

# UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS

FACULTAD DE CIENCIAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



**TESIS**

**ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL  
SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, 2024**

**PRESENTADA POR:**

**GERMÁN CCARI CONDORI**

**PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**ABOGADO**

**PUNO-PERÚ**

**2025**



Repositorio Institucional ALCIRA by Universidad Privada San Carlos is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



0.87%

SIMILARITY OVERALL

SCANNED ON: 11 AUG 2025, 1:23 PM

### Similarity report

Your text is highlighted according to the matched content in the results above.

● IDENTICAL 0.18%      ● CHANGED TEXT 0.68%

## Report #27955087

GERMÁN CCARI CONDORI // ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, 2024 RESUMEN El objetivo de esta investigación fue analizar la efectividad de la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno durante el año 2024. Se adoptó un enfoque mixto, con un diseño no experimental y de nivel descriptivo. La metodología combinó técnicas cualitativas (entrevistas semiestructuradas) con técnicas cuantitativas (revisión documental). La población estuvo compuesta por funcionarios del Gobierno Regional de Puno (GRP), y la muestra fue no probabilística, por lo que se escogió solo a los trabajadores de la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental del GRP, quienes velan por la implementación de la citada norma. Los resultados muestran que, si bien se han establecido estructuras como las mesas técnicas por cuenca y la Comisión Ambiental Regional, su funcionamiento es irregular, y en muchos casos depende de la presión social o de la coyuntura política; asimismo, se observa una coordinación multisectorial formalmente activa, pero sin consolidación institucional. Entre los principales obstáculos identificados se encuentran: presupuesto insuficiente, alta rotación de funcionarios, escasa capacidad técnica en los gobiernos locales, débil participación ciudadana y limitada voluntad política. En consecuencia, se concluye que la implementación de la Ley N.º 28245 en la región Puno ha sido más

# UNIVERSIDAD PRIVADA SAN CARLOS

FACULTAD DE CIENCIAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

TESIS

ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL  
SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, 2024

PRESENTADA POR:

GERMAN CCARI CONDORI

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

**ABOGADO**

APROBADA POR EL SIGUIENTE JURADO:

PRESIDENTE

:

  
M.Sc. DENILSON MEDINA SANCHEZ

PRIMER MIEMBRO

:

  
Mg. PERCY GABRIEL MAMANI PUMA

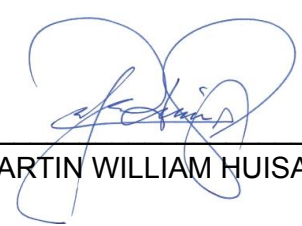
SEGUNDO MIEMBRO

:

  
Mtra. NATALY SILVIA GARCÍA VILCA

ASESOR DE TESIS

:

  
Mg. MARTIN WILLIAM HUISA HUAHUASONCCO

Área: Ciencias Sociales

Sub área: Derecho

Línea de investigación: Derecho

Puno, 13 de agosto del 2025

## DEDICATORIA

*A Dios, a mi madre Nancy y, en especial, a quien en vida fue mi querido padre Aurelio, quien desde el cielo me brinda su apoyo incondicional y siempre está velando por mi bienestar y el de toda mi familia. Es debido a ellos que todos los días me esfuerzo para ser un profesional con valores y principios.*

**Germán Ccari**

## AGRADECIMIENTOS

*A mis docentes de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad Privada San Carlos, por impartirme sus conocimientos, saberes y experiencias, gracias a lo cual me siento fortalecido en el ejercicio de mi profesión.*

*A mi asesor, por su apoyo en la elaboración de esta tesis para obtener el título de abogado. Además, a mis jurados, por aportar en las correcciones necesarias para que mi investigación tenga mayor relevancia.*

**Germán Ccari**

## ÍNDICE GENERAL

	Pág.
DEDICATORIA	1
AGRADECIMIENTOS	2
ÍNDICE GENERAL	3
ÍNDICE DE TABLAS	7
ÍNDICE DE FIGURAS	8
ÍNDICE DE ANEXOS	9
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	10
RESUMEN	11
ABSTRACT	12
INTRODUCCIÓN	13

### CAPÍTULO I

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

<b>1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>15</b>
1.1.1. PREGUNTA GENERAL	16
1.1.2. PREGUNTAS ESPECÍFICAS	16
<b>1.2. ANTECEDENTES</b>	<b>17</b>
1.2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES	17
1.2.2. ANTECEDENTES NACIONALES	18
1.2.3. ANTECEDENTES LOCALES	19
<b>1.3. JUSTIFICACIÓN</b>	<b>20</b>
1.3.1. JUSTIFICACIÓN SOCIAL	20
1.3.2. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA	21
1.3.3. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA	21
1.3.4. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA	21
1.3.5. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN	21

<b>1.4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO</b>	<b>21</b>
1.4.1. OBJETIVO GENERAL	21
1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	22

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>2.1. MARCO TEÓRICO</b>	<b>23</b>
2.1.1. DERECHO AMBIENTAL	23
<b>2.2. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>28</b>
2.2.1. GESTIÓN AMBIENTAL	28
2.2.2. EFECTIVIDAD	29
2.2.3. EDUCACIÓN AMBIENTAL	29
2.2.4. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL	29
2.2.5. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	29
2.2.6. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL	30
2.2.7. EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	30
2.2.8. LA AUTORIDAD AMBIENTAL NACIONAL	30
2.2.9. FUNCIONES	30
<b>2.3. MARCO LEGAL Y/O JURISPRUDENCIAL</b>	<b>31</b>
2.3.1. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL	31
2.3.2. SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL	31
2.3.3. EJERCICIO REGIONAL Y LOCAL DE FUNCIONES AMBIENTALES	31
<b>2.4. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>31</b>
2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL	31
2.4.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	31

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

<b>3.1. ZONA DE ESTUDIO</b>	<b>33</b>
<b>3.2. POBLACIÓN, MUESTRA Y MUESTREO</b>	<b>35</b>

3.2.1. POBLACIÓN	35
3.2.2. MUESTRA	35
3.2.3. MUESTREO	36
<b>3.3. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>36</b>
3.3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	36
3.3.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN	37
<b>3.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>37</b>
<b>3.5. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>37</b>
<b>3.6. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS</b>	<b>37</b>
3.6.1. TÉCNICAS	37
3.6.2. INSTRUMENTOS	37
<b>3.7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS Y/O INTERPRETACIÓN DE DATOS</b>	<b>38</b>
<b>3.8. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>38</b>
<b>3.9. ASPECTOS ÉTICOS DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>38</b>
<b>3.10. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES</b>	<b>39</b>

#### **CAPÍTULO IV**

#### **EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS**

<b>4.1. RESULTADOS</b>	<b>41</b>
4.1.1. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, EN EL AÑO 2024	42
4.1.2. EVALUACIÓN DE CÓMO SE HA IMPLEMENTADO EL SNGA EN LA REGIÓN PUNO Y QUÉ ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES SE HAN ESTABLECIDO.	45
4.1.3. ANALIZAR QUÉ IMPACTO HA TENIDO LA LEY N° 28245 EN LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN PUNO.	50
4.1.4. DETERMINAR CUÁLES SON LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE HAN	

LIMITADO LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245 EN LA REGIÓN PUNO.	55
<b>4.2. DISCUSIÓN</b>	<b>60</b>
4.2.1. IMPLEMENTACIÓN VERSUS APLICACIÓN	60
4.2.2. GOBERNANZA AMBIENTAL Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	63
4.2.3. OBSTÁCULOS QUE LIMITAN LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245	67
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>73</b>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>75</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>77</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>81</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 01:</b> Operacionalización de variables de estudio	39
<b>Tabla 02:</b> Categorías de análisis de la investigación	41
<b>Tabla 03:</b> Documentos y estructuras institucionales relacionadas con la Ley N.º 28245 en la región Puno (2020–2024)	42
<b>Tabla 04:</b> Factores que limitan la operatividad de la Ley N.º 28245 en Puno	43
<b>Tabla 05:</b> Resumen de percepciones sobre la efectividad de la Ley N.º 28245	44
<b>Tabla 06:</b> Planes de Acción Ambiental implementados por cuenca (2020–2024)	47
<b>Tabla 07:</b> Estructuras ambientales operativas en la región Puno (2024)	49
<b>Tabla 08:</b> Reuniones de coordinación interinstitucional por cuenca (2020–2024)	52
<b>Tabla 09:</b> Coordinación intergubernamental en Puno	54
<b>Tabla 10:</b> Presupuesto ejecutado por año en temas ambientales	58
<b>Tabla 11:</b> Personal técnico ambiental en municipios de la región (2024)	58
<b>Tabla 12:</b> Obstáculos en la implementación de la Ley N.º 28245	59

## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
<b>Figura 01:</b> Ubicación del Gobierno Regional de Puno	34
<b>Figura 02:</b> Sede de la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental	35

## ÍNDICE DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
<b>Anexo 01:</b> Matriz de consistencia de la investigación “Análisis de la Efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, 2024”	82
<b>Anexo 02:</b> Entrevista semiestructurada	84
<b>Anexo 03:</b> Ejemplo de ficha de revisión documental	85
<b>Anexo 04:</b> Evidencias fotográficas	86
<b>Anexo 05:</b> Autorización para la investigación	87
<b>Anexo 06:</b> Ejemplos de entrevistas realizadas	88

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

<b>SNGA</b>	: Sistema Nacional de Gestión Ambiental
<b>GRAA</b>	: Gerencia Regional de Autoridad Ambiental
<b>GRP</b>	: Gobierno Regional de Puno
<b>CAR</b>	: Comisión Ambiental Regional
<b>CAL</b>	: Comisión Ambiental Local

## RESUMEN

El objetivo de esta investigación fue analizar la efectividad de la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno durante el año 2024. Se adoptó un enfoque mixto, con un diseño no experimental y de nivel descriptivo. La metodología combinó técnicas cualitativas (entrevistas semiestructuradas) con técnicas cuantitativas (revisión documental). La población estuvo compuesta por funcionarios del Gobierno Regional de Puno (GRP), y la muestra fue no probabilística, por lo que se escogió solo a los trabajadores de la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental del GRP, quienes velan por la implementación de la citada norma. Los resultados muestran que, si bien se han establecido estructuras como las mesas técnicas por cuenca y la Comisión Ambiental Regional, su funcionamiento es irregular, y en muchos casos depende de la presión social o de la coyuntura política; asimismo, se observa una coordinación multisectorial formalmente activa, pero sin consolidación institucional. Entre los principales obstáculos identificados se encuentran: presupuesto insuficiente, alta rotación de funcionarios, escasa capacidad técnica en los gobiernos locales, débil participación ciudadana y limitada voluntad política. En consecuencia, se concluye que la implementación de la Ley N.º 28245 en la región Puno ha sido más formal que operativa, sin lograr un sistema de gestión ambiental plenamente funcional ni sostenido.

