las modalidades conservación voluntaria

Las áreas de conservación privada (ACP), las concesiones para la conservación y otras modalidades de conservación voluntaria constituyen mecanismos complementarios de conservación que contribuyen a la protección de bosques, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, así como al cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales vinculados con el cambio climático y la conservación al 2030.

Sin embargo, enfrentan importantes limitaciones económicas para asegurar su sostenibilidad a largo plazo. Los titulares deben asumir costos permanentes de gestión, vigilancia, monitoreo y conservación, aunque no cuentan con instrumentos financieros específicos, líneas de crédito diferenciadas o incentivos económicos orientados a fortalecer actividades compatibles con la conservación.

Asimismo, pese al aporte que generan estas iniciativas, actualmente existen limitados mecanismos de financiamiento público orientados a promover la conservación voluntaria y fortalecer modelos de desarrollo sostenible asociados con estos territorios.

► Iniciativa propuesta

Promover una iniciativa legislativa orientada a fortalecer las ACP y otras modalidades de conservación voluntaria mediante la incorporación de mecanismos de financiamiento e incentivos económicos para conservación

Las ACP constituyen mecanismos complementarios de conservación que contribuyen a la protección de ecosistemas, biodiversidad y servicios ecosistémicos, así como al cumplimiento de metas nacionales e internacionales vinculadas con el cambio climático y la conservación de la diversidad biológica. Sin embargo, enfrentan considerables limitaciones económicas para asegurar su sostenibilidad.

En diferentes estudios elaborados por la SPDA, como el de Áreas de conservación privada en el Perú (2019)²¹, se ha observado que, a diferencia de otros países de la región, el Perú aún no cuenta con instrumentos tributarios específicos orientados a financiar y promover la conservación privada, pese a que el ordenamiento jurídico nacional reconoce la posibilidad de implementar instrumentos económicos y tributarios con fines ambientales, según la Constitución Política y la Ley 28611.

²¹ Monteferri, B. (Ed.) (2019). *Áreas de conservación privada en el Perú: avances y propuestas a 20 años de su creación*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. El documento se puede consultar aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/areas-de-conservacion-privada-en-el-peru-avances-y-propuestas-a-20-anos-de-su-creacion/>

En ese contexto, se propone impulsar una iniciativa legislativa orientada a incorporar mecanismos de financiamiento e incentivos económicos para las ACP y otras modalidades de conservación voluntaria, que incluya líneas de crédito diferenciadas para actividades sostenibles vinculadas a aspectos como conservación, restauración, bioeconomía y turismo sostenible, así como instrumentos tributarios y de promoción económica que reconozcan su aporte ambiental, climático y social.

En esa línea, se propone impulsar medidas como la exoneración del impuesto predial para predios reconocidos como ACP, el fortalecimiento de incentivos tributarios para donaciones y gastos vinculados con la conservación, la promoción de mecanismos de financiamiento y responsabilidad social empresarial orientados a iniciativas de conservación, y la creación de líneas de crédito diferenciadas desde Agrobanco para actividades compatibles con conservación, restauración, ecoturismo y aprovechamiento sostenible del territorio. Del mismo modo, urge ampliar la cobertura de los programas de apoyo sectoriales enfocados en el desarrollo de planes productivos compatibles con el uso sostenible de los recursos y con su conservación.

Asimismo, se propone promover mecanismos complementarios como obras por impuestos, incentivos para proyectos de restauración y facilidades para la adquisición e importación de bienes destinados a la gestión sostenible de las ACP.



3.2

Acciones de fiscalización

Problema identificado

La contaminación por plásticos de un solo uso a causa del consumo desproporcionado

A julio de 2023, el Perú producía alrededor de 1.2 millones de toneladas de residuos plásticos al año. De ese total, solo el 10 % fue reciclado adecuadamente.

A nivel de políticas públicas, contamos con la Ley 30883 sobre plásticos de un solo uso y su reglamento. Asimismo, diversos sectores como industria, vivienda y agricultura cuentan con hojas de ruta sectoriales hacia la economía circular, además de la Hoja de Ruta Nacional al 2030.

Sin embargo, la información disponible sobre el avance real de este marco y su efectividad no es suficiente ni está actualizada, lo que impide una toma de decisiones que permita actualizar la estrategia país para disminuir la contaminación por plásticos.

Asimismo, desde 2022 se negocia un tratado internacional jurídicamente vinculante contra la contaminación plástica. Actualmente, este tratado se encuentra en proceso de elaboración. Perú ha participado activamente con posiciones ambiciosas para detener la contaminación plástica con estrategias que abordan el origen de la producción de plásticos.

► Iniciativa propuesta

Generar información sobre el estado de implementación del marco de políticas públicas para abordar la contaminación plástica

Se propone generar la obligatoriedad, por parte del Estado, de reportar el nivel de cumplimiento del marco normativo sobre plásticos, así como el monitoreo y supervisión de actores y entidades involucrados en el ciclo de vida de los plásticos. Esto es necesario para poder medir cómo se vienen implementando las medidas aprobadas en el Perú para regular el consumo de plásticos y desincentivar su uso. De esta manera, se podrá evaluar la pertinencia de proponer modificatorias que permitan efectivizar la política contra la contaminación por plásticos y, asimismo, garantizar que estas se adecuen a la realidad.

