

Por:

Andrea

Vásquez Bocanegra *

*REGULAR MÁS NO ES REGULAR MEJOR:
LÍMITES DE LA EXPANSIÓN NORMATIVA EN
EL DERECHO AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN
LA FUNCIÓN PÚBLICA*

Resumen

El presente artículo examina los límites de la regulación en el Derecho ambiental peruano, con especial atención a la tensión entre el principio de legalidad, la discrecionalidad técnica de la administración y la obligación jurídica de resolver que el ordenamiento impone a todo órgano público. A partir de un análisis dogmático-interdisciplinario que combina teoría jurídica, Derecho administrativo y perspectivas de gestión pública, se sostiene que la expansión normativa ambiental en el Perú —impulsada por el temor al control institucional del OCI y por una interpretación rígida del principio de legalidad— no garantiza mayor seguridad jurídica ni mejor protección ambiental. En cambio, genera ineficiencia sistémica, rigidez en la gestión pública y un vaciamiento progresivo de la discrecionalidad técnica que el propio ordenamiento reconoce y exige. Se analizan los fenómenos de inflación normativa y regulación defensiva, y se proponen tres criterios de legitimidad regulatoria —necesidad, proporcionalidad y capacidad institucional— orientados a guiar una producción normativa más racional y eficaz.

*Abogada especializada en Derecho administrativo, Derecho ambiental y Gestión pública. Egresada de la Maestría en Desarrollo Organizacional y Dirección de Personas de la Universidad del Pacífico, con estudios de especialización en Gestión Integral para la Minería Moderna (Universidad ESAN) y en Derecho Ambiental y Recursos Naturales (Pontificia Universidad Católica del Perú). Actualmente se desempeña como abogada en la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). andrea.vasquez.bocanegra@gmail.com

Recibido: 31 de mayo de 2026

Aceptado: 12 de octubre de 2026

Abstract

This article examines the limits of regulation in Peruvian environmental law, focusing on the tension between the principle of legality, administrative technical discretion, and the legal duty to resolve that the legal order imposes on every public body. Drawing on a dogmatic-interdisciplinary approach integrating legal theory, administrative law, and public management perspectives, it is argued that normative expansion in Peruvian environmental law—driven by fear of institutional oversight by internal control bodies and a rigid interpretation of the legality principle—does not guarantee greater legal certainty or improved environmental protection. Instead, it generates systemic inefficiency, rigidity in public administration, and a progressive erosion of the technical discretion that the legal order itself recognises and demands. The phenomena of normative inflation and defensive regulation are analysed, and three criteria of regulatory legitimacy—necessity, proportionality, and institutional capacity—are proposed to guide more rational and effective rule-making.

Palabras clave: Derecho ambiental, Inflación normativa, Principio de legalidad, Discrecionalidad administrativa, Regulación defensiva

Keywords: Environmental law, Normative inflation, Principle of legality, Administrative discretion, Defensive regulation

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO TEÓRICO. 1. LOS LÍMITES DEL DERECHO COMO SISTEMA ORDENADOR: ENTRE FULLER Y LUHMANN. 2. INFLACIÓN NORMATIVA: ANATOMÍA DE UNA PATOLOGÍA REGULATORIA. 3. REGULACIÓN RESPONSIVA Y RACIONALIDAD REGULATORIA. 4. EL DEBER DE RESOLVER Y LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA: LO QUE LA LPAG YA LE DICE AL FUNCIONARIO. 5. CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LA BRECHA REGULATORIA. **III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL PERUANO: ENTRE GARANTÍA Y BLOQUEO.** 1. DE LA VINCULACIÓN POSITIVA A LA HABILITACIÓN FUNCIONAL. 2. DISCRECIONALIDAD TÉCNICA Y DERECHO AMBIENTAL. 3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ORDENAMIENTO PERUANO. 4. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. 5. SÍNTESIS: LEGALIDAD COMO MARCO, NO COMO CAMISA DE FUERZA. **IV. DIAGNÓSTICO: LA EXPANSIÓN NORMATIVA EN EL DERECHO AMBIENTAL PERUANO.** 1. FRAGMENTACIÓN Y SUPERPOSICIÓN COMPETENCIAL. 2. EL ÁREA LEGAL COMO FILTRO DEFENSIVO. 3. LA REGULACIÓN DEFENSIVA: NORMATIVIDAD POR MIEDO AL CONTROL. 4. EL CÍRCULO VICIOSO NORMATIVO. **V. ANÁLISIS CRÍTICO: EFECTOS PERVERSOS DE LA HIPERREGULACIÓN Y LECCIONES DEL DERECHO COMPARADO.** 1. LA RIGIDEZ COMO PATOLOGÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL. 2. EL DEBILITAMIENTO DE LA EFICACIA INSTITUCIONAL Y LA PARADOJA DEL CONTROL. 3. LECCIONES DEL DERECHO COMPARADO: CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA. **VI. PROPUESTA: CRITERIOS DE LEGITIMIDAD REGULATORIA Y GUÍA OPERATIVA PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO AMBIENTAL.** 1. PRIMER CRITERIO: NECESIDAD REGULATORIA. 2. SEGUNDO CRITERIO: PROPORCIONALIDAD REGULATORIA. 3. TERCER CRITERIO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAR. 4. GUÍA OPERATIVA: LAS TRES PREGUNTAS ANTES DE PEDIR UNA NORMA NUEVA. **VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.**

I. INTRODUCCIÓN

Un director de línea de una entidad ambiental peruana recibe un expediente que requiere decisión. La norma aplicable le otorga un margen de apreciación técnica; su formación y experiencia le permiten adoptarla con fundamento; el plazo legal está próximo a vencer. Sin embargo, su asesor legal le advierte: «sin una directiva que lo respalde expresamente, cualquier decisión que tome puede ser observada por el OCI». El expediente queda en espera. La decisión no se adopta. El daño ambiental que se buscaba prevenir, mientras tanto, avanza.

Esta escena —reproducida cotidianamente en decenas de entidades públicas con competencias ambientales en el Perú— no describe la falla individual de un funcionario negligente. Describe una falla sistémica: la de un ordenamiento jurídico que ha crecido en densidad normativa a un ritmo que supera su propia capacidad de ser aplicado con eficacia, y que ha generado, paradójicamente, una cultura institucional donde regular más se ha convertido en sinónimo de gestionar mejor, cuando la evidencia apunta en sentido radicalmente opuesto.

El derecho ambiental peruano ha experimentado, desde la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en 1990 hasta la creación del Ministerio del Ambiente en 2008 y la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, una expansión normativa de proporciones considerables y, en muchos aspectos, de calidad decreciente.¹ Esta expansión no responde únicamente a la complejidad intrínseca de los problemas ambientales. Podría explicarse, en un grado creciente, por lo que este artículo denomina regulación por miedo: la producción de normas, directivas, lineamientos y protocolos cuya

¹ Sobre la evolución institucional del derecho ambiental peruano, véase Pulgar-Vidal (2008). Para un balance crítico actualizado, cf. Lanegra Quispe (2014, pp. 15–42).

función principal no es ordenar la realidad ambiental, sino proveer cobertura jurídica a los funcionarios frente al control administrativo.²

El fenómeno tiene un detonante identificable: la presión del sistema de control gubernamental —en particular del Órgano de Control Institucional (OCI) y de la Contraloría General de la República— sobre los directivos y funcionarios públicos con competencias ambientales. Bajo la amenaza de responsabilidad administrativa, civil o penal, existen indicios de que el funcionario tiende a percibir la inacción como menos costosa que la decisión discrecional, y de que la producción de nueva normativa se experimenta como una vía más segura que el ejercicio directo de la potestad que la norma vigente ya le otorga.³ El resultado es una paradoja que debería preocupar tanto a juristas como a gestores públicos: el sistema de control, diseñado para mejorar la gestión, termina por paralizarla; y el ordenamiento jurídico, diseñado para orientar la acción administrativa, termina por inhibirla.

Lo que esta dinámica ignora es que el ordenamiento peruano ya le dice al funcionario qué hacer cuando las fuentes normativas son deficientes. El artículo VIII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), establece que las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, deben acudir a los principios del procedimiento administrativo, en su defecto a otras fuentes supletorias del derecho administrativo y, solo subsidiariamente, a normas de otros ordenamientos

² El concepto de regulación por miedo recoge, en términos más directos, lo que la doctrina comparada denomina *defensive regulation* o regulación defensiva. Véase Bardach y Kagan (1982, pp. 58–85). Para el contexto latinoamericano, cf. Prats (2005, pp. 143–167).