**Palabras clave:** Ambiente, Coordinación, Derecho, Efectividad, Gestión.

## ABSTRACT

The objective of this research was to analyze the effectiveness of Law No. 28245, the Framework Law of the National Environmental Management System, in the Puno region during the year 2024. A mixed-methods approach was adopted, with a non-experimental, descriptive-level design. The methodology combined qualitative techniques (semi-structured interviews) with quantitative techniques (documentary review). The population consisted of officials from the Regional Government of Puno (GRP), and the sample was non-probabilistic, selecting only workers from the GRP's Regional Environmental Authority Office, who are responsible for implementing the aforementioned law. The results show that, although structures such as watershed technical boards and the Regional Environmental Commission have been established, their functioning is irregular and, in many cases, depends on social pressure or the political context. Furthermore, while there is formally active multisectoral coordination, it lacks institutional consolidation. Among the main obstacles identified are: insufficient budget, high turnover of officials, limited technical capacity at local government levels, weak citizen participation, and limited political will. As a result, it is concluded that the implementation of Law No. 28245 in the Puno region has been more formal than operational, failing to establish a fully functional and sustained environmental management system..

**Keywords:** Coordination, Effectiveness, Environment, Law, Management.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la problemática ambiental se ha convertido en uno de los mayores desafíos para la mayoría de países del mundo, obligándolos a transformar sus marcos legales y sus sistemas de gestión pública. En el plano internacional, muchos países han respondido adoptando leyes marco que definen principios, estructuras y competencias para la protección del medio ambiente, así como compromisos multilaterales para enfrentar el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o la degradación del suelo y el agua. No obstante, existe un patrón común: mientras las normas avanzan en su formulación, los procesos de implementación suelen verse limitados por debilidades institucionales, falta de recursos y ausencia de mecanismos efectivos de fiscalización y cumplimiento. Esta tensión entre el diseño normativo y la aplicación real ha sido observada en diversas experiencias comparadas, tanto en América Latina como en Europa.

En el caso del Perú, la respuesta legal a la crisis ambiental se ha materializado en la creación de un marco normativo moderno, dentro del cual destaca la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Esta ley busca articular a los diferentes niveles de gobierno, promover la sostenibilidad ambiental y establecer mecanismos de planificación y coordinación multisectorial. Sin embargo, al igual que en otros contextos, la aplicación efectiva de esta norma enfrenta múltiples obstáculos. La descentralización del Estado, la limitada profesionalización técnica en los gobiernos subnacionales y la falta de presupuesto ambiental continuo generan una brecha considerable entre lo que la ley propone y lo que realmente se ejecuta.

La región Puno representa un escenario particularmente relevante para analizar esta situación. Se trata de un territorio de alta fragilidad ambiental, con múltiples cuencas contaminadas, presencia de minería informal, pasivos ambientales y una ciudadanía que en muchas zonas aún carece de información y participación efectiva en los procesos de gestión ambiental. Si bien se han desarrollado diagnósticos, planes y espacios de articulación como las mesas técnicas por cuenca, aún persisten enormes dificultades para consolidar un sistema de gestión ambiental funcional, eficaz y sostenido en el tiempo. En este contexto,

resulta necesario evaluar si la Ley N.º 28245 ha sido una herramienta útil para enfrentar los problemas ambientales de la región o si su impacto ha sido más bien simbólico o limitado.

Considerando esto, el presente estudio se organiza en cuatro capítulos. El Capítulo I aborda el planteamiento del problema, los objetivos, la justificación, los antecedentes y la delimitación del estudio. El Capítulo II desarrolla el marco teórico y conceptual, incluyendo las bases jurídicas y doctrinales del Derecho Ambiental, así como los elementos del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. El Capítulo III expone la metodología utilizada. El Capítulo IV presenta y analiza los resultados obtenidos a partir del trabajo de campo, además de la discusión crítica de los resultados. Finalmente, se consignan las conclusiones y recomendaciones y, por supuesto, los anexos.

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Considerando que desde el 2023 la destrucción de los ecosistemas naturales del mundo es irreversible (Martín, 2024) y que, por ello, las entidades internacionales correspondientes establecen planes para lidiar con tal problemática (Naciones Unidas, 2023), de modo que se logre un equilibrio entre seres humanos y naturaleza, se ha hecho prioritario tanto para académicos como para población en general, ponderar la situación en que se encuentra el medio ambiente y, más específicamente, atender a la crisis de la contaminación en el planeta.

Es en ese sentido que, por ejemplo, en países como México se habla de oportunidades de gestión ambiental para fomentar una conciencia ecológica (Canobbio-Rojas & Cárdenas-Aragón, 2020), o de analizar el impacto negativo de los microplásticos en el entorno y la ausencia de leyes al respecto (Zaragoza-Estrada et al., 2023).

Esta preocupación, es preciso señalar, es compatible e indesligable de lo concebido como desarrollo sostenible, en un marco de racionalidad global, que propicie un equilibrio ecológico (Aliste & Urquiza, 2010). En consecuencia, desafíos como el cambio climático, la lucha por conservar la biodiversidad (Castells & Bordas, 2012) y la erradicación o, al menos, atenuación de la contaminación, son permanentes para las instituciones estatales de todo el mundo y, por supuesto, para la población en su conjunto, aunque sean los ciudadanos directamente afectados con tales problemas los que con frecuencia salen al frente para hacer algo al respecto.

El Perú no se ha puesto al margen de la situación, en especial por su condición de país megadiverso y con abundantes recursos naturales. Por ello, en el 2004, las autoridades nacionales promulgaron la ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, con la finalidad de establecer acciones coordinadas para la gestión del entorno ambiental en todos los niveles de gobierno, al tiempo que se fortalezcan los mecanismos de la gestión ambiental y se consolide el trabajo de la Autoridad Ambiental Nacional.

No obstante, los inconvenientes relacionados a la administración nacional (burocracia, poca coordinación, limitada capacidad institucional e insuficiente asignación de recursos), han provocado que la implementación de políticas ambientales sufra varios traspiés, tal como se puede constatar en notas periodísticas de alcance regional e incluso nacional.

En la región Puno, el problema de la contaminación también es alarmante y evidente, sobre todo en el lago Titicaca, debido a la mala gestión de los residuos, el casi nulo tratamiento de las aguas residuales, el crecimiento urbano desordenado y la actitud nada favorable de los pobladores sobre el tema (Tumi, 2024). Esto, sin contar la afectación al medio ambiente provocado por la minería (formal o informal), que es devastadora (Brousett-Minaya et al., 2021).

En ese sentido, se plantea las siguientes interrogantes:

#### **1.1.1. PREGUNTA GENERAL**

- ¿Cuál ha sido la efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, en el año 2024?

#### **1.1.2. PREGUNTAS ESPECÍFICAS**

En tanto, los problemas específicos son:

- ¿Cómo se ha implementado el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno y qué estructuras institucionales se han establecido?
- ¿Qué impacto ha tenido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales en Puno?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno?

## 1.2. ANTECEDENTES

### 1.2.1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Radovich (2018), en la investigación titulada “Consideraciones sobre la evolución del derecho ambiental en la República Argentina con especial mención al principio precautorio en la Ley de Bosques y en la Ley de Glaciares”, la cual presentó en Argentina, tuvo como objetivo analizar la evolución del Derecho Ambiental en Argentina, desde la regulación de los recursos naturales hasta la inclusión del derecho a un ambiente sano en la Constitución. Así, concluyó que el primer hito en el desarrollo argentino se alcanzó en 1994, cuando la reforma constitucional incluyó el derecho a un ambiente sano y obligó al Congreso a aprobar leyes de presupuestos mínimos para asegurar la misma protección ambiental en todo el país. Desde entonces, se han promulgado once leyes nacionales sobre residuos, agua, bosques y glaciares, todas ellas establecen directrices que cumplen las provincias, pero pueden regularse de forma complementaria. No obstante, la implementación ha presentado conflictos, en medio de los cuales la Ley General del Ambiente se destaca como norma marco, que incluye los principios precautorio y de responsabilidad solidaria por daño ambiental.

Figuroa (2022), en la investigación “Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019)”, presentada en Argentina, tuvo el objetivo de explicar la variación en la implementación de la Ley N°26.331/07, referida a la protección de bosques nativos (LNBN). De este modo, se llegó a la conclusión de que las políticas ambientales se implementan de manera diferente en las provincias con recursos forestales del país argentino, sin que en ello intervengan factores estructurales, institucionales o acciones individuales de los actores de manera preeminente. Asimismo, que las coaliciones y sus respectivos sistemas de funcionamiento implican, necesariamente, la incorporación de nuevos actores y recursos en las políticas relacionadas con la ley N°26.331/07.

De la Varga (2022), en el artículo “Las medidas autonómicas para mitigar y adaptar el cambio climático. Análisis comparativo de las leyes autonómicas de Catalunya, Andalucía e

Illes Balears”, realizado en España, tuvo por objetivo analizar y comparar legislaciones de Andalucía, Catalunya e Illes Balears para afrontar el cambio climático, considerando los compromisos del Acuerdo de París. En ese sentido, concluye que solo tres comunidades han legislado formalmente sobre el cambio climático, aunque otras han adoptado estrategias con fines similares. Las leyes analizadas proponen diversas herramientas jurídicas para la implementación y desarrollo de medidas, pero se destaca la necesidad de un seguimiento más riguroso en su aplicación efectiva.