Asimismo, este reporte ayudaría al país en el proceso de negociación del tratado contra la contaminación por plásticos. Al respecto, también es clave asegurar que el Perú no flexibilice su posición y mantenga la firmeza en su postura —ambiciosa y protagonista— a favor de dicho tratado, que propone altos estándares de reducción de la contaminación por plásticos.

Problema identificado

Ausencia de mecanismos claros de seguimiento y monitoreo para la implementación del Reglamento de la Ley 31316 para prevenir y controlar la contaminación lumínica

La contaminación lumínica genera impactos crecientes sobre ecosistemas, biodiversidad, paisaje nocturno y calidad ambiental, especialmente en zonas sensibles como playas, humedales, zonas marino-costeras y áreas naturales protegidas.

Si bien el Perú cuenta actualmente con un marco normativo específico, a partir de la Ley 31316 y su Reglamento, aprobado mediante DS 014-2025-MINAM, persisten importantes desafíos para asegurar su implementación efectiva, el cumplimiento de los plazos e hitos establecidos, el desarrollo de instrumentos técnicos complementarios y la articulación entre entidades competentes.

El Reglamento de la Ley 31316 establece obligaciones progresivas vinculadas a la adecuación de elementos de publicidad exterior (EPE), elaboración de diagnósticos y planes de acción municipales, incorporación de criterios de contaminación lumínica en instrumentos de gestión ambiental, así como el desarrollo de parámetros técnicos sectoriales para alumbrado público e infraestructura deportiva, industrial y de servicios. Sin embargo, existen riesgos de retraso en su implementación y la ausencia de mecanismos claros de seguimiento y monitoreo del cumplimiento.

► Iniciativa propuesta

Priorizar la implementación del Reglamento de la Ley 31316 para prevenir y controlar la contaminación lumínica

El Perú ha dado un avance importante con la aprobación del Reglamento de la Ley 31316, Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Lumínica, mediante el DS 014-2025-MINAM. Esta normativa establece obligaciones progresivas para entidades públicas y privadas vinculadas con alumbrado público, publicidad exterior, infraestructura deportiva, actividades industriales y proyectos de inversión. Asimismo, incorpora medidas orientadas a prevenir impactos sobre la biodiversidad, los ecosistemas y la calidad ambiental nocturna.

Entre las principales disposiciones de dicho reglamento se encuentran la adecuación progresiva de elementos de publicidad exterior, la elaboración de diagnósticos y planes de acción municipales, la incorporación de medidas de mitigación en instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de parámetros técnicos sectoriales sobre iluminación sostenible.

Asimismo, durante el proceso de implementación de la Ley 31316, se han impulsado iniciativas legislativas orientadas a flexibilizar algunos mecanismos de control vinculados con la contaminación lumínica y la regulación de publicidad exterior luminosa. Frente a ello, desde la SPDA se han impulsado análisis y opiniones técnico-legales²² que abordan los riesgos de regresión normativa y los potenciales impactos sobre la biodiversidad y los ecosistemas sensibles.

Adicionalmente, persisten desafíos vinculados con la implementación efectiva del Reglamento de la Ley 31316, el cumplimiento de los plazos e hitos establecidos y la articulación entre entidades competentes para prevenir impactos sobre playas, humedales, zonas marino-costeras y áreas naturales protegidas.

En ese contexto, se propone impulsar acciones orientadas a fortalecer el seguimiento e implementación del Reglamento de la Ley 31316, promover mecanismos de supervisión y fiscalización ambiental, y asegurar el cumplimiento de las obligaciones e instrumentos previstos en la normativa sobre contaminación lumínica. De esa manera, se promovería el cumplimiento efectivo de los hitos, obligaciones e instrumentos previstos en la normativa, así como la incorporación de estándares de iluminación sostenible y protección de ecosistemas sensibles.

Específicamente, se propone impulsar la aprobación e implementación de instrumentos técnicos pendientes necesarios para la aplicación efectiva del reglamento, entre los que se incluyen los siguientes:

- Un Decreto Supremo que apruebe los límites máximos permisibles de luminancia para EPE
- Un Decreto Supremo que apruebe el protocolo de monitoreo de luminancia para EPE

²² Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2023). *Opinión legal sobre Proyecto de Ley N6567/2023-CR que busca modificar la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Lumínica*. Lima: SPDA. El documento se puede consultar aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/opinion-legal-sobre-proyecto-de-ley-n6567-2023-cr-que-busca-modificar-la-ley-de-prevencion-y-control-de-la-contaminacion-luminica/>

An aerial photograph of a busy street in a developing city at dusk. The street is filled with many motorbikes and small vehicles, including tuk-tuks. The buildings on either side are multi-story, with some having balconies and air conditioning units. The sky is a mix of orange and blue, indicating the time is either early morning or late evening. The overall scene depicts a bustling urban environment.