³ Defensoría del Pueblo (2016, pp. 18–34). Cf. también Shack y Rivera (2017, pp. 89–112).

compatibles con su naturaleza y finalidad.⁴ Dicho en términos simples: la ausencia de una directiva específica no autoriza al funcionario a no decidir. La ley ya lo habilita; lo que falta es confianza en esa habilitación.

A esta confusión entre ausencia de norma reglamentaria específica y ausencia de habilitación jurídica para actuar se suma otra igualmente extendida: identificar seguridad jurídica con predeterminación normativa exhaustiva. Como ha señalado García de Enterría, la legalidad administrativa no exige que cada actuación esté prevista en sus menores detalles por una norma expresa; exige que la administración actúe dentro del marco de habilitación que el ordenamiento le confiere, con motivación suficiente y con arreglo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.⁵ La confusión entre ambas concepciones es, como se argumentará en este trabajo, uno de los motores estructurales de la inflación normativa en el derecho ambiental peruano.

Frente a este diagnóstico, el presente artículo formula la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los límites de la regulación en el derecho ambiental peruano, considerando la tensión entre el principio de legalidad, la discrecionalidad técnica de la administración y el deber de resolver aun ante la deficiencia de las fuentes normativas, y cuáles son sus efectos sobre la eficacia de la función pública ambiental? La hipótesis que se defiende es que la expansión normativa ambiental peruana, impulsada por una interpretación rígida del principio de legalidad y por el temor al control institucional, no garantiza mayor seguridad jurídica ni mejor protección ambiental, sino que genera ineficiencia sistémica, rigidez en la gestión y

⁴ Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS, TUO de la Ley N.º 27444, LPAG, artículo VIII del Título Preliminar. El artículo establece que la autoridad no puede dejar de resolver por deficiencia de sus fuentes. Cf. Morón Urbina (2023), comentario al artículo VIII del Título Preliminar.

⁵ García de Enterría y Fernández (2022, pp. 432–451).

un vaciamiento progresivo de la discrecionalidad técnica que el propio ordenamiento reconoce y exige.

El aporte central de este artículo es simultáneamente dogmático y propositivo. En el plano dogmático, se reinterpreta el principio de legalidad en el derecho ambiental peruano para restituirlo a su función garantista original, distinguiéndolo de la hiperreglamentación defensiva con la que frecuentemente se lo confunde. En el plano propositivo, se formulan tres criterios de legitimidad regulatoria —necesidad, proporcionalidad y capacidad institucional— orientados a guiar tanto la producción normativa de las entidades ambientales como la actuación de sus funcionarios en el ejercicio de potestades discrecionales.

El artículo se estructura así: la Sección II construye el marco teórico a partir de cuatro ejes —los límites del derecho como sistema, la inflación normativa, la regulación responsiva y el deber de resolver que la LPAG ya consagra—. La Sección III analiza la tensión entre legalidad y discrecionalidad en el ordenamiento administrativo peruano. La Sección IV ofrece el diagnóstico del caso peruano, incluyendo el papel del área legal como filtro defensivo. La Sección V examina los efectos de la hiperregulación con referencia al derecho comparado. La Sección VI formula la propuesta de criterios de legitimidad regulatoria. La Sección VII recoge las conclusiones.

II. MARCO TEÓRICO

Para entender por qué el derecho ambiental peruano produce cada vez más normas y logra cada vez menos resultados, hace falta un andamiaje conceptual que explique el fenómeno desde adentro. Este marco teórico articula cuatro ejes: los límites que el propio derecho tiene como sistema ordenador, la patología que se produce cuando esos límites se sobrepasan, el modelo regulatorio que propone la

academia internacional como alternativa, y —como elemento propio de este artículo— lo que la legislación peruana ya establece sobre el deber de resolver aun cuando la norma específica omita.

1. *LOS LÍMITES DEL DERECHO COMO SISTEMA ORDENADOR: ENTRE FULLER Y LUHMANN*

El derecho cumple una función básica: estabilizar expectativas. Cuando alguien sabe qué puede y qué no puede hacer, el sistema jurídico está funcionando. Cuando ya no lo sabe, el sistema ha fallado. Esta distinción, que parece obvia, tiene consecuencias directas para el análisis de la inflación normativa: producir más normas más allá de cierto umbral no produce más orden, sino más confusión.

Niklas Luhmann ofrece un punto de partida útil para entender el problema. Para Luhmann, el derecho cumple una función específica en la sociedad: mantener vigentes ciertas expectativas de conducta incluso cuando son defraudadas. Dicho de otro modo, el derecho no describe lo que la gente hace; prescribe lo que debe hacer, y esa prescripción orienta el comportamiento incluso cuando no se cumple a la perfección.⁶ Pero esta capacidad orientadora tiene un límite: cuando el volumen de normas, sus contradicciones internas y su constante modificación superan la capacidad de cualquier destinatario razonable para saber qué se espera de él, el sistema deja de orientar y empieza a desorientar. Produce el efecto contrario al que fue diseñado para producir.⁷

En el derecho ambiental peruano existen indicios de que ese umbral se supera con cierta regularidad. El funcionario que debe aplicar simultáneamente disposiciones del Ministerio del Ambiente (MINAM), el Organismo de Evaluación y Fiscalización

⁶ Luhmann (1993/2005, pp. 92–130). (Obra original: *Das Recht der Gesellschaft*, 1993.)

⁷ Teubner (1983, pp. 239–285).

Ambiental (OEFA), el sector correspondiente y el gobierno regional —a menudo contradictorias entre sí— no está ante un sistema jurídico que lo orienta. Está ante un laberinto normativo que lo paraliza.

Lon Fuller elaboró esta intuición con mayor precisión jurídica. En *The Morality of Law* (1964) formuló ocho condiciones que el derecho debe cumplir para ser funcionalmente eficaz: generalidad, promulgación pública, irretroactividad, inteligibilidad, consistencia interna, posibilidad de cumplimiento, estabilidad y congruencia entre norma y aplicación.⁸ Cuando un sistema normativo viola estas condiciones de manera sistemática, no es simplemente injusto; es funcionalmente incapaz de cumplir su propósito. Fuller lo llamó un fracaso del proyecto legal.

La aplicación al derecho ambiental peruano es directa: un ordenamiento que superpone disposiciones contradictorias de múltiples organismos viola la consistencia interna; uno que modifica estándares técnicos con frecuencia que supera la capacidad de adaptación de sus destinatarios viola la estabilidad; uno que impone obligaciones de fiscalización que los órganos competentes no pueden cumplir viola la congruencia entre norma y aplicación. No produce un entorno jurídico más seguro. Produce exactamente lo que Fuller describió: un cuerpo normativo que, pese a su densidad formal, ha perdido su capacidad de orientar la conducta.⁹

Para tener presente: La violación sistemática de los principios de Fuller en el derecho ambiental peruano no es un defecto de redacción legislativa. Es el síntoma de un problema de incentivos: se produce normativa -en su mayoría- para cubrir funcionarios, no para orientar conductas. Cuando el destinatario real de la norma es el órgano de control y no el administrado ni el ecosistema, el derecho ha perdido su función social originaria.

⁸ Fuller (1964, pp. 33–94).

⁹ Fuller (1964, pp. 96–106).

2. INFLACIÓN NORMATIVA: ANATOMÍA DE UNA PATOLOGÍA REGULATORIA

La *inflación normativa* —denominada también *hiperregulación* o *regulatory overload* en la literatura anglosajona, y *Normflut* en la doctrina alemana— es el fenómeno por el cual el ordenamiento jurídico crece en volumen de manera acelerada y acrítica, sin que ese crecimiento se traduzca en mejoras equivalentes en calidad, coherencia interna o eficacia.¹⁰ No debe confundirse con la complejidad técnica necesaria: toda sociedad moderna requiere un ordenamiento sofisticado. La patología aparece cuando el crecimiento normativo responde no a necesidades regulatorias reales sino a lógicas de cobertura defensiva, autojustificación burocrática o señalización política.¹¹

La literatura identifica tres mecanismos causales. El primero es político: ante problemas públicos complejos, los gobiernos responden con producción normativa visible porque regular es políticamente rentable mientras que implementar y fiscalizar es costoso e invisible.¹² El segundo es burocrático: los órganos administrativos tienden a expandir su ámbito competencial mediante normas infralegales, porque cada nueva disposición genera nuevas atribuciones y nuevas justificaciones para su existencia.¹³ El tercero —y el más relevante para este artículo— es defensivo: la norma no cumple una función regulatoria sino una función de cobertura, trasladando al reglamento la decisión que correspondería al funcionario.¹⁴

Este tercer mecanismo adquiere en el Perú una expresión particularmente aguda. Cuando el funcionario no puede anticipar con razonable certeza qué criterios

¹⁰ Meßerschmidt (2000, pp. 45–68). Cf. Karpen (2012, pp. 23–41).