### **1.2.2. ANTECEDENTES NACIONALES**

Hinojosa (2018), en la tesis “Relación entre la implementación de la ley general del medio ambiente y la gestión ambiental sostenible de las municipalidades del cono norte de Lima”, tuvo como objetivo analizar la mencionada relación. Los resultados muestran que, efectivamente, la implementación de la Ley General del Ambiente está directamente vinculada a una gestión ambiental más sostenible. Sin embargo, se concluye también que la población muestra indiferencia hacia los programas de capacitación en temas de cuidado ambiental, de la importancia de reciclar y de la correcta utilización de abono orgánico.

Ñahui (2019), en la investigación “El sistema de gestión del medio ambiente en el marco de la Ley N° 27658 en la Municipalidad de Ate Vitarte, Lima”, cuyo objetivo fue analizar la implementación del citado sistema de gestión ambiental, llegó a la conclusión, en los resultados, de que existen deficiencias y limitaciones en la implementación de este sistema, lo que agrava problemas ambientales como la contaminación. En consecuencia, concluye que las municipalidades, a pesar de tener la responsabilidad inmediata sobre la gestión ambiental, no están cumpliendo eficazmente con su rol, lo que genera un deterioro progresivo del entorno y la salud pública.

Flores (2020) en la tesis “Gestión ambiental y manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Distrital de Morales – 2020”, investigación cuyo objetivo fue establecer la relación entre la gestión ambiental y el manejo de residuos sólidos, llegó a la conclusión de que existe una relación directa y moderada entre ambas variables (coeficiente de Rho Spearman de 0.690 y significancia de 0.000).

Gonzales (2020), en la tesis “Factores en la ley ambiental de protección y bienestar animal vigente en el Perú, Ley N°30407, que limitan su aplicabilidad”, la cual buscó, como objetivo, analizar la referida Ley y examinar su aplicabilidad y efectividad, llegó a la conclusión de que la ley presenta vacíos legales y conflictos normativos que limitan su capacidad para proteger a todos los animales, lo que genera sesgos en su aplicación. Además, factores técnicos y jurídicos contribuyen a la fragilidad de la legislación ambiental. Por consiguiente, llega a la conclusión de que es necesario reforzar la ley, endurecer las sanciones y ampliar su alcance para incluir eventos públicos y festivos que involucran prácticas de maltrato animal, superando las limitaciones actuales ligadas a la cultura y costumbre.

Núñez et al. (2023), en la tesis de maestría “Impacto del artículo 19 de La Ley N° 30230 en el cumplimiento normativo ambiental en el sector Minería”, tuvo el objetivo de analizar la referida normativa, para lo cual analizó 505 resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA entre 2016 y 2021, examinando casos de una misma empresa antes, durante y después de la vigencia de dicho artículo. Los resultados, centrados en la Minera Chinalco Perú, revelan que la aplicación del artículo 19 no generó mejoras significativas en la aplicación de la norma ambiental. Por ello, concluye que la ley no alcanzó un impacto relevante debido a su inadecuada formulación, que careció de un diagnóstico claro del problema y de mecanismos efectivos para medir su efectividad.

### **1.2.3. ANTECEDENTES LOCALES**

Yampasi (2016), en la tesis “Nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental del manejo de los residuos sólidos y su incidencia en la gestión ambiental en la Municipalidad Provincial de Puno, periodo 2015”, tuvo por objetivo analizar el cumplimiento de la citada normatividad. En ese contexto, evaluó el conocimiento y actitud de 47 trabajadores del área de Gestión Ambiental mediante cuestionarios estructurados. Los resultados indican que la municipalidad no cumple adecuadamente con las normativas, como la Ley N° 27314, al no difundirlas entre la población ni establecer directivas al respecto. Esta falta de cumplimiento genera una gestión ambiental deficiente, lo que agrava los problemas concomitantes.

Cruz (2018), en la investigación “Principio precautorio en el derecho ambiental peruano y el derecho internacional: una oportunidad ante la sociedad de riesgo”, tuvo por objetivo analizar la regulación del citado principio. El estudio, de enfoque cualitativo y basado en una revisión dogmática-jurídica de textos, leyes y sentencias, concluye que la norma peruana sobre el principio precautorio es confusa y ambigua, limitando su aplicación efectiva. En contraste, las normas internacionales son más claras y ofrecen una guía útil para superar los vacíos en la legislación peruana. Sin embargo, el principio precautorio en Perú sigue restringido al ámbito ambiental, sin proteger directamente otros derechos fundamentales.

Ponce (2018), en el estudio “Tutela Efectiva de Remediación Ambiental en el Sistema Normativo General del Ambiente Como Fuente de Mineras de Explotación Ilegal”, tuvo como objetivo analizar los vacíos normativos y las ambigüedades en la Ley General del Ambiente, aplicado a la contaminación minera en la cuenca del río Ramis. De este modo, concluyó que la concepción antropocentrista del medio ambiente impide un proceso de ecologización, sugiriendo la necesidad de reformularlo como "medio ecológico" para mantener el equilibrio de la biosfera. Ante ello, se propone considerar adoptar el concepto de “daño ecológico” en vez de “daño ambiental”; asimismo, se sugieren reformas legales que promuevan la remediación, restauración ecológica y rehabilitación de áreas contaminadas, a la vez de elaborar y poner en práctica un sistema de responsabilidad ambiental. Finalmente, se enfatiza la importancia de establecer procesos de tutela ecológica y de recursos naturales, y la responsabilidad estatal mediante sistemas de canon y seguros ambientales.

### **1.3. JUSTIFICACIÓN**

#### **1.3.1. JUSTIFICACIÓN SOCIAL**

El análisis que se pretende hacer permitirá conocer el alcance que esta norma y su reglamento tienen entre los pobladores locales, al descubrir cómo se vincula con su salud y bienestar general. Asimismo, dejará notar cuánta incidencia tiene en el cuidado y protección de los ecosistemas locales, cuya conservación pasa por manejar los eventuales conflictos socioambientales (por ejemplo, los originados por la minería), en el marco de una gestión ambiental que se oriente y se ligue con el desarrollo sostenible.

### **1.3.2. JUSTIFICACIÓN TEÓRICA**

Analizar cuán eficaz es la ley N°28245 en la región Puno contribuirá con la socialización y efectiva aplicación e implementación de las políticas públicas en materia medioambiental a nivel regional. De igual modo, permitirá examinar la efectividad de los modelos de gestión ambiental propuestos en la citada norma, al tiempo que propiciará la reflexión crítica de varios conceptos de derecho y ciencias ambientales, administración pública y desarrollo sostenible.

### **1.3.3. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA**

Metodológicamente, el presente estudio permitirá replicar los pasos dados en temas semejantes de la normativa nacional vigente, de manera que se confirme cuánto impactan en determinados espacios geográficos (otras provincias, regiones, etc.) y cómo han evolucionado con el paso del tiempo.

### **1.3.4. JUSTIFICACIÓN NORMATIVA**

El análisis de la efectividad de la ley N° 28245 dejará notar cómo esta norma, que es de carácter nacional, propicia acciones concretas en la región Puno; asimismo, podría revelar algunos vacíos legales y, consecuentemente, dar pie a recomendaciones para mejorar su implementación y aplicación, a la vez que fortalecería el estado de derecho ambiental. En ese contexto, permitirá también evaluar los compromisos ambientales internacionales que el Perú asumió al respecto.

### **1.3.5. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN**

La importancia del análisis de la ley N° 28245 está en la evaluación de políticas públicas implementadas y su real aplicación y efecto en la población de la región Puno. De la misma manera, confirmará la importancia de ecosistemas únicos en el altiplano puneño, la necesidad de propiciar el desarrollo sostenible regional y generará conciencia pública.

## **1.4. OBJETIVOS DEL ESTUDIO**

### **1.4.1. OBJETIVO GENERAL**

Analizar la efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, en el año 2024.

#### **1.4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Evaluar cómo se ha implementado el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno y qué estructuras institucionales se han establecido.
- Analizar qué impacto ha tenido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales en Puno.
- Determinar cuáles son los principales obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno.

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 2.1. MARCO TEÓRICO

##### 2.1.1. DERECHO AMBIENTAL

Básicamente, es un subsistema jurídico encargado de regular toda actividad nociva o productiva que afecte el medio ambiente donde habita el ser humano para armonizar su existencia con la naturaleza (Lanegra, citado en Wieland, 2019, p. 20).

El derecho ambiental, como otras ramas del derecho público y privado, regula mediante normas todo lo relativo al ambiente. Por ello, puede limitar, permitir o prohibir ciertas actividades o conductas respecto del entorno ambiental; asimismo, puede otorgar derechos y deberes respecto de elementos del medio ambiente; del mismo puede otorgar competencias a determinadas autoridades que tengan por función administrar las políticas públicas medioambientales (Brañes, citado en Wieland, 2019).

Otra definición más concreta y abstracta es que la “disciplina jurídica” es una ciencia dinámica y progresiva que integra principios basados en la regulación de relaciones públicas o privadas, orientando la regulación de conductas relacionadas con el uso racional y la conservación del medio ambiente. Sus objetivos son la prevención de daños ambientales y la garantía del equilibrio natural, lo que mejora la calidad de vida de las personas. La encontramos del siguiente modo. (Cafferatta, 2004).

Al derecho ambiental le preocupa regular las numerosas conductas humanas tendientes a tocar o alterar de forma significativa la estabilidad o el equilibrio de la naturaleza que posibilita la vida (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

En tanto, según Andaluz (2016), el derecho ambiental es una disciplina jurídica autónoma que se caracteriza por su carácter preventivo y reparador del daño ambiental. Su naturaleza es de orden público y de interés social, pues busca preservar el ambiente para las generaciones presentes y futuras.

Asimismo, Valls (2019) identifica los siguientes principios fundamentales del derecho ambiental: Principio de prevención, principio precautorio, principio de internalización de costos, principio de responsabilidad ambiental, principio de participación ciudadana y principio de sostenibilidad. A ello, Betancor (2018) señala que el derecho ambiental posee características distintivas, las cuales son: carácter interdisciplinario, dimensión internacional, énfasis preventivo, tutela de intereses colectivos, base técnico-científica y normas de orden público.