04.

Propuestas vinculadas con desarrollo sostenible



4.1

Acciones de fiscalización

Problema identificado

Crecimiento urbano desordenado que no considera las oportunidades de conexión con la naturaleza ni la transición energética

El crecimiento urbano desordenado no contempla las oportunidades que la conexión con la naturaleza puede otorgar para promover el bienestar humano y el acceso a recursos, y genera posibilidades limitadas para contribuir a la transición energética a través de la electromovilidad.

► **Iniciativa propuesta**

Implementar de la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, Ley 31313 y el derecho a la ciudad

Es indispensable trazar una ruta hacia la construcción de ciudades sostenibles. Esto debe iniciarse con la optimización del marco normativo peruano sobre desarrollo urbano y ciudades sostenibles, que establezca un enfoque de sostenibilidad de las ciudades, garantice mejores condiciones de desarrollo humano y reconozca las diversidades.

A su vez, debe generar las condiciones para una mayor resiliencia de las ciudades a los impactos del cambio climático mediante la implementación de mayores intervenciones sostenibles (soluciones basadas en naturaleza e infraestructura natural), y la adopción de nuevas tecnologías que contribuyan a la sostenibilidad ambiental de las ciudades del Perú.

La Ley 31199, Ley de Gestión y Protección de los Espacios Públicos, y la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, así como sus respectivos marcos normativos han significado avances importantes para la promoción y la gestión de ciudades sostenibles.

Sin embargo, todavía persiste la necesidad de que se garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de la ciudadanía en materia de espacios públicos, que se establezcan medidas específicas para promover la interconexión de los ecosistemas con las ciudades, la valoración de los servicios ecosistémicos y su protección mediante su uso responsable, además de fomentar soluciones basadas en naturaleza y tecnologías que contribuyan a una ciudad más sostenible.

Problema identificado

Desarrollo de infraestructura vial sin adecuada evaluación ambiental y falta de participación ciudadana efectiva

Constantemente, se han promovido proyectos de conectividad vial desde el Congreso y desde el Ejecutivo que, sin embargo, carecían de un adecuado sustento a niveles económico, social y ambiental.

Asimismo, en el sector transporte, el Reglamento de participación ciudadana ambiental no ha sido actualizado durante más de 20 años.

► Iniciativa propuesta

Asegurar proyectos de infraestructura vial que contemplen un análisis técnico-normativo a nivel ambiental, social y económico, evitando leyes declarativas y fiscalizando iniciativas de conectividad vial en los tres niveles de gobierno

Entre 2021 y 2026, se han promovido más de 90 iniciativas legislativas que declaran de interés nacional y necesidad pública la ejecución de proyectos de carretera bajo la modalidad de ejecución, mantenimiento, rehabilitación, entre otros. Desde el Ejecutivo, se ha actuado de manera similar a través de ordenanzas regionales y locales.

El uso de estas categorías jurídicas no debería promoverse indiscriminadamente, en tanto que podrían validar la afectación futura de otros derechos fundamentales de forma mediata o inmediata, como los de propiedad comunal y territorialidad indígena o, en general, derechos ambientales (véase, por ejemplo, el caso de la Carretera Boca Manu-Boca Colorado, analizado por la SPDA en 2023²³).

Asimismo, el Reglamento de Protección Ambiental del Sector Transportes, aprobado por DS 004-2017-MTC, prevé la aprobación de un Reglamento de Participación Ciudadana, en el cual se establezcan, precisamente, los mecanismos de participación ciudadana que serán implementados según las características de los instrumentos de gestión ambiental. Siguiendo este mandato, es necesario que se pueda aprobar un Reglamento de Participación Ciudadana para dicho sector según las disposiciones ambientales, los estándares de participación ciudadana adoptados en otros sectores que son más garantistas, y bajo un enfoque basado en derechos.

Por ello, la SPDA propone:

- Evitar la aprobación de leyes declarativas que promuevan la ejecución de proyectos de conectividad vial sin un adecuado análisis técnico-normativo a niveles ambiental, social y económico;
- fiscalizar, desde el Congreso, iniciativas (ordenanzas regionales o locales) y proyectos de conectividad vial promovidos desde los tres niveles de gobierno cuyos impactos puedan darse sobre áreas estratégicas de conservación: áreas naturales protegidas (ANP), zonas de amortiguamiento, áreas de conservación regional (ACR), sitios prioritarios para la conservación, entre otros; y
- realizar seguimiento a la aprobación del reglamento de participación ciudadana ambiental en el sector transportes.

²³ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2023). *Informe: Proyecto de ley declarativo que impulsa carretera Boca Manu-Boca Colorado pone en riesgo pueblos indígenas y áreas naturales protegidas*. Lima: SPDA. El documento puede consultarse aquí: <https://spda.org.pe/publicacion/proyecto-de-ley-declarativo-que-impulsa-carretera-boca-manu-boca-colorado-pone-en-riesgo-pueblos-indigenas-y-areas-naturales-protegidas/>



@spdaorg



@spdaorg



@spda_peru