¹¹ Mader (2001, pp. 119–131).

¹² Stigler (1971, pp. 3–21).

¹³ Niskanen (1971).

¹⁴ Prats (2005, pp. 155–167).

aplicará el órgano de control para calificar su actuación, la estrategia racional es maximizar la cobertura normativa formal con independencia de su pertinencia regulatoria.¹⁵ El resultado es una producción normativa desconectada de su objeto: normas que no regulan la realidad ambiental sino el riesgo institucional del funcionario que debe gestionarla. Y mientras ese funcionario espera la norma que «lo cubra», el expediente no avanza y el ambiente no se protege.

Los efectos sobre la gestión pública ambiental son tres. En el plano cognitivo: opacidad regulatoria —el funcionario no puede conocer con certeza razonable el universo de disposiciones aplicables—. En el plano decisonal: parálisis por exceso de norma —ante la imposibilidad de articular disposiciones contradictorias, la inacción parece la opción menos costosa—. En el plano institucional: devaluación del criterio técnico —el conocimiento especializado del funcionario es sustituido por la búsqueda de cobertura normativa, con consecuencias directas sobre la calidad de la gestión ambiental—. ¹⁶

3. REGULACIÓN RESPONSIVA Y RACIONALIDAD REGULATORIA

Frente al modelo de regulación prescriptiva —que fija estándares detallados de conducta y verifica su cumplimiento mediante control *ex post*—, Ian Ayres y John Braithwaite propusieron en 1992 el enfoque de la regulación responsiva.¹⁷ Su premisa es simple: la eficacia regulatoria no depende de la densidad de la norma sino de la adecuación entre el instrumento elegido y la naturaleza del sujeto regulado, su historial de cumplimiento y la capacidad real del regulador para verificar y sancionar.

¹⁵ Zuvanic y Iacoviello (2010, pp. 12–18).

¹⁶ Djankov et al. (2002, pp. 1–37). Cf. Kaufmann y Kraay (2008, pp. 1–30).

¹⁷ Ayres y Braithwaite (1992).

El modelo se estructura en una pirámide regulatoria: en la base, los mecanismos más blandos —autorregulación, incentivos, persuasión—; en la cima, las sanciones más severas. Solo se asciende en la pirámide cuando los instrumentos de menor intensidad han fallado.¹⁸ La implicación directa para el problema peruano es clara: un sistema que regula desde la cima —prescribiendo en detalle y sancionando con intensidad sin agotar antes los instrumentos de menor coercitividad— no produce mayor cumplimiento sino mayor resistencia y, en contextos de baja capacidad institucional, mayor parálisis. La lección es directa para el caso peruano: el problema no es la ausencia de normas sino la ausencia de racionalidad en su producción. Regular más no es, por sí solo, regular mejor.

Este enfoque se articula con la pregunta que organiza el presente artículo: ¿cuándo es legítimo producir una nueva norma? Complementa este enfoque el principio de racionalidad regulatoria —*better regulation*—, consolidado en el derecho europeo desde el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001.¹⁹ Su premisa central es que toda intervención regulatoria debe poder justificarse en función de su necesidad, su proporcionalidad y su adecuación a la capacidad del sistema para implementarla. Este estándar —que el presente artículo propone adaptar como criterios de legitimidad regulatoria para el contexto peruano— desplaza el criterio de éxito desde el volumen de la producción normativa hacia el logro efectivo del objetivo ambiental perseguido.²⁰

¹⁸ Ayres y Braithwaite (1992, pp. 35–75). Cf. Gunningham y Grabosky (1998).

¹⁹ Comisión Europea (2001).

²⁰ Baldwin et al. (2012, pp. 26–51). Cf. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016).

4. *EL DEBER DE RESOLVER Y LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA: LO QUE LA LPAG YA LE DICE AL FUNCIONARIO*

Hay un elemento que la literatura sobre inflación normativa suele ignorar y que, en el contexto peruano, resulta decisivo: la legislación vigente ya le dice al funcionario qué hacer cuando la norma es oscura o no cubre exactamente el caso concreto. No es necesario producir nueva normativa para tener habilitación para actuar.

El artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la Ley N.º 27444, LPAG, es inequívoco: las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes, y en tales casos deben acudir, en primer término, a los principios del procedimiento administrativo —entre ellos, los de razonabilidad y proporcionalidad—; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y solo subsidiariamente a normas de otros ordenamientos compatibles con su naturaleza y finalidad.²¹ Esta disposición no es una norma técnica menor. Es una declaración de principio sobre la naturaleza de la función administrativa: la administración no tiene el derecho de no decidir cuando alguien le plantea un asunto que le corresponde resolver.

Desde la doctrina, García de Enterría lo ha fundamentado con claridad: la administración no tiene derechos subjetivos propios que pueda ejercer o no según su conveniencia; tiene potestades, y las potestades son irrenunciables en su ejercicio porque no pertenecen al órgano sino a la función que este cumple.²² El funcionario que no decide amparándose en que «la norma no lo dice expresamente» no está siendo

²¹ TUO de la Ley N.º 27444, artículo VIII del Título Preliminar, Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS. Morón Urbina (2023), comentario al artículo VIII del Título Preliminar.

²² García de Enterría y Fernández (2022, pp. 458–462).

prudente: está incumpliendo el mandato que la ley le impone. Y ese incumplimiento —a diferencia de la decisión motivada y razonable— sí es una irregularidad claramente atribuible.

Este punto reformula el riesgo institucional del funcionario ambiental. La cultura burocrática defensiva asume que no decidir es más seguro que decidir con discrecionalidad. Pero el TUO de la LPAG invierte esa lógica: la omisión injustificada es una infracción; la decisión motivada, fundada en la potestad conferida y ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es el cumplimiento del deber funcional.²³

El error de la inacción — El funcionario que no decide porque «la norma no lo dice expresamente» comete dos errores simultáneos. El primero es jurídico: confunde ausencia de regulación reglamentaria específica con ausencia de habilitación legal. El segundo es estratégico: cree protegerse del control mediante la inacción, cuando la omisión injustificada es, en sí misma, una irregularidad directamente atribuible. La regulación defensiva no protege al funcionario: transfiere su riesgo en el tiempo y lo invisibiliza, pero no lo elimina.

5. *CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ESTADO Y LA BRECHA REGULATORIA*

Los cuatro ejes anteriores confluyen en una condición estructural que explica por qué la inflación normativa persiste en el Perú pese a los intentos de simplificación: la brecha regulatoria, esto es, la distancia entre el estándar normativo que el ordenamiento ambiental establece y la capacidad institucional real del Estado para implementarlo, verificarlo y sancionarlo.²⁴

La capacidad institucional no se reduce a una cuestión presupuestaria. Comprende también cuadros técnicos suficientes y estables, sistemas de información

²³ Cassagne (2010, pp. 145–162).

²⁴ Pressman y Wildavsky (1973). Cf. Lemos y Agrawal (2006, pp. 297–325).

adecuados para la toma de decisiones fundadas, estructuras organizativas coherentes con sus mandatos, y —crucialmente— un marco jurídico que no contradiga ni paralice la actuación de los órganos que debe implementarlo.²⁵ Un Estado con baja capacidad institucional que intenta compensar esa limitación produciendo más normas no mejora su desempeño: lo agrava. Añade complejidad a un sistema que ya carece de la capacidad para gestionar la existente.

En el derecho ambiental peruano, esta brecha es visible en dos niveles. El primero es la distancia entre el estándar de fiscalización que el OEFA está normativamente obligado a aplicar y los recursos con que efectivamente cuenta: según datos sistematizados por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, más del 70% de las actividades fiscalizables no reciben supervisión directa en períodos anuales.²⁶ El segundo nivel —más relevante para el argumento de este artículo— es la distancia entre la discrecionalidad técnica que la Ley General del Ambiente y el TUO de LPAG reconocen a los funcionarios ambientales y la capacidad de esos funcionarios para ejercerla sin temor a que ese ejercicio sea interpretado como irregularidad. Mientras esa segunda brecha no se cierre, la regulación defensiva seguirá siendo la respuesta adaptativa racional de una burocracia ambiental atrapada entre el mandato de gestionar y el miedo de decidir.