Algo que debemos acotar, en esa línea, es que el derecho ambiental, según López (2021), está comprendido en legislaciones nacionales, tratados internacionales, jurisprudencia ambiental, doctrina especializada, costumbres internacionales y principios generales del derecho.

En consecuencia, de las definiciones antes citadas, podemos decir que en concreto el derecho ambiental es parte del derecho público que regula las relaciones y conductas de las personas sobre el entorno natural, a fin de resguardar, respetar y proteger recursos naturales como bienes jurídicos de importancia para la vida misma.

#### **2.1.1.1. Medio ambiente**

Usualmente se lo define como una agrupación de elementos con características bióticas y también con cualidades abióticas conformantes de la biósfera terrestre, ámbito que engloba de lo mínimo a lo general (Becerra, 2015).

Asimismo, el ambiente natural es susceptible de definirse como serie de conjuntos conformados por entes biológicos, como también físico-químicos que requieren los seres vivos para interactuar y subsistir con otras formas de existencia vital (Calle & Pulgar-Vidal, 2010), noción que no amplía su contenido a todo lo existente fuera del hombre ni lo reduce a

su concepción meramente antropológica, sino que lo integra a todos los factores vivos de su entorno.

Por otra parte, a nivel internacional, el medio ambiente se define como el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos, sociales y culturales que interactúan en un espacio y tiempo determinados, influyendo en la vida de los organismos vivos (Naciones Unidas, 2015). Este concepto es fundamental para comprender las dinámicas entre los sistemas naturales y las actividades humanas. De esta forma, el medio ambiente se convierte en un elemento esencial para el desarrollo de la vida y la sostenibilidad de las sociedades.

El medio ambiente presenta diversas dimensiones. La dimensión natural incluye elementos como el suelo, el agua, la biodiversidad, el clima y los recursos naturales, que son esenciales para la vida en el planeta (Smith & Taylor, 2020). Por otro lado, la dimensión social abarca las interacciones humanas con el entorno y las instituciones que regulan dichas relaciones, mientras que la dimensión económica considera la explotación de los recursos y su impacto en el desarrollo sostenible (Gómez et al., 2018). Estas dimensiones son interdependientes y reflejan la complejidad de los problemas ambientales.

Por otra parte, el Derecho Ambiental establece principios fundamentales como el preventivo, el precautorio y el de responsabilidad compartida, que buscan garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Tobón & Rodríguez, 2019). En el caso peruano, estos principios están contemplados en la Ley General del Ambiente, que establece lineamientos para la protección de los recursos naturales y la promoción de prácticas responsables en las actividades humanas.

En la actualidad, el medio ambiente enfrenta problemáticas significativas, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire, agua y suelo, así como el manejo inadecuado de residuos sólidos (OMS, 2022). Estos desafíos demandan acciones concretas y sostenidas por parte de los Estados y la sociedad para mitigar sus impactos y garantizar la conservación de los ecosistemas.

El concepto de desarrollo sostenible, acuñado en el Informe Brundtland (1987), enfatiza la necesidad de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer los recursos de las futuras generaciones. En este contexto, la gestión ambiental se convierte en un instrumento clave para alcanzar este objetivo, promoviendo un equilibrio entre el desarrollo económico, social y la conservación del entorno natural (United Nations, 2019).

En el ámbito internacional, diversos acuerdos y marcos normativos, como el Acuerdo de París (2015) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), subrayan la importancia de preservar el medio ambiente. Estos instrumentos establecen compromisos vinculantes para los Estados, orientados a promover prácticas sostenibles y reducir los impactos negativos en el entorno (UNEP, 2020).

La legislación ambiental desempeña un rol crucial en la regulación y promoción de prácticas sostenibles. Según estudios de Muriel (2021), la aplicación efectiva de las leyes ambientales contribuye significativamente a reducir los niveles de contaminación y proteger los ecosistemas. Sin embargo, la efectividad de estas leyes depende de su implementación adecuada y de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno y actores sociales.

#### **2.1.1.2. Desarrollo sostenible**

Se trata de garantizar necesidades actuales evitando poner en situación de riesgo posibilidades de poblaciones humanas posteriores con el fin de aprovechar las suyas (Informe Brundtland, 1987). Como vemos, es un concepto bastante invocado pero útil a la hora de entender lo que es desarrollo sostenible.

Por su parte, Gaona (2000) sostiene que este concepto va unido de un modelo de sociedad que contenga la solidaridad en sus dimensiones temporales y espaciales, solidaridad con seres biológicos de este tiempo y de los que vengan luego.

El desarrollo sostenible también tiene por objeto garantizar la optimización de vida de los demás seres humanos sin que de otro modo, usando recursos naturales presentes, se perjudique para siempre a las futuras personas que llegan al mundo (M. Gutiérrez & E. Gutiérrez, 2006).

Cabe indicar que el concepto de desarrollo sostenible se popularizó a partir del Informe Brundtland (1987), que lo definió como "aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Este enfoque busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social, siendo una base fundamental para la formulación de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad global (Naciones Unidas, 2019).

El desarrollo sostenible se articula en tres dimensiones principales: ambiental, económica y social. La dimensión ambiental se centra en la preservación y restauración de los recursos naturales, así como en la mitigación de impactos negativos derivados de actividades humanas como la deforestación, contaminación y pérdida de biodiversidad (Gómez & Fernández, 2020). Por otro lado, la dimensión económica promueve el uso eficiente de los recursos, impulsando modelos de producción y consumo responsables que contribuyan al crecimiento económico sin perjudicar el entorno (Smith et al., 2021). La dimensión social enfatiza la equidad, el acceso a servicios básicos como salud y educación, y la participación ciudadana en la toma de decisiones, garantizando la inclusión y el bienestar colectivo (Cruz et al., 2019).

A nivel global, el desarrollo sostenible está respaldado por la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Estos objetivos abordan desafíos críticos como la erradicación de la pobreza, la acción climática, la igualdad de género y la gestión sostenible de recursos naturales, destacando la necesidad de una acción conjunta entre gobiernos, sector privado y sociedad civil (United Nations, 2015).

En el ámbito ambiental, el desarrollo sostenible requiere la implementación de estrategias para mitigar los efectos del cambio climático, gestionar los recursos hídricos de manera eficiente y conservar la biodiversidad. Por ejemplo, el Acuerdo de París (2015) establece metas vinculantes para limitar el aumento de la temperatura global, subrayando la

importancia de la cooperación internacional para enfrentar el calentamiento global (UNFCCC, 2015).

En el contexto económico, la transición hacia economías verdes y circulares es clave para reducir la dependencia de recursos no renovables y minimizar los desechos. Esto implica adoptar prácticas como la producción limpia, la reutilización de materiales y la innovación tecnológica, promoviendo un modelo económico regenerativo (World Bank, 2021).

Desde el punto de vista social, el desarrollo sostenible requiere reducir las desigualdades, garantizar la educación de calidad y fortalecer las capacidades institucionales para fomentar una gobernanza inclusiva y eficiente (Pérez et al., 2018). Estos aspectos son cruciales para asegurar que las transformaciones necesarias sean socialmente justas y ampliamente aceptadas.

Finalmente, el desarrollo sostenible no solo es un objetivo global, sino también un desafío local. En contextos como el de la región Puno, la sostenibilidad implica implementar prácticas que equilibren la gestión de los recursos naturales, el desarrollo económico y el bienestar de las comunidades, reconociendo la importancia de la identidad cultural y las particularidades del territorio.

## **2.2. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.2.1. GESTIÓN AMBIENTAL**

Por gestión ambiental entendemos un mecanismo cuyo fin generalmente es solucionar, aminorar y prevenir problemas de índole ambiental para lograr lo que actualmente llamamos “desarrollo sostenible”, ello para que de tal modo la “gestión ambiental” propenda a asumir los retos que devengan de la relación sociedad-naturaleza sin que se perjudiquen los intereses de ambos elementos (Red de Desarrollo de Colombia).

También se puede decir que la gestión ambiental es un concepto nacido precisamente alrededor de los finales decenios de la centuria XX reorientando pensamientos y doctrinas medioambientales a partir de instrumentos planificadores y de diagnóstico con el fin de solucionar problemas relativos al ambiente en sectores altamente industrializados del mundo (Muriel, 2006).

### **2.2.2. EFECTIVIDAD**

Definimos este concepto según la efectividad de realizar el fin que esperamos o deseamos (RAE, 2001). Es por ello que en la presente investigación analizaremos la efectividad de la referida ley dentro del ámbito de Puno específicamente este año 2024.

### **2.2.3. EDUCACIÓN AMBIENTAL**

De acuerdo al Ministerio de Educación (2022) este componente contribuye significativamente en 12 de diecisiete metas de “desarrollo sostenible” entablados por la ONU formando ciudadanos reflexivos sobre problemas de índole ambiental, además de contribuir a la conciencia sobre valoración y conservación del ambiente en el que vivimos.

La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, en su Art. 127.1 señala que este tipo de educación en específico trata de un procedimiento integral formativo que abarca toda la instrucción del ser humano. Esta educación en particular tiene el objeto de promover conocimientos, grandes valores y buenas prácticas en las personas a fin de lograr el desarrollo equilibrado en el Perú.