III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL PERUANO: ENTRE GARANTÍA Y BLOQUEO

El principio de legalidad es el eje sobre el que gira todo el problema que este artículo examina. Es también el más incomprendido. Se lo invoca para justificar la producción de nueva normativa ante cualquier situación que no esté explícitamente

²⁵ Evans (1995, caps. 2 y 3).

²⁶ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA] (2018, pp. 67–89).

regulada, como si la ausencia de una directiva específica equivaliera a la ausencia de habilitación para actuar. Esta lectura es jurídicamente incorrecta —y sus consecuencias prácticas son devastadoras para la gestión ambiental—. Para entender por qué, es necesario volver a lo que el principio realmente dice.

1. DE LA VINCULACIÓN POSITIVA A LA HABILITACIÓN FUNCIONAL

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández formularon la distinción que sigue siendo la referencia dogmática central en el derecho administrativo iberoamericano. Para estos autores, la ley es para la administración no solo un límite externo —como lo es para los particulares—, sino el fundamento mismo de su acción: la administración no puede actuar *contra legem* ni *praeter legem*, sino únicamente *secundum legem*. Esta concepción, conocida como *vinculación positiva* de la administración a la ley, distingue cualitativamente la posición jurídica del órgano público respecto de la del sujeto privado.²⁷

Pero García de Enterría fue igualmente preciso al advertir los riesgos de una interpretación absolutamente rígida de esa vinculación positiva. En su análisis de las potestades administrativas, distingue entre potestades regladas —aquellas en las que la ley predetermina exhaustivamente todos los elementos del acto administrativo— y potestades discrecionales —aquellas en las que la ley confiere a la administración un margen de apreciación para ponderar circunstancias, elegir entre varias soluciones igualmente legales o adoptar la más conveniente al interés público—. ²⁸ Esta distinción es central: la discrecionalidad no es el opuesto de la legalidad. Es una modalidad específica de habilitación legal. El legislador, al conferir discrecionalidad, no está

²⁷ García de Enterría y Fernández (2022, pp. 432–451).

²⁸ García de Enterría y Fernández (2022, pp. 452–489). Véase también García de Enterría (1962, pp. 159–205).

autorizando la arbitrariedad; está reconociendo que ciertos ámbitos de la realidad — entre ellos, la gestión ambiental— son demasiado complejos para ser predeterminados de manera exhaustiva por una regla general.

La consecuencia directa es esta: cuando el legislador o el reglamentador intenta eliminar toda discrecionalidad mediante normas hiperdetalladas, no elimina la incertidumbre jurídica —la desplaza. El funcionario que no puede decidir con base en su apreciación técnica no desaparece; se convierte en un operador de procedimientos que verifica el cumplimiento formal de requisitos con independencia de si ese cumplimiento sirve efectivamente al objetivo ambiental perseguido.²⁹

García de Enterría—La discrecionalidad administrativa no es un vacío legal ni una autorización para la arbitrariedad. Es una habilitación normativa que reconoce la complejidad de ciertos ámbitos de la realidad y confía en la apreciación técnica del órgano administrativo, dentro de los límites del ordenamiento y bajo el control de los principios generales del derecho.

2. DISCRECIONALIDAD TÉCNICA Y DERECHO AMBIENTAL

El derecho ambiental es, por su naturaleza, uno de los ámbitos donde la discrecionalidad técnica de la administración resulta más indispensable. La determinación de estándares de calidad ambiental, la evaluación del impacto de una actividad sobre un ecosistema, la ponderación entre desarrollo económico y conservación: son decisiones que no pueden ser predeterminadas de manera exhaustiva por ninguna norma general, porque dependen de variables técnicas, geográficas, temporales y contextuales que solo pueden ser apreciadas caso por caso.³⁰

La amenaza a esa discrecionalidad técnica proviene en el Perú de dos fuentes convergentes. La primera es normativa: la tendencia del reglamentador a detallar de

²⁹ Desdentado Daroca (1997, pp. 43–67).

³⁰ Lozano Cutanda (2010, pp. 156–178).

manera exhaustiva los procedimientos, criterios y requisitos aplicables a cada actuación administrativa ambiental. La segunda —y más relevante— es institucional: la presión del OCI, que tiende a identificar toda actuación discrecional como un riesgo de irregularidad, generando el incentivo perverso de buscar cobertura normativa explícita antes de adoptar cualquier decisión.³¹

Juan Carlos Cassagne ha denominado este fenómeno formalización patológica del procedimiento: el procedimiento deja de ser un instrumento al servicio de la decisión correcta y se convierte en un fin en sí mismo, cuyo cumplimiento formal exonera al funcionario de responsabilidad con independencia del resultado material de su actuación.³² En el ámbito ambiental, esto se traduce en expedientes voluminosos, cronogramas extendidos y decisiones que llegan tarde, cuando el daño ya es irreversible.

3. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ORDENAMIENTO PERUANO

La Constitución Política del Perú de 1993 consagra en su artículo 45 que quienes ejercen el poder del Estado lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. En el plano infraconstitucional, el TUO de la Ley N.º 27444, LPAG, desarrolla este principio en su artículo IV del Título Preliminar: las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.³³

Lo que con frecuencia se olvida es que el propio TUO de la LPAG reconoce expresamente la existencia de potestades discrecionales. El numeral 1.4 del artículo

³¹ Defensoría del Pueblo (2016, pp. 18–34). Cf. Ugarte Vega Centeno (2010, pp. 57–69).

³² Cassagne (2010, pp. 89–117).

³³ TUO de la Ley N.º 27444, artículo IV del Título Preliminar, numeral 1.1.

IV consagra el principio de razonabilidad, que opera precisamente como un estándar de control de las decisiones adoptadas dentro del margen de apreciación reconocido por la ley. Esta coexistencia entre legalidad y razonabilidad refleja una concepción madura del Estado de Derecho: no reduce la legalidad a la mera subsunción mecánica de hechos en normas, sino que reconoce que la administración debe interpretar, ponderar y decidir.³⁴

En el ámbito ambiental, la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (LGA), reconoce márgenes de apreciación a la autoridad competente en la determinación de medidas correctivas (artículo 136), la evaluación de instrumentos de gestión ambiental (artículo 16) y la aplicación del principio de prevención (artículo VI del Título Preliminar). Sin embargo, la proliferación de reglamentos, directivas y lineamientos que ha acompañado la implementación de estas disposiciones ha generado una arquitectura normativa tan densa que el funcionario ambiental se enfrenta a un dilema cotidiano: actuar con arreglo a la discrecionalidad técnica que la ley le reconoce —asumiendo el riesgo de que el órgano de control lo observe— o buscar cobertura reglamentaria explícita para cada actuación, con el consiguiente costo en tiempo, recursos y eficacia ambiental.³⁵

4. *JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO*

El Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado una línea jurisprudencial clara sobre este punto. En la STC recaída en el Expediente N.º 0090-2004-AA/TC estableció que la discrecionalidad administrativa no implica poder absoluto e ilimitado, sino un margen de actuación reconocido por la ley que debe ejercerse con

³⁴ Morón Urbina (2023, pp. 82–96).

³⁵ Danós Ordóñez (2003, pp. 529–577).

arreglo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, bajo control jurisdiccional.³⁶

TC peruano — STC Exp. N.º 0090-2004-AA/TC: el Tribunal distingue entre lo discrecional —actuación dentro del margen reconocido por la ley, sujeta a control por razonabilidad y proporcionalidad— y lo arbitrario —actuación que carece de fundamento jurídico o fáctico suficiente—. La discrecionalidad técnica ambiental, cuando se ejerce con motivación suficiente y dentro del marco legal, es jurídicamente legítima. No puede ser equiparada a irregularidad por el órgano de control.

Morón Urbina ha señalado que la motivación del acto administrativo discrecional cumple una función garantista doble: permite al administrado conocer las razones de la decisión y somete esa decisión al control de razonabilidad y proporcionalidad.³⁷ Esta función garantista de la motivación hace innecesaria —y en muchos casos contraproducente— la proliferación de normas reglamentarias que intenten anticipar cada supuesto posible. El verdadero control de la discrecionalidad no opera por la vía de la densidad normativa sino por la vía de la exigencia de motivación suficiente.³⁸

5. SÍNTESIS: LEGALIDAD COMO MARCO, NO COMO CAMISA DE FUERZA

El principio de legalidad, correctamente entendido, no exige que toda actuación administrativa esté predeterminada normativamente en todos sus elementos. Exige que la administración actúe dentro del marco habilitante que la ley le otorga, con motivación suficiente, con arreglo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y orientada al fin para el que fue conferida la potestad. Esta concepción —sostenida por García de Enterría, Cassagne y Morón Urbina, y respaldada

³⁶ Tribunal Constitucional del Perú. STC Exp. N.º 0090-2004-AA/TC, de 5 de julio de 2004, FF.JJ. 8–12. Reiterada en SSTC Exp. N.º 2192-2004-AA/TC y N.º 3760-2004-AA/TC.

³⁷ Morón Urbina (2023, pp. 213–228).

³⁸ Barnés (1998a, pp. 15–49).

por el propio Tribunal Constitucional peruano— deja un espacio legítimo y necesario para la discrecionalidad técnica de la administración ambiental. La interpretación rígida que impulsa la producción normativa compulsiva no solo es innecesaria: es jurídicamente incorrecta.

IV. DIAGNÓSTICO: LA EXPANSIÓN NORMATIVA EN EL DERECHO AMBIENTAL PERUANO

Con el marco conceptual construido en las secciones anteriores, el caso peruano se puede leer con claridad distinta. Lo que aparece como un problema de exceso normativo es, en realidad, el resultado de dos fenómenos superpuestos: un problema de arquitectura institucional —la fragmentación de competencias entre múltiples organismos sin reglas de articulación claras— y un problema de incentivos —la presión del control que convierte la inacción en estrategia y la norma en escudo—. Separar ambos fenómenos es indispensable para abordarlos con eficacia.

1. FRAGMENTACIÓN Y SUPERPOSICIÓN COMPETENCIAL

El derecho ambiental peruano distribuye competencias entre una multiplicidad de organismos que en muchos casos actúan en paralelo, sin que existan reglas de prevalencia claras cuando sus mandatos se superponen. Esta fragmentación no es accidental: responde a la lógica de la descentralización iniciada con la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), que distribuyó funciones ambientales entre el gobierno nacional, los veinticinco gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales, sin establecer siempre con precisión los criterios de articulación entre niveles.³⁹

³⁹ Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, arts. 35–36. Cf. Zas Friz Burga (2004).

En el nivel nacional, la gestión ambiental se distribuye entre el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y una multiplicidad de otros sectores con competencias sectoriales. Cada uno produce su propio cuerpo normativo —reglamentos, directivas, lineamientos, protocolos, guías técnicas— que en muchos casos se superpone, contradice o duplica al de los demás.⁴⁰

Tabla 1

Principales organismos con competencias ambientales en el nivel nacional

Organismo	Competencia ambiental principal	Instrumento normativo predominante
MINAM	Política, estándares y coordinación intersectorial	Decretos supremos, resoluciones ministeriales, ECA, LMP
OEFA	Fiscalización, supervisión y sanción ambiental	Resoluciones de Consejo Directivo, directivas de fiscalización
SERNANP	Áreas naturales protegidas	Planes maestros, resoluciones presidenciales
MINEM	Gestión ambiental del sector minero-energético	Reglamentos sectoriales, EIA del sector
MIDAGRI / ANA	Recursos hídricos y suelos	Reglamentos de la Ley de Recursos Hídricos, resoluciones jefaturales
Gobiernos regionales	Gestión ambiental regional	Ordenanzas regionales, sistemas regionales de gestión ambiental

Esta arquitectura genera tres tipos de problemas documentados. La superposición de competencias: dos o más organismos con atribuciones concurrentes sobre el mismo objeto regulado sin regla de prevalencia. La contradicción normativa: disposiciones de distintos organismos con obligaciones incompatibles para los mismos sujetos regulados. Y la brecha de implementación: normas técnicamente

⁴⁰ Andaluz Westreicher (2016, pp. 215–248). Cf. Lanegra Quispe (2014, pp. 67–89).

correctas en su formulación que no pueden ser aplicadas de manera uniforme porque los organismos competentes carecen de los recursos necesarios.⁴¹

Cabe precisar que, además de los instrumentos normativos señalados, cada ministerio sectorial aprueba su propio reglamento de protección ambiental en el ámbito de su competencia. Así, el Ministerio de Energía y Minas cuenta con el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (D.S. N.º 014-2019-EM); el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, con el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego (D.S. N.º 006-2024-MIDAGRI); el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con su reglamento de protección ambiental específico (D.S. N.º 015-2012-VIVIENDA); y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con el suyo propio (D.S. N.º 004-2017-MTC). Estos instrumentos sectoriales coexisten con las disposiciones generales del MINAM y con los procedimientos del SEIA, añadiendo una capa normativa adicional que, en ausencia de reglas de articulación claras, contribuye a la fragmentación y superposición competencial diagnosticada en esta sección.⁴²

2. *EL ÁREA LEGAL COMO FILTRO DEFENSIVO*

Uno de los mecanismos más concretos y cotidianos a través de los cuales la regulación defensiva se reproduce en la gestión ambiental peruana es el que opera a través de las unidades legales. Este mecanismo —que el presente artículo denomina filtro defensivo institucional— es el eslabón que conecta la presión del sistema de control con la conducta del funcionario técnico.

La dinámica es la siguiente: el director de línea, al enfrentar una decisión que requiere ejercer discrecionalidad, consulta al área legal. El área legal, actuando bajo

⁴¹ SPDA (2018, pp. 34–52).

⁴² Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N.º 189-2012-PCM (2012, pp. 18–27).

los mismos incentivos defensivos que el funcionario técnico —y con mayor exposición institucional, porque su opinión queda registrada y puede ser revisada por el OCI—, tiende a emitir opiniones que maximizan la cobertura formal antes que la eficacia de la decisión. La respuesta más frecuente no es «usted está habilitado para decidir con base en la potestad que la norma X le confiere»; es «para proceder con seguridad, sería conveniente contar con una directiva que establezca el procedimiento a seguir». Cabe sostener que este patrón no responde a mala fe ni a incompetencia, sino a una racionalidad institucional coherente con un sistema de incentivos que penaliza la habilitación discrecional y no penaliza la demora reglamentaria. El costo lo paga el sistema: más normativa, más demora, menos decisión, menos protección ambiental efectiva.⁴³

Mecanismo clave: El área legal que aconseja «produzca una directiva antes de actuar» cuando la habilitación legal ya existe no está ejerciendo función de asesoría jurídica: está transfiriendo al ordenamiento la responsabilidad de decidir que le corresponde al funcionario. Esta transferencia es, en sí misma, un incumplimiento del deber de resolver que el artículo VIII del TUO de la LPAG impone a toda autoridad administrativa.

3. *LA REGULACIÓN DEFENSIVA: NORMAR POR MIEDO AL CONTROL*

El sistema de control gubernamental peruano está articulado por la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y se ejerce a través de los OCI presentes en cada entidad pública. Su función constitucional es de la mayor importancia. El problema no es el control en sí mismo; es la forma en que se ejerce en la práctica ambiental peruana, que ha generado efectos no previstos y en algunos casos directamente contrarios a los objetivos del sistema.⁴⁴

⁴³ Prats (2005, pp. 155–167). Cf. Shack y Rivera (2017, pp. 95–108).

⁴⁴ Ley N.º 27785, artículo 2. Cf. Shack y Rivera (2017, pp. 89–112).

El primero y más documentado de estos efectos es la regulación defensiva: ante la posibilidad de que una decisión discrecional —técnicamente correcta y jurídicamente habilitada— sea calificada por el OCI como irregularidad, el funcionario adopta una estrategia de cobertura. Solicita informes previos, requiere opiniones legales adicionales, eleva la consulta a la jerarquía o impulsa la producción de una nueva norma que predetermine la decisión que de otro modo tendría que adoptar con base en su apreciación técnica. El resultado es la paradoja ya descrita: se produce más normativa no para regular mejor la realidad ambiental, sino para proteger al funcionario de una responsabilidad por una decisión que ya estaba jurídicamente habilitada.⁴⁵

El segundo efecto es la dilación procedimental: el expediente avanza con lentitud o se detiene. En el ámbito ambiental esto tiene consecuencias concretas: procedimientos de certificación que se extienden más allá de los plazos legales, medidas correctivas que no se ejecutan a tiempo, sanciones que llegan cuando el daño es ya irreversible.⁴⁶ El tercero es la devaluación del criterio técnico: el sistema recompensa la cobertura normativa formal por encima de la calidad técnica de la decisión. El resultado es una selección adversa —se premia la cautela burocrática por encima de la competencia técnica— con consecuencias previsibles sobre la calidad de la gestión ambiental.⁴⁷

4. *EL CÍRCULO VICIOSO NORMATIVO*

Los tres fenómenos descritos —fragmentación competencial, filtro defensivo del área legal y regulación defensiva— no operan de manera independiente: se

⁴⁵ Prats (2005, pp. 143–167). Cf. Ugarte Vega Centeno (2010, pp. 57–69).