### **2.2.4. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL**

Está conformado descansando a partir de una agrupación de instituciones del Estado, algunas entendidas y otras sucursales de diversos sectores del gobierno central e instituciones públicas descentralizadas dentro de los tres niveles de gobierno que pueden ejercer atribuciones respecto del medio ambiente y recursos naturales del país. Este sistema cuenta con la ayuda de instituciones privadas y la población en conjunto y se organiza en sub-sistemas de gestión conformante de los niveles de gobierno en forma transversal, aparte del nacional (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

### **2.2.5. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

Se trata de un sistema único que identifica, previene, supervisa, controla y corrige los impactos ambientales perjudiciales que devengan de la actividad humana mediante el proyecto que invierta en el territorio nacional (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

### **2.2.6. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL**

Se trata de un único sub-sistema que tiene por finalidad identificar, prevenir, también supervisar, controlar y finalmente corregir impactos de índole ambiental perjudiciales que devengan de la actividad humana mediante el proyecto que invierta en el territorio nacional (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

### **2.2.7. EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS**

Tiene por objeto aprovechar, conservar e incrementar los recursos hídricos nacionales; asimismo, se ocupa de cumplir las directrices y órdenes sobre recursos relacionados al agua del país sobre la base de escalas de gobierno nacional y otras internas (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

### **2.2.8. LA AUTORIDAD AMBIENTAL NACIONAL**

Luego de aprobado el Decreto Legislativo N° 1013 el 2008, la otrora CONAM dejó de ser la máxima autoridad de gestión ambiental, pasando a ser ahora la máxima entidad del orden sobre ambiente el MINAM, el mismo que se fusionó al anterior ente supremo (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

### **2.2.9. FUNCIONES**

**a) Funciones rectoras:** Se encarga de “formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional del ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental” (Calle & Pulgar-Vidal, 2010, p. 330).

**b) Funciones técnico y normativas:** Entre otras funciones, formula propuestas, normas, programas y se encarga de la defensa legal de los organismos u entidades propias de su sector (Calle & Pulgar-Vidal, 2010).

**c) Funciones específicas sobre sus competencias:** De acuerdo a Calle y Pulgar-Vidal (2010) su labor es hacer formulación, aprobación, coordinación, supervisión, ejecución y evaluación del plan que se tenga sobre acción en el medio ambiente, como también acerca de la estrategia nacional de acciones que se tomen sobre esta materia (p. 330).

## **2.3. MARCO LEGAL Y/O JURISPRUDENCIAL**

### **2.3.1. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL**

De acuerdo a la Ley N° 28245, está conformado en torno a las directrices de instituciones estatales y ministerios de los tres niveles de gobierno relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales. Del mismo modo, como señala el art. 3 de la mencionada ley, su finalidad es orientar, coordinar, supervisar, etc., y que se apliquen planes, políticas, acciones que estén destinadas a proteger el ambiente y su apropiado aprovechamiento.

### **2.3.2. SOBRE LA GESTIÓN AMBIENTAL**

La Ley N° 28245 señala que las funciones identificadas por las instituciones correspondientes de los tres niveles de gobierno se llevan a cabo bajo la Política Nacional Ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental, así como bajo las normas e instrumentos de carácter transectorial, cuya observancia es obligatoria en todos los niveles de gobierno. Este carácter implica que la acción de las autoridades públicas con competencias y responsabilidades ambientales será guiada, articulada, organizada, coordinada y controlada con el objetivo de hacer efectiva la gestión de políticas, planes, programas y acciones públicas orientadas al desarrollo sostenible del país.

### **2.3.3. EJERCICIO REGIONAL Y LOCAL DE FUNCIONES AMBIENTALES**

Siguiendo a la Ley N° 28245, los Gobiernos Regionales cumplen sus funciones de índole ambiental de acuerdo a sus leyes concordantes con políticas, planes y normas sobre los principios de gestión ambiental; y lo mismo aplica para los Gobiernos Locales.

## **2.4. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **2.4.1. HIPÓTESIS GENERAL**

La efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, en el año 2024, es deficiente.

### **2.4.2. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS**

- La implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno y las estructuras institucionales establecidas ha sido deficiente.

- El impacto de la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales en Puno ha sido deficiente.
- Los obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno son diversos y variados.

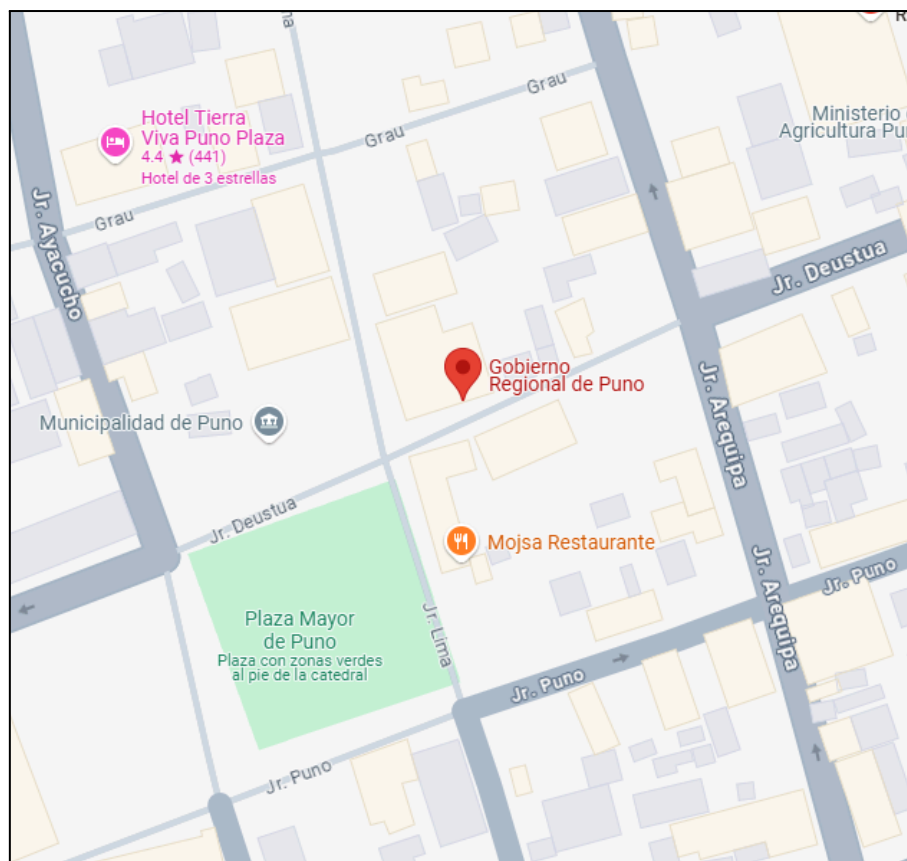
## CAPÍTULO III

### METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1. ZONA DE ESTUDIO

La presente investigación se desarrolló en la ciudad de Puno, capital de la región del mismo nombre, ubicada en el altiplano sur del Perú, a orillas del lago Titicaca. Esta ciudad constituye el principal centro político-administrativo del departamento, y concentra la sede de las principales instituciones públicas, entre ellas el Gobierno Regional de Puno (GRP), el cual se encarga de la gestión ambiental descentralizada en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

El GRP es una institución pública con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, encargada de la administración superior del departamento. Su finalidad es el desarrollo integral de la región en los ámbitos social, cultural, económico y ambiental. Tiene como sede institucional la ciudad de Puno, desde donde despliega sus funciones ejecutivas y normativas a través del Gobernador Regional, la Vicegobernadora y el Consejo Regional. Actualmente, la gestión está liderada por el Gobernador Richard Hanco Soncco y la Vicegobernadora Eladia Margot De La Riva Valle.



**Figura 01:** Ubicación del Gobierno Regional de Puno

Nota: Tomado de Google Maps

El GRP orienta su gestión mediante una visión de desarrollo sostenible, que articula la participación de la ciudadanía y de los actores del territorio en el diseño y ejecución de políticas públicas. Entre sus principales objetivos estratégicos se encuentran: brindar servicios de calidad en salud y educación, consolidar la integración regional a los corredores económicos, promover actividades económicas sostenibles con valor agregado, impulsar el turismo competitivo y articulado, y asegurar el manejo sustentable de los recursos naturales y del ambiente, incluyendo la gestión de riesgos.

En este marco, el Gobierno Regional de Puno tiene un rol central en la implementación de la Ley N° 28245, especialmente a través de su Gerencia Regional de Autoridad Ambiental, dirigida por el biólogo Juan Angles Chipana. Esta instancia, es preciso señalar, fue considerada como unidad de análisis y fuente primaria para la presente investigación, dada su responsabilidad directa en la coordinación de políticas ambientales, el funcionamiento de

las mesas técnicas por cuenca, y la elaboración y supervisión de planes de acción en materia ambiental.

### **3.2. POBLACIÓN, MUESTRA Y MUESTREO**

#### **3.2.1. POBLACIÓN**

Son los funcionarios de las oficinas del GRP, dado que de ellos depende la correcta y apropiada implementación de políticas públicas ambientales en esta parte del país, en particular las enfocadas en el cuidado de las cuencas y del lago Titicaca.

#### **3.2.2. MUESTRA**

Está constituida por los funcionarios de la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental del GRP, unidad encargada directamente de la gestión ambiental en la región. Esta delimitación responde a la necesidad de contar con “informantes clave” que posean conocimiento técnico y experiencia directa en la aplicación de la Ley N° 28245.



**Figura 02:** Sede de la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental

Muestra seleccionada.

Nº	Cargo	Rol en la planificación de la Ley 28245
1	Jefe de la Oficina Regional de Autoridad Ambiental del GRP	Responsable de la Oficina
2	Asistente técnico – Unidad de Gestión Ambiental	Rol técnico central en planificación y seguimiento
3	Especialista en planificación ambiental	Rol técnico central en planificación y seguimiento
4	Técnico administrativo – Autoridad Ambiental	Responsable directa de articulación interinstitucional
5	Técnico de soporte – Gestión Ambiental Regional	Responsable directa de articulación interinstitucional
6	Coordinadora de la Comisión Ambiental Regional (CAR – Puno)	Responsable directa de articulación interinstitucional
7	Jefe del Área de Evaluación Ambiental – OEFA Puno	Responsable de supervisión y seguimiento de cumplimiento normativo
8	Especialista técnico – Unidad de Gestión Ambiental	Formulación de planes y coordinación con MINAM
9	Responsable del Sistema de Información Ambiental Regional (SIAR)	Encargado de integrar datos e indicadores ambientales

### 3.2.3. MUESTREO

Se aplicó un muestreo no probabilístico, o dirigido, considerando la naturaleza del estudio (Hernández-Sampieri & Mendoza).

### 3.3. TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

#### 3.3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es de tipo aplicada, dado que busca evaluar la efectividad de una norma jurídica específica —la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión

Ambiental— en un contexto regional determinado (Puno), con el fin de generar conocimiento útil que pueda ser empleado para mejorar la gestión pública ambiental. Según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), la investigación aplicada se orienta a resolver problemas prácticos concretos, lo cual se ajusta al propósito de este estudio.