⁴⁶ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA] (2021, pp. 45–58).

⁴⁷ Besley y Persson (2011, pp. 212–234).

retroalimentan, generando lo que podría denominarse un *círculo vicioso normativo*. La fragmentación produce incertidumbre sobre cuál norma aplicar; la incertidumbre activa el filtro defensivo del área legal; el filtro recomienda producir nueva normativa; las nuevas normas se añaden al sistema ya fragmentado; y el aumento de complejidad genera nuevas fuentes de incertidumbre que reinician el ciclo.

Los esfuerzos de simplificación que no atacan simultáneamente las tres dimensiones del problema están condenados a producir resultados parciales. La experiencia peruana lo ilustra: iniciativas como el Plan Nacional de Simplificación Administrativa (2017–2019) lograron avances sectoriales pero no revirtieron la tendencia general hacia la acumulación normativa, precisamente porque no modificaron el sistema de incentivos que impulsa la regulación defensiva en el nivel operativo de la gestión pública ambiental.⁴⁸

V. ANÁLISIS CRÍTICO: EFECTOS PERVERSOS DE LA HIPERREGULACIÓN Y LECCIONES DEL DERECHO COMPARADO

El diagnóstico de la sección anterior permite ahora examinar los efectos concretos que la inflación normativa produce sobre la gestión pública ambiental. Estos efectos son estructurales y documentables. Su examen —complementado con las lecciones del derecho comparado— permite identificar con precisión los puntos de intervención sobre los que debe operar cualquier propuesta de reforma.

1. LA RIGIDEZ COMO PATOLOGÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL

El primer efecto es la rigidez institucional: la incapacidad progresiva de los órganos ambientales para adaptar su actuación a la variabilidad de los contextos reales en los que intervienen. Esta rigidez no es una característica del funcionario; es la

⁴⁸ Presidencia del Consejo de Ministros [PCM] (2019, pp. 34–47).

consecuencia directa de un ordenamiento que intenta predeterminar normativamente cada supuesto de hecho posible, eliminando los márgenes de apreciación que permitirían al operador ajustar la respuesta al caso concreto.⁴⁹

Se manifiesta con especial intensidad en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. Un sistema que exige estándares de contenido uniformes para proyectos de escalas radicalmente distintas —desde una pequeña infraestructura de saneamiento rural hasta una gran minería a tajo abierto— no produce evaluaciones más rigurosas; produce expedientes más voluminosos con menor capacidad de identificar lo que importa. La norma, al querer cubrirlo todo, termina por no cubrir nada con profundidad.⁵⁰

En términos de teoría jurídica, este fenómeno puede explicarse a partir del trilema regulatorio planteado por Gunther Teubner. Según este enfoque, cuando el ordenamiento jurídico intenta intervenir en ámbitos de alta complejidad técnica mediante normas prescriptivas y excesivamente detalladas, el resultado tiende a adoptar una de tres formas.

En primer lugar, la norma puede volverse irrelevante, en la medida en que sus destinatarios desarrollan mecanismos para eludirla. En segundo lugar, puede generar efectos contrarios a los originalmente buscados. Finalmente, puede provocar la desintegración del propio sistema regulado, al imponerle lógicas jurídico-formales incompatibles con su funcionamiento interno. Estos tres escenarios son observables en el derecho ambiental peruano.⁵¹

⁴⁹ Kettl (2005, pp. 23–48).

⁵⁰ Foy Valencia (2014, pp. 143–167). Cf. Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N.º 189-2012-PCM (2012, pp. 18–27).

⁵¹ Teubner (1983, pp. 272–285). Cf. Orts (1995, pp. 1227–1340).

2. *EL DEBILITAMIENTO DE LA EFICACIA INSTITUCIONAL Y LA PARADOJA DEL CONTROL*

El segundo efecto es el debilitamiento de la eficacia institucional, producido por tres dinámicas convergentes. La primera es la sobrecarga procedimental: los funcionarios ambientales destinan una proporción creciente de su tiempo a gestión documental —emitir informes, verificar requisitos formales, tramitar consultas— en detrimento del análisis sustantivo de los problemas que les corresponde resolver.⁵²

La segunda es la paradoja del control intensivo: un sistema diseñado para mejorar la gestión pública termina, bajo ciertas condiciones, por degradarla. Cuando el control verifica el cumplimiento de procedimientos antes que el logro de resultados, y cuando la amenaza de responsabilidad se extiende a actuaciones discrecionales jurídicamente habilitadas, los funcionarios reorientan su actuación hacia la protección frente al control antes que hacia el servicio al interés público.⁵³ Esta paradoja ha sido documentada en varios sistemas de control latinoamericanos y podría constituir uno de los obstáculos relevantes para la modernización de la gestión pública en la región.

La tercera es la devaluación del criterio técnico ya descrita: en un sistema donde la cobertura normativa formal vale más institucionalmente que la calidad técnica de la decisión, el saber especializado del funcionario ambiental pierde relevancia funcional.⁵⁴ El resultado es una administración ambiental que gestiona expedientes con eficiencia burocrática pero gestiona ecosistemas con ineficacia creciente.

⁵² OEFA (2021, pp. 45–58).

⁵³ Cortázar Velarde et al. (2014, pp. 167–189).

⁵⁴ Iacoviello y Strazza (2011, pp. 97–125).

3. LECCIONES DEL DERECHO COMPARADO: CHILE Y LA UNIÓN EUROPEA

El derecho comparado ofrece dos referentes relevantes. La experiencia chilena de reforma regulatoria ambiental y el principio europeo de *better regulation* ilustran desde contextos distintos que la racionalización normativa no es una opción desregulatoria sino una condición de posibilidad de la eficacia ambiental.

Chile ilustra, con resultados concretos, que regular menos y mejor produce más protección ambiental efectiva que regular más y peor. En Chile, la reforma iniciada con la Ley N.º 20.417 de 2010 —que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente— respondió al diagnóstico de que la fragmentación institucional y la proliferación de procedimientos paralelos estaban produciendo un sistema formalmente riguroso pero sustantivamente ineficaz. La reforma introdujo tres principios trasladables al caso peruano: concentración competencial en organismos con mandatos claros y no superpuestos; diferenciación procedimental según la magnitud del impacto evaluado; y responsabilización por resultados ambientales antes que por cumplimiento procedimental.⁵⁵ En términos del argumento de este artículo: Chile no superó su crisis de inflación normativa ambiental produciendo más normas sino rediseñando cuáles eran necesarias, con qué alcance y con qué capacidad institucional para implementarlas. Esa es precisamente la distinción entre regular más y regular mejor.

En el plano europeo, el principio de *better regulation* —consolidado en las Directrices de Mejor Regulación de la Comisión Europea de 2021— establece que toda iniciativa regulatoria debe superar un test de proporcionalidad: verificar que el problema no puede resolverse mediante instrumentos normativos existentes; que la

⁵⁵ Chile. Ley N.º 20.417, publicada el 26 de enero de 2010. Cf. Astorga (2012, pp. 67–112). Cf. OCDE y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016, pp. 34–58).

intervención propuesta es la menos restrictiva disponible; y que sus beneficios superan sus costos, incluyendo los costos administrativos para los órganos encargados de implementarla.⁵⁶ Este test es el modelo que el presente artículo propone adaptar como criterios de legitimidad regulatoria para el contexto peruano.

Lección comparada — Ni Chile ni la Unión Europea resolvieron el problema de la inflación normativa produciendo más regulación sobre la regulación. Lo abordaron institucionalizando estándares de calidad normativa que desplazan la pregunta desde «¿podemos regular esto?» hacia «¿debemos regularlo, con qué instrumento y con qué capacidad real para implementarlo?». Esa reorientación es precisamente lo que el ordenamiento ambiental peruano necesita.

VI. PROPUESTA: CRITERIOS DE LEGITIMIDAD REGULATORIA Y GUÍA OPERATIVA PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO AMBIENTAL

El diagnóstico y el análisis crítico de las secciones anteriores permiten formular una propuesta que es simultáneamente dogmática y operativa. En el plano dogmático, se proponen tres criterios de legitimidad regulatoria para distinguir entre producción normativa justificada e inflación normativa patológica en el ámbito ambiental. En el plano operativo, se formula una guía de tres preguntas que el funcionario puede aplicar antes de concluir que necesita una nueva norma para actuar.

⁵⁶ Comisión Europea (2021, pp. 12–28). Cf. Baldwin et al. (2012, pp. 68–89).

1. *PRIMER CRITERIO: NECESIDAD REGULATORIA*

Criterio I —Necesidad regulatoria— Una nueva disposición normativa es necesaria únicamente cuando la situación que se pretende regular no puede ser adecuadamente gestionada mediante las potestades, principios y habilitaciones que el ordenamiento vigente ya confiere al órgano competente. La existencia de incertidumbre sobre cómo aplicar una norma existente no es, por sí sola, razón suficiente para producir una nueva norma: puede ser razón suficiente para emitir una decisión motivada que ejerza la potestad existente.

El criterio de necesidad regulatoria tiene su fundamento en el principio de subsidiariedad normativa, adaptable al contexto peruano a través del principio de razonabilidad del TUO de la LPAG.⁵⁷ Su aplicación exige que quien impulsa la producción de nueva normativa demuestre, de manera explícita, que las herramientas jurídicas existentes son insuficientes para gestionar el problema planteado. Esta demostración no puede consistir en la mera constatación de que «no existe una norma específica» sobre el asunto. Debe mostrar que los principios generales del derecho administrativo ambiental, las potestades conferidas por la ley habilitante y los estándares de motivación exigidos por el TUO de la LPAG son, en conjunto, insuficientes para fundar una decisión legítima.

En la práctica peruana, la gran mayoría de los casos que generan demandas de nuevas directivas o lineamientos son casos de discrecionalidad técnica habilitada que no requieren nuevas normas, sino decisiones motivadas y suficientemente fundadas en el conocimiento técnico del funcionario competente.⁵⁸

⁵⁷ Barnés (1998b, pp. 45–89).

⁵⁸ SPDA (2018, pp. 78–95).

2. *SEGUNDO CRITERIO: PROPORCIONALIDAD REGULATORIA*

Criterio II —Proporcionalidad regulatoria— Cuando la producción de nueva normativa es necesaria, el instrumento regulatorio elegido debe ser proporcional a la magnitud del problema que se pretende resolver. Una guía técnica no requiere el rango de decreto supremo; un estándar de aplicación sectorial no requiere el formato de una ley general. La jerarquía y la extensión del instrumento normativo deben corresponder a la jerarquía y la extensión del problema regulatorio.

El criterio de proporcionalidad regulatoria se fundamenta en el principio de razonabilidad del artículo IV numeral 1.4 del TUO de la LPAG y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano sobre los límites del poder reglamentario.⁵⁹ Su aplicación al problema de la inflación normativa es especialmente relevante porque una parte significativa de la proliferación en el derecho ambiental peruano no consiste en la producción de normas de alto rango, sino en la multiplicación de disposiciones infralegales —directivas, lineamientos, protocolos, guías técnicas— que en muchos casos duplican, contradicen o complican innecesariamente las disposiciones de mayor jerarquía.

La proporcionalidad y razonabilidad regulatoria exige también que la extensión y el detalle de la norma sean proporcionales a la complejidad real del problema que regula. Un instrumento normativo que intenta predeterminar todos los supuestos posibles en un ámbito de alta variabilidad técnica no es más riguroso que uno que establece principios generales con margen de apreciación para el operador: es más extenso, pero menos eficaz.⁶⁰

⁵⁹ TUO de la Ley N.º 27444, artículo IV, numeral 1.4. Cf. Morón Urbina (2023, pp. 96–112).

⁶⁰ Ayres y Braithwaite (1992, pp. 38–45).

3. *TERCER CRITERIO: CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTAR*

Criterio III —Capacidad institucional para implementar— Ninguna norma ambiental debería ser promulgada sin una evaluación previa de la capacidad real del sistema institucional para implementarla. Una norma que establece estándares o procedimientos que el órgano competente no tiene capacidad de aplicar de manera uniforme no produce protección ambiental efectiva: produce responsabilidad funcional difusa para los funcionarios obligados a aplicarla y frustración regulatoria para los administrados sujetos a ella.

Este criterio es el más novedoso y, en el contexto peruano, el más urgente. Su fundamento teórico reside en la literatura sobre capacidad regulatoria del Estado y en el principio de eficacia de la actuación administrativa del numeral 1.10 del artículo IV del TUO de la LPAG.⁶¹ Su aplicación práctica exige que todo proceso de producción normativa ambiental vaya acompañado de una evaluación de impacto institucional que responda, cuando menos, a tres preguntas: ¿cuenta el órgano competente con los recursos humanos, técnicos y presupuestarios para aplicar esta norma?; ¿existen sistemas de información adecuados para verificar su cumplimiento?; ¿es compatible esta norma con el resto del ordenamiento aplicable al mismo objeto?

El principio de eficacia consagrado en el numeral 1.10 del artículo IV del TUO de la LPAG impone a toda entidad pública el deber de organizar su actuación orientándola al cumplimiento de los fines que justifican su existencia, lo que incluye la verificación de que cuenta con la capacidad necesaria para implementar las normas que produce.⁶²

⁶¹ TUO de la Ley N.º 27444, artículo IV, numeral 1.10. Cf. Morón Urbina (2023, pp. 118–126).

⁶² TUO de la Ley N.º 27444, artículo IV, numeral 1.10. Cf. OCDE (2016, pp. 45–67).

4. *GUÍA OPERATIVA: LAS TRES PREGUNTAS ANTES DE PEDIR UNA NORMA NUEVA*

Los tres criterios tienen su correlato operativo en una guía de tres preguntas que el funcionario ambiental —y especialmente su asesor legal— debe formularse antes de concluir que necesita nueva normativa para actuar. Esta guía no pretende reemplazar el juicio jurídico del operador; pretende estructurarlo de manera que la discrecionalidad técnica sea ejercida con plena conciencia de su legitimidad y sus límites.

Pregunta 1 ¿Estoy ya habilitado para actuar?

Verifique si la ley sectorial, la LGA o la LPAG le confieren la potestad necesaria para la decisión requerida. Si la respuesta es afirmativa, la ausencia de una directiva específica no le impide actuar: le exige motivar adecuadamente su decisión. La habilitación legal existente más la motivación suficiente equivalen, jurídicamente, a una norma específica.

Pregunta 2 ¿Puedo motivar esta decisión con los elementos que tengo?

Evalúe si cuenta con los elementos técnicos, fácticos y jurídicos necesarios para fundar una decisión razonada y proporcional. Si la respuesta es afirmativa, tiene la obligación de resolver conforme al artículo VIII del TUO de la LPAG. No decidir cuando puede decidir no lo protege del control: lo expone a él por la vía de la omisión.

Pregunta 3 ¿Existe una laguna normativa real o solo incertidumbre aplicativa?

Distinga entre la ausencia de norma que regule el supuesto de hecho —laguna real, que puede justificar nueva normativa— y la dificultad de articular normas existentes —incertidumbre aplicativa, que se resuelve mediante interpretación

motivada—. La mayoría de los casos que generan demandas de nueva normativa en la gestión ambiental peruana son de incertidumbre aplicativa, no de laguna real.

Esta guía tiene un correlato institucional que va más allá del comportamiento individual del funcionario. Requiere también una reorientación de la función de las unidades de asesoría legal: de filtros defensivos que maximizan la cobertura formal a asesores jurídicos que habilitan la decisión técnica fundada. Esa reorientación no es posible sin una modificación paralela de los estándares con que el OCI y la Contraloría evalúan la actuación discrecional de los funcionarios ambientales: mientras el control siga identificando discrecionalidad con irregularidad potencial, los incentivos para la regulación defensiva permanecerán intactos.⁶³

VII. CONCLUSIONES

El presente artículo ha examinado, desde una perspectiva dogmático-interdisciplinaria, los límites de la regulación en el derecho ambiental peruano y los efectos de su expansión sobre la función pública. Las siguientes conclusiones sintetizan los aportes centrales del trabajo.

1. La expansión normativa en el derecho ambiental peruano no responde exclusivamente a la complejidad técnica de los problemas ambientales. Podría explicarse, en un grado creciente, por lo que constituye una regulación por miedo: la producción de normas orientada no a ordenar la realidad ambiental sino a proveer cobertura jurídica a los funcionarios frente al sistema de control gubernamental. Esta dinámica, racionalmente adaptativa desde la perspectiva individual del funcionario, es sistémicamente destructiva desde la perspectiva de la eficacia ambiental del Estado.