### **3.3.2. NIVEL DE INVESTIGACIÓN**

El nivel de investigación es el descriptivo-explicativo. Por un lado, se describirán los elementos normativos, institucionales y operativos del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno; por otro, se explicará por qué dicha norma ha sido efectiva o no, identificando factores condicionantes y obstáculos estructurales o de implementación. En ese sentido, el estudio no se limita a describir fenómenos, sino que también busca establecer relaciones causales y comprender el funcionamiento real del sistema normativo en cuestión (Ñaupas et al., 2014).

### **3.4. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

No experimental-transeccional, ya que la recolección de datos se efectuó una sola vez (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

### **3.5. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN**

El enfoque es mixto, ya que combina técnicas cualitativas y cuantitativas.

### **3.6. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS**

#### **3.6.1. TÉCNICAS**

Se aplicaron dos técnicas: la observación documental (Sierra-Bravo, 2001) y la entrevista escrita (Ñaupas et al., 2014). Ambas permitieron recoger información relevante desde un enfoque cualitativo, complementado con revisión de fuentes cuantitativas contenidas en documentos oficiales.

#### **3.6.2. INSTRUMENTOS**

Los instrumentos empleados son la ficha de revisión documental y la entrevista escrita.

La ficha de revisión documental permitió organizar la información normativa, los planes de acción, las ordenanzas regionales y los informes técnicos relevantes.

La entrevista escrita, en tanto, fue elaborada en base a los objetivos y categorías de análisis de la investigación. En ese marco, cabe destacar que las entrevistas fueron grabadas con consentimiento informado, transcritas y posteriormente analizadas.

### **3.7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS Y/O INTERPRETACIÓN DE DATOS**

Se realizó una triangulación de los datos recolectados. Es decir, primero se analizaron los documentos relacionados con la gestión ambiental y después se cotejó su impacto con las respuestas que dieron los funcionarios en las entrevistas semiestructuradas.

### **3.8. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN**

El método aplicado fue hermenéutico, pues se buscó interpretar y comprender el contexto, el significado y las implicaciones de la Ley N° 28245 en relación con la gestión ambiental en la región de Puno.

Asimismo, se adoptó un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), en tanto se utilizaron herramientas cualitativas como entrevistas y análisis documental, pero también se incluyeron datos cuantitativos secundarios (como presupuestos ejecutados, número de informes o intervenciones ambientales) que permitieron ampliar la base empírica del análisis (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2018).

### **3.9. ASPECTOS ÉTICOS DE LA INVESTIGACIÓN**

Esta investigación es original, por lo que no es copia o plagio de otras investigaciones. Por tanto, todas las ideas expuestas en el documento son fruto de la pericia del investigador, en tanto que las de otros autores han sido correctamente citadas.

### 3.10. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

**Tabla 01:** Operacionalización de variables de estudio

VARIABLE	DEFINICIÓN	DEFINICIÓN	CATEGORÍA	INDICADOR	TÉCNICAS
	CONCEPTUAL	OPERACIONAL			
<b>Efectividad de la Ley N° 28245</b>	La efectividad se define como la capacidad de realizar el efecto que se espera o desea (Real Academia de la Lengua Española, 2001). Es por ello que en la presente investigación analizaremos la efectividad de la referida ley en la ciudad de Puno el año 2024.	Se medirá a través del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley N° 28245 en la región de Puno durante el año 2024. Para ello, se evaluará el número y calidad de los programas y acciones implementadas.	Implementación de la ley 28245	.	Técnica: Observación
			Coordinación interinstitucional	1. Colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional) y entidades del Estado para aplicar la ley.	Técnica: Observación Instrumento: Revisión documental

<b>Gestión ambiental en la región Puno</b>	La gestión ambiental es un concepto nacido en las últimas décadas del siglo XX reorientando el pensamiento medioambiental a partir de instrumentos planificadores y de diagnóstico con el fin de solucionar problemas relativos al ambiente en sectores altamente industrializados del mundo (Muriel, 2006).	Se evaluará a través de la implementación de políticas, planes, programas y medidas adoptadas por las autoridades locales en la región de Puno en el marco de la Ley N° 28245. Se tomarán en cuenta la capacidad institucional y la participación activa de los funcionarios.	Capacidad institucional	1. Presupuesto asignado 2. personal capacitado 3. Infraestructura disponible	Técnica: Entrevista semiestructurada Instrumento: Entrevista escrita
			Participación de funcionarios	1. Percepción de la labor realizada 2. Participación en actividades relacionadas con la ley 3. Predisposición para cumplir y hacer cumplir las normativas	Técnica: Entrevista semiestructurada Instrumento: Entrevista escrita

**Fuente:** Elaboración propia

## CAPÍTULO IV

### EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

#### 4.1. RESULTADOS

Para organizar de forma clara y coherente la información recogida a través de entrevistas, análisis documental y datos cuantitativos, se definieron cinco categorías analíticas principales, las cuales fueron construidas a partir de la operacionalización de variables y los componentes centrales de la Ley N.º 28245.

**Tabla 02:** Categorías de análisis de la investigación

Categoría de análisis	Descripción breve
Implementación institucional del SNGA	Evalúa si se han creado e implementado estructuras y documentos normativos.
Coordinación intergubernamental	Analiza la articulación entre niveles de gobierno y su continuidad.
Obstáculos estructurales	Identifica factores que limitan la aplicación efectiva de la ley.
Participación ciudadana en la gestión ambiental	Examina el involucramiento social en procesos y espacios ambientales.
Percepción institucional sobre la Ley N.º 28245	Sistematiza las valoraciones técnicas sobre la utilidad, cumplimiento y operatividad.

**Fuente:** Elaboración propia

#### 4.1.1. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, EN EL AÑO 2024

La información que presentamos a continuación fue organizada a fin de evaluar la aplicación práctica de la ley, la existencia de mecanismos de coordinación ambiental, y los factores que determinan su escasa o limitada efectividad.

##### 4.1.1.1 Cumplimiento normativo e institucional

Una de las primeras evidencias identificadas es que la implementación de la Ley N.º 28245 ha sido cumplida principalmente en su dimensión formal y normativa. Esto se traduce en la existencia de documentos técnicos, planes y ordenanzas, así como en la instalación de órganos colegiados, como la Comisión Ambiental Regional (CAR) y las mesas técnicas por cuenca.

**Tabla 03:** Documentos y estructuras institucionales relacionadas con la Ley N.º 28245 en la región Puno (2020–2024)

Instrumento / Estructura	Estado actual	Observaciones relevantes
Diagnóstico Ambiental Regional	Actualizado al 2023	Sirve de base para los planes de acción por cuenca
Planes de Acción Ambiental por Cuenca	Cuatro en ejecución	Coata, Ramis, Suches, Llallimayo
Comisión Ambiental Regional (CAR)	Activa, reuniones bimestrales	Participación intersectorial, limitada ejecución
Mesas Técnicas por Cuenca	Activas de forma intermitente	Su activación depende de conflictos ambientales

Ordenanzas Regionales sobre gestión ambiental      Emitidas varias desde 2020      Carecen de mecanismos de seguimiento o fiscalización

**Fuente:** Elaboración propia

#### 4.1.1.2 Operatividad del sistema de gestión ambiental en la región Puno

En términos operativos, la aplicación efectiva de la Ley N.º 28245 es limitada. Y es que las acciones derivadas de la norma no cuentan con financiamiento suficiente ni con equipos técnicos consolidados, lo que afecta directamente su capacidad para transformar las condiciones ambientales del territorio

**Tabla 04:** Factores que limitan la operatividad de la Ley N.º 28245 en Puno

<b>Factor limitante</b>	<b>Frecuencia en entrevistas</b>	<b>Ejemplos mencionados</b>
Falta de presupuesto específico	Alta	No se ejecutan planes de acción ambiental por falta de recursos
Rotación constante de personal técnico	Alta	Cambios cada gestión afectan continuidad y conocimientos técnicos
Debilidad de capacidades en gobiernos locales	Alta	Falta de especialistas ambientales en distritos
Participación ciudadana limitada	Media	Solo en contextos de conflicto, no hay vigilancia sostenida
Voluntad política insuficiente	Alta	El tema ambiental no es prioridad frente a obras visibles

**Fuente:** Entrevistas realizadas a funcionarios de la GRAA del GRP.

Estos factores generan una ejecución parcial y dependiente de circunstancias externas. Asimismo, se comprueba que las iniciativas ambientales avanzan solo cuando existe presión social, conflicto ambiental o apoyo externo (como del MINAM o cooperación internacional), lo que impide que la gestión ambiental sea sostenible en el tiempo.

#### 4.1.1.3 Percepción institucional sobre la efectividad de la Ley N.º 28245

Gracias a las entrevistas realizadas, se identificó la percepción del personal técnico de la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental (GRAA) sobre la efectividad de la ley. La mayoría coincide en que existe un marco legal útil, pero poco aplicado operativamente. La ley es considerada necesaria, pero su impacto en la realidad regional es, hasta el momento, limitado.

**Tabla 05:** Resumen de percepciones sobre la efectividad de la Ley N.º 28245

Tema evaluado	Percepción dominante
Utilidad del marco legal	Alta, pero principalmente normativa
Coordinación intergubernamental	Formalmente activa, pero débil en la práctica
Participación ciudadana	Necesaria, pero aún incipiente
Cambios reales en el ambiente regional	Escasos, procesos aún en fase diagnóstica
Necesidad de reforma o fortalecimiento	Urgente, para mejorar cumplimiento e impacto

**Fuente:** Entrevistas semiestructuradas, elaboración propia.

Estas percepciones coinciden con los hallazgos documentales y cuantitativos: la Ley N.º 28245 ha permitido avances en planificación y en institucionalidad ambiental, pero aún no ha generado un cambio estructural ni sostenido en la gestión ambiental de la región.

Los resultados indican, pues, que existe una estructura institucional mínima, con planes y espacios de coordinación ambiental; asimismo, que la ejecución práctica de la ley es parcial, afectada por limitaciones presupuestales, técnicas y políticas; que la coordinación intergubernamental está formalizada, pero no consolidada como proceso continuo; que la ley cumple una función orientadora, pero aún no una función transformadora de la realidad ambiental; que la percepción del personal especializado es crítica, reconociendo avances normativos, pero una baja eficacia operativa.

#### **4.1.2. EVALUACIÓN DE CÓMO SE HA IMPLEMENTADO EL SNGA EN LA REGIÓN PUNO Y QUÉ ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES SE HAN ESTABLECIDO.**

La implementación del SNGA en la región de Puno representa un desafío estructural que articula tres niveles de gobierno en un contexto de alta complejidad social y ambiental. El SNGA, regulado por la Ley N° 28245, busca garantizar que las políticas, planes, normas y acciones en materia ambiental sean coherentes y articuladas, lo cual involucra la creación de documentos normativos y también la existencia de estructuras institucionales operativas y mecanismos de planificación y evaluación ambiental que funcionen de manera efectiva.

Desde una perspectiva jurídico-doctrinal, autores como Cafferatta (2004) y Wieland Fernandini (2019) destacan que el sistema de gestión ambiental no solo debe existir formalmente, sino funcionar materialmente, mediante el cumplimiento de sus instrumentos, principios y funciones operativas. En esta línea, Muriel (2006) define la gestión ambiental como un conjunto de acciones planificadas que permiten enfrentar problemas ambientales desde un enfoque integral, técnico y participativo.

##### **4.1.2.1 Evaluación de la implementación normativa y funcional del SNGA**

###### **a) Análisis cualitativo**

Las seis entrevistas realizadas revelan una percepción común sobre el cumplimiento formal del SNGA, centrado en la elaboración de diagnósticos, planes y ordenanzas, aunque con importantes limitaciones operativas y presupuestales.

Por ejemplo, en la Entrevista 3, la especialista en planificación ambiental, señala:

*"Hemos cumplido con los instrumentos de planificación requeridos por ley, como los diagnósticos ambientales regionales, los planes de acción por cuenca y las ordenanzas que reconocen espacios de gestión ambiental. Claro, aún hay desafíos en la implementación de acciones físicas por temas presupuestales."*

De forma similar, en la Entrevista 2 se revela:

*"Se han venido desarrollando acciones dentro del marco de la ley. Se han elaborado diagnósticos y se han definido planes de acción en algunas zonas prioritarias. hay muchos retos, pero se están haciendo esfuerzos."*

Estas afirmaciones coinciden con lo señalado por Becerra Urbina (2015), quien advierte que la implementación legal de normas ambientales en el Perú enfrenta el dilema entre cumplimiento documental y ejecución material, muchas veces debilitado por restricciones presupuestales y técnicas.

## b) Análisis cuantitativo

Los datos oficiales proporcionados por la GRAA del GRP permiten constatar lo siguiente:

**Tabla 06:** Planes de Acción Ambiental implementados por cuenca (2020–2024)

Cuenca prioritaria	Plan de acción elaborado	Plan de acción ejecutado parcialmente	Ordenanza Regional emitida
Coata	Sí	Sí	Sí
Ramis	Sí	Sí	Sí
Suches	Sí	No	No
Llallimayo	Sí	Sí	Sí

**Fuente:** Gobierno Regional de Puno, GRAA.

El cuadro muestra que, si bien los cuatro planes de acción han sido elaborados, solo tres presentan ejecución parcial, y solo tres cuentan con respaldo normativo mediante ordenanza. Esto confirma la existencia de avances formales, pero también evidencia una brecha de implementación práctica, especialmente en la cuenca Suches.

## c) Interpretación

Los hallazgos cualitativos y cuantitativos indican una implementación funcional limitada del SNGA en la región de Puno. Aunque se cumplen con instrumentos normativos requeridos por ley, como recomienda Calle & Pulga-Vidal (2010), los funcionarios reconocen que su aplicación práctica está restringida.

La perspectiva crítica de la Entrevista 4 resulta reveladora:

*"Se cumplen ciertos procesos: informes, planes, diagnósticos. Pero en lo operativo, los impactos son mínimos. Hay cumplimiento formal, pero poca transformación real en la situación ambiental de las comunidades."*

Desde la teoría ambiental y social, Aliste & Urquiza (2010) advierten que los sistemas ambientales pueden degenerar en estructuras burocráticas sin efectividad real si no integran acciones concretas, financiamiento sostenido y gobernanza multisectorial.

#### 4.1.2.2 Análisis de estructuras institucionales para la gestión ambiental

##### a) Análisis cualitativo

Todos los entrevistados coinciden en que las principales estructuras institucionales implementadas en Puno son las siguientes:

- Mesas técnicas por cuenca (Coata, Ramis, Suches, Llalimayo).
- Comisión Ambiental Regional (CAR).
- Comisiones Ambientales Locales (CAL) en algunos municipios.

En la Entrevista 2 se señala:

*"Estas mesas permiten identificar, analizar y proponer soluciones concertadas a los principales problemas ambientales."*

Y en la entrevista 4 se añade::

*"La CAR es el espacio formal de concertación donde se revisan políticas y acciones. También hay CAL en algunas municipalidades provinciales y distritales."*

Esta estructura responde al diseño previsto en la Ley N° 28245, el cual fue analizado también por Ñahui (2019), quien confirma que estas comisiones cumplen una función importante para la descentralización ambiental, siempre que cuenten con recursos, personal y apoyo técnico.

## b) Análisis cuantitativo

Los datos disponibles indican lo siguiente:

**Tabla 07:** Estructuras ambientales operativas en la región Puno (2024)

<b>Estructura institucional</b>	<b>¿Formalmente establecida?</b>	<b>¿Con funcionamiento operativo actual?</b>
Comisión Ambiental Regional (CAR)	Sí	Sí
Mesas técnicas por cuenca (4)	Sí	Sí (3 operativas activas)
Comisiones Ambientales Locales (CAL)	Sí (7 provincias)	No (funcionan solo en 3)

**Fuente:** Gobierno Regional de Puno.

Esto confirma que, aunque las estructuras han sido creadas, su operatividad es parcial, especialmente a nivel local.

## c) Interpretación

Se puede afirmar que la región ha avanzado en la creación formal de estructuras de gestión, lo cual se alinea con lo referido por Cafferatta (2004) y la Ley N° 28245, pero su sostenibilidad y operatividad depende en gran medida del contexto político, social y presupuestal.

En la Entrevista 5 se resume esto con claridad:

*"Si no hay presión social, muchas de estas estructuras se paralizan. Todo depende de la coyuntura."*

Esto también es respaldado por Figueroa (2022), quien advierte que la implementación ambiental sin financiamiento ni compromiso político solo produce estructuras vacías de contenido.

Consecuentemente, se puede decir que la implementación del SNGA en la región Puno presenta un grado medio de avance, pues:

- Se han cumplido formalmente los instrumentos normativos (diagnósticos, planes, ordenanzas).
- Existen estructuras institucionales principales, como mesas técnicas y comisiones ambientales.
- Sin embargo, su operatividad es parcial, limitada por presupuesto, rotación de personal y dependencia de la coyuntura social.

Desde el enfoque jurídico y ambiental, este hallazgo valida lo planteado por Becerra Urbina (2015) y Muriel (2006), cuando sostienen que la gestión ambiental no puede quedarse en el plano legal-formal, sino que debe traducirse en capacidad operativa, articulación territorial y resultados concretos.

#### **4.1.3. ANALIZAR QUÉ IMPACTO HA TENIDO LA LEY N° 28245 EN LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN PUNO.**

La coordinación intergubernamental es una condición indispensable para la gestión ambiental efectiva, en tanto que los problemas ambientales atraviesan competencias, territorios y niveles de autoridad. La Ley N° 28245 establece al SNGA como un marco funcional descentralizado, cuya efectividad depende en gran medida de la articulación entre el gobierno nacional, regional y local.

Desde una perspectiva doctrinal, Canobbio-Rojas y Cárdenas-Aragón (2020) explican que una buena gestión ambiental no es posible si las estructuras intergubernamentales no tienen canales formales de articulación, reglas operativas claras y una cultura de cooperación entre sectores. De forma similar, Figueroa (2022) argumenta que la ejecución local de políticas ambientales nacionales exige alineación institucional, capacidad política y mecanismos permanentes de comunicación multiactoral.

En este contexto, queda claro que el grado de articulación institucional logrado en la región Puno a partir de la entrada en vigor de la Ley N° 28245, con especial atención en el funcionamiento de las mesas técnicas por cuenca, la Comisión Ambiental Regional, y los procesos de toma de decisiones compartidas en materia ambiental, es decisivo.

#### 4.1.3.1 Análisis cualitativo

##### a) Percepciones sobre la articulación interinstitucional

Los entrevistados coinciden en que la Ley N° 28245 ha abierto el camino para una mejor coordinación, aunque esta sigue siendo frágil, incompleta o coyuntural. Por ejemplo, en la Entrevista 2 se sostiene:

*"La coordinación ha ido mejorando, aunque aún hay desafíos. Se hacen esfuerzos para mantener reuniones interinstitucionales, compartir información técnica y tomar decisiones conjuntas."*

De forma similar, en la Entrevista 3 se afirma:

*"Hoy tenemos canales más claros de comunicación y articulación. Realizamos reuniones bimestrales, elaboramos planes conjuntos, y cada institución asume compromisos conforme a sus competencias."*

Sin embargo, la perspectiva de del Entrevistado N° 4 introduce una crítica directa:

*"Formalmente existe coordinación. Hay reuniones, se firman actas, se habla de cooperación. Pero cuando se trata de ejecutar acciones, las instituciones se culpan unas a otras, nadie asume responsabilidad completa."*

Estas opiniones reflejan dos planos diferentes: el nivel formal, en el que la Ley 28245 ha generado estructuras y procedimientos, y el nivel operativo, donde la ejecución conjunta de acciones aún presenta fallas.

##### b) Mecanismos de coordinación identificados

Los mecanismos principales mencionados en las entrevistas son:

- Mesas técnicas por cuenca, con participación multisectorial (GRP, municipalidades, ANA, OEFA, dirigentes sociales)
- Comisión Ambiental Regional (CAR) como espacio técnico–normativo
- Reuniones interinstitucionales por coyuntura o conflicto socioambiental
- Planes de acción consensuados para zonas críticas (Coata, Ramis, Llalimayo)

No obstante, el uso efectivo y permanente de estos espacios aún no está garantizado. Como señala el Entrevistado N° 5:

"Se coordinan reuniones periódicas. Se busca que todas las instituciones trabajen de manera articulada. Cada entidad tiene sus funciones y se intenta que haya una respuesta más rápida a los problemas."

#### 4.1.3.2 Análisis cuantitativo

Los datos concretos sobre el funcionamiento de los espacios de coordinación interinstitucional son los siguientes:

**Tabla 08:** Reuniones de coordinación interinstitucional por cuenca (2020–2024)

<i>Cuenca</i>	<i>N° de reuniones realizadas</i>	<i>N° de instituciones participantes (promedio)</i>	<i>Plan de acción vigente</i>	<i>Actas firmadas</i>
<i>Coata</i>	<i>16</i>	<i>11</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>
<i>Ramis</i>	<i>12</i>	<i>9</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>
<i>Llallimayo</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>Sí</i>	<i>Sí</i>
<i>Suches</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>No</i>	<i>No</i>

**Fuente:** Gobierno Regional de Puno.

Este cuadro deja notar que existe una frecuencia significativa de reuniones en algunas cuencas, como Coata y Ramis. Sin embargo, hay grandes desequilibrios, como en el caso de la cuenca Suches, donde la articulación es débil o inactiva.

#### 4.1.3.3 Triangulación: ¿Coordinación formal o coordinación efectiva?

Los datos cualitativos y cuantitativos muestran que la Ley N° 28245 ha logrado establecer mecanismos formales de coordinación; pero su efectividad práctica varía según el contexto, la presión social y el liderazgo institucional.

Brousett-Minaya et al. (2021) advierten que en Puno los conflictos ambientales tienden a activar los mecanismos de coordinación, pero una vez que disminuye la presión, muchos espacios pierden continuidad.

Este fenómeno se refleja en las declaraciones del Entrevistado N° 5, quien afirma:

*"Si no hay presión social, muchas de estas estructuras se paralizan. Todo depende de la coyuntura."*

Desde la teoría jurídica, Becerra Urbina (2015) y Calle & Pulga-Vidal (2010) advierten que el derecho ambiental en el Perú ha sido diseñado bajo un enfoque normativo de responsabilidad compartida, pero sin mecanismos vinculantes ni sanciones claras por incumplimiento. Por ello, muchas veces la coordinación es más voluntaria que obligatoria.

Asimismo, De la Varga (2022), en su estudio sobre coordinación ambiental multinivel, plantea que la articulación debe traducirse en acciones conjuntas verificables, no solo en reuniones o actas. Esta visión crítica ayuda a comprender por qué, a pesar de las buenas intenciones, muchos planes ambientales quedan en el papel.

#### **4.1.3.4 Factores que afectan la articulación intergubernamental**

A partir de las entrevistas y la literatura citada, se identifican cinco factores críticos que limitan una coordinación efectiva entre los niveles de gobierno:

##### **a) Presupuesto insuficiente**

- Imposibilita cumplir compromisos interinstitucionales.
- Falta de partidas específicas para acciones ambientales.

##### **b) Alta rotación de autoridades**

- Impide continuidad institucional y seguimiento de acuerdos.
- Genera desconocimiento del marco legal y de los compromisos asumidos.

##### **c) Falta de liderazgo político**

- Autoridades priorizan obras visibles, no acciones ambientales.
- Se traduce en falta de voluntad para convocar y sostener mesas técnicas.

##### **d) Desigual capacidad técnica**

- Gobiernos locales sin personal especializado.
- Dificultades para interpretar diagnósticos o participar en decisiones complejas.

##### **e) Escasa institucionalización del diálogo**

- Reuniones dependen de coyunturas o conflictos.

- Falta de agendas permanentes o de órganos de seguimiento.

Cafferatta (2004) advierte que un sistema de gestión ambiental sin institucionalidad fuerte tiende a generar “espacios de planificación vacíos” donde se reproducen las desigualdades entre los actores.

**Tabla 09:** Coordinación intergubernamental en Puno

Aspecto evaluado	Situación actual	Fuente
Estructuras interinstitucionales formales	Sí. Existentes y reconocidas legalmente	Ley 28245, Entrevistas
Coordinación efectiva en zonas priorizadas	Parcial – fuerte en Coata y Ramis, débil en Suches	Datos GRP
Participación activa de actores multisectoriales	Sí en áreas críticas (agua, salud), no en otras	Entrevistas
Sostenibilidad de la articulación	No. Altamente dependiente de coyuntura	Entrevistas, Figueroa (2022)
Mecanismos de cumplimiento y seguimiento	No. Débiles o inexistentes	Becerra Urbina (2015)

**Fuente:** Gobierno Regional de Puno.

De este modo, se puede aseverar que la Ley N° 28245 ha tenido un impacto positivo parcial en la coordinación intergubernamental en la región Puno. Y es que, si bien ha establecido estructuras formales y ha fomentado espacios de diálogo, su impacto práctico aún enfrenta graves limitaciones operativas, entre ellas:

- Falta de financiamiento sostenido.
- Debilidad en el liderazgo político y técnico.
- Articulación condicionada por la presión social.

Desde una perspectiva teórica, estos hallazgos confirman lo señalado por Figueroa (2022) y Canobbio-Rojas & Cárdenas-Aragón (2020): un sistema de gestión ambiental solo funciona

si se logra una articulación efectiva, sostenida, institucionalizada y vinculante, más allá de la formalidad normativa.

En Puno, la Ley 28245 ha sido un marco habilitante, pero no suficiente por sí sola. La implementación real de la coordinación ambiental depende de otros factores clave como la planificación estratégica, el financiamiento, la formación técnica y el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y sanción.

#### **4.1.4. DETERMINAR CUÁLES SON LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS QUE HAN LIMITADO LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245 EN LA REGIÓN PUNO.**

Toda política pública ambiental, para ser efectiva, debe enfrentar y superar diversas barreras institucionales, sociales, técnicas y políticas. La Ley N° 28245 propone un modelo de gestión descentralizada, participativa y basada en responsabilidades compartidas. No obstante, su eficacia normativa no depende exclusivamente del diseño legal, sino de su capacidad para operar en contextos reales.

De acuerdo con Cafferatta (2004) y Becerra Urbina (2015), los principales obstáculos para la implementación del Derecho Ambiental en América Latina están vinculados a:

- Insuficiencia presupuestal
- Falta de capacidades técnicas
- Carencia de cultura ambiental
- Débil institucionalidad
- Bajo nivel de gobernanza

Considerando esto, ahora analizamos los principales factores que, según los funcionarios entrevistados y los datos empíricos disponibles, limitan la eficacia de la Ley N° 28245 en la región de Puno.

##### **4.1.4.1 Análisis cualitativo**

###### **a) Presupuesto insuficiente**

Este es el obstáculo más repetido en todas las entrevistas. El personal técnico señala que las acciones ambientales son limitadas no por falta de planificación, sino por restricciones financieras severas.

Entrevistado N° 1:

*"El tema de la implementación de cualquier acción va acompañado de un tema presupuestal. Muchas veces estas intervenciones requieren una inversión económica fuera del POI, y no hay fondos disponibles."*

Entrevistado N° 2:

*"Las principales limitaciones son el presupuesto limitado, la burocracia administrativa y, claro, la falta de personal especializado."*

Estos testimonios se alinean con lo dicho por Figueroa (2022), quien destaca que sin asignación de recursos específicos y reglas claras de ejecución, las políticas ambientales no logran materializarse en acciones sostenidas.

#### **b) Rotación de personal y autoridades**

Otro obstáculo crítico identificado es la alta rotación del personal técnico y de las autoridades locales y regionales, lo cual interrumpe la continuidad institucional.

Entrevistado N° 4:

*"La rotación constante impide dar continuidad a los procesos. Cada nuevo funcionario vuelve a empezar. Además, muchas veces (los nuevos trabajadores) no conocen la ley."*

Esta condición impide la consolidación de equipos técnicos capacitados y dificulta el seguimiento de los compromisos asumidos en mesas técnicas u otras instancias.

#### **c) Falta de capacidades técnicas y formación ambiental**

Varios entrevistados señalan que muchos municipios no cuentan con personal especializado en medio ambiente, lo cual reduce significativamente la calidad de la ejecución de planes ambientales.

Entrevistado N° 2:

*"Muchos municipios no tienen personal capacitado en temas ambientales, o tienen a personas encargadas que no son especialistas en el área."*

Entrevistado N° 5:

*"Algunas municipalidades ya están contratando personal especializado, pero otras siguen teniendo personal sin formación específica."*

Según Muriel (2006), la gestión ambiental requiere estructuras administrativas, pero también equipos multidisciplinarios con competencias técnicas y habilidades de articulación territorial.

#### **d) Débil participación ciudadana y falta de cultura ambiental**

Varios entrevistados coinciden en que la población aún no asume un rol activo y corresponsable en la gestión ambiental.

Entrevistado N° 1:

*"Mucha gente reclama, pero no participa en las soluciones. La sociedad también debe involucrarse, y para eso hace falta educación ambiental."*

Entrevistado N° 3:

*"Hemos tenido avances en involucrar a dirigentes, juntas vecinales y organizaciones sociales, pero aún hay un gran sector de la población que no conoce sus derechos ambientales."*

Estos hallazgos se corresponden con lo afirmado por Tumi (2024) y Gonzales (2020), quienes destacan la urgencia de desarrollar procesos continuos de educación ambiental para fortalecer la conciencia ciudadana, especialmente en zonas rurales.

#### **e) Voluntad política limitada**

Algunos funcionarios denuncian que el tema ambiental no es prioridad política para muchas autoridades, lo cual limita el respaldo institucional a los compromisos ambientales.

Entrevistado N° 5:

*"El ambiente no vende políticamente. Las autoridades priorizan