⁶³ Cortázar Velarde et al. (2014, pp. 189–210). Cf. Shack y Rivera (2017, pp. 125–148).

2. La confusión entre legalidad administrativa y predeterminación normativa exhaustiva es el error dogmático que alimenta la regulación defensiva. El principio de legalidad, correctamente interpretado, no exige que toda actuación discrecional esté respaldada por una norma reglamentaria específica: exige que la administración actúe dentro del marco habilitante del ordenamiento, con motivación suficiente y con arreglo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
3. El artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece con claridad que la autoridad administrativa no puede dejar de resolver las cuestiones que se le propongan por deficiencia de sus fuentes, y le indica a qué fuentes acudir en ese caso. Incorporar este mandato en la formación jurídica de los funcionarios ambientales y en los estándares de evaluación del OCI es una reforma de bajo costo y alto impacto institucional.
4. El área legal de las entidades ambientales cumple en la práctica peruana una función de filtro defensivo que amplifica los efectos de la regulación defensiva: en lugar de habilitar la decisión técnica fundada, tiende a recomendar la producción de nueva normativa como estrategia de cobertura. Esta función no responde a incompetencia técnica sino a una racionalidad institucional coherente con un sistema de incentivos que penaliza la habilitación discrecional y no penaliza la demora reglamentaria.
5. Los tres criterios de legitimidad regulatoria propuestos —necesidad, proporcionalidad y capacidad institucional— ofrecen un marco operativo para distinguir entre regulación justificada e inflación normativa patológica en el ámbito ambiental. Su aplicación no requiere una reforma legislativa de gran envergadura: requiere una modificación de la cultura institucional de los órganos con potestad reglamentaria ambiental, orientada a trasladar la

pregunta desde «¿podemos regular esto?» hacia «¿debemos regularlo, con qué instrumento y con qué capacidad real para implementarlo?».

6. La experiencia comparada de Chile y la Unión Europea confirma que la racionalización normativa es una condición de posibilidad de la eficacia ambiental del Estado, no un obstáculo. Los sistemas que han avanzado en la reducción de la inflación normativa lo han hecho institucionalizando estándares de calidad normativa que hacen de la producción de normas un proceso deliberado, evaluado y responsable.
7. El problema central de este artículo es, en última instancia, un problema de cultura jurídica: la tendencia a confundir la norma con la solución, la cobertura formal con la legitimidad sustantiva y la densidad regulatoria con la calidad de la gestión pública. Superar esa confusión es una tarea que involucra a los órganos normativos, a los órganos de control, a los asesores jurídicos y a los funcionarios técnicos que, día a día, deben gestionar el ambiente con las normas, los recursos y los incentivos que el sistema les ofrece. El derecho ambiental peruano no necesita más normas. Necesita mejores normas, mejor aplicadas, por funcionarios que confíen en su potestad, conozcan sus límites y no teman ejercerla.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Andaluz Westreicher, C. (2016). *Manual de Derecho Ambiental* (4.^a ed.). Iustitia.
- Astorga, E. (2012). *Derecho Ambiental Chileno* (2.^a ed.). LexisNexis.
- Ayres, I. y Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M. y Lodge, M. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (2.^a ed.). Oxford University Press.

- Bardach, E. y Kagan, R. A. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Temple University Press.
- Barnés, J. (1998a). El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar. *Cuadernos de Derecho Público*, 5, 15–49.
- Barnés, J. (Ed.). (1998b). *El principio de subsidiariedad y sus implicaciones en el Estado constitucional*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Besley, T. y Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press.
- Braithwaite, J. (2011). The Essence of Responsive Regulation. *UBC Law Review*, 44(3), 475–520.
- Cassagne, J. C. (2010). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Marcial Pons.
- Comisión Europea. (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco* (COM(2001) 428 final).
- Comisión Europea. (2021). *Better Regulation Guidelines* (SWD(2021) 305 final).
- Comisión Multisectorial creada por Resolución Suprema N.º 189-2012-PCM. (2012). *Ejes estratégicos de la gestión ambiental* [Informe]. PCM y MINAM.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (Eds.). (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. BID.
- Danós Ordóñez, J. (2003). Panorama general del derecho administrativo peruano. En S. González-Varas Ibáñez (Coord.), *El derecho administrativo iberoamericano* (pp. 529–577). INAP.
- Dargent, E. (2012). *Technocracy and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

- Defensoría del Pueblo. (2016). *Análisis de la actuación del sistema de control en la gestión pública* (Informe de Adjuntía N.º 001-2016-DP/APCSG).
- Desdentado Daroca, E. (1997). *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. Aranzadi.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1–37.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Foy Valencia, P. (2014). *Derecho ambiental peruano y sus fuentes*. Grijley.
- Fuller, L. L. (1964). *The Morality of Law*. Yale University Press.
- García de Enterría, E. (1962). La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 38, 159–205.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.-R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. I, 21.ª ed.). Thomson Reuters – Civitas.
- Gunningham, N. y Grabosky, P. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Clarendon Press.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16, 97–125.
- Karpen, U. (2012). *Gesetzgebungslehre — neu evaluiert*. Nomos.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2008). Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? *World Bank Research Observer*, 23(1), 1–30.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution* (2.ª ed.). Brookings Institution Press.
- Lanegra Quispe, I. (2014). *El (ausente) Estado ambiental*. Konrad Adenauer Stiftung.

- Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 297–325.
- Lozano Cutanda, B. (2010). *Derecho Ambiental Administrativo* (11.ª ed.). La Ley.
- Luhmann, N. (2005). *El derecho de la sociedad*. Herder; Universidad Iberoamericana.
(Obra original publicada en 1993)
- Mader, L. (2001). Evaluating the Effects of Legislation. *Statute Law Review*, 22(2), 119–131.
- Meßerschmidt, K. (2000). *Gesetzgebungsermessen*. Berlin Verlag.
- Ministerio del Ambiente. (2021). *Informe Nacional del Estado del Ambiente 2016–2019*.
- Morón Urbina, J. C. (2023). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (17.ª ed.). Gaceta Jurídica.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2021). *Informe de gestión institucional 2021*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Política regulatoria en América Latina: análisis comparativo y recomendaciones*. OCDE Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016*. CEPAL.
- Orts, E. W. (1995). Reflexive Environmental Law. *Northwestern University Law Review*, 89(4), 1227–1340.
- Prats i Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. INAP.

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *Informe de seguimiento del Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2017–2019*. Secretaría de Gestión Pública.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press.
- Pulgar-Vidal, M. (2008). La institucionalidad ambiental en el Perú. En *Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible*. SPDA.
- Shack, N. y Rivera, J. (2017). *Cero en conducta. Reflexiones sobre las inconductas funcionales en el Perú*. IADA.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2018). *La fiscalización ambiental en el Perú: avances y desafíos*.
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3–21.
- Teubner, G. (1983). Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review*, 17(2), 239–285.
- Ugarte Vega Centeno, M. (2010). El control gubernamental y la supervisión de los servicios públicos. *Derecho & Sociedad*, 34, 57–69.
- Zas Friz Burga, J. (2004). *La descentralización ficticia. Perú 1821–1998*. Universidad del Pacífico.
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). *La burocracia en América Latina*. Documentos de Trabajo del INDES. BID.

NORMAS

- Perú. Constitución Política del Perú, de 29 de diciembre de 1993. *El Peruano*, 30 de diciembre de 1993.
- Perú. Decreto Legislativo N.º 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. *El Peruano*, 8 de setiembre de 1990.

Perú. Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. *El Peruano*, 30 de abril de 2026.

Perú. Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. *El Peruano*, 25 de setiembre de 2009.

Perú. Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. *El Peruano*, 23 de abril de 2001.

Perú. Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización. *El Peruano*, 20 de julio de 2002.

Perú. Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. *El Peruano*, 23 de julio de 2002.

Perú. Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente. *El Peruano*, 15 de octubre de 2005.

Perú. Decreto Legislativo N.º 1013, Ley de Creación del Ministerio del Ambiente. *El Peruano*, 14 de mayo de 2008.

Chile. Ley N.º 20.417, crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. *Diario Oficial de la República de Chile*, 26 de enero de 2010.

JURISPRUDENCIA

Perú. Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 0090-2004-AA/TC, 05/07/2004.

Perú. Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 2192-2004-AA/TC, 11/10/2004.

Perú. Tribunal Constitucional. STC Exp. N.º 3760-2004-AA/TC, 18/02/2005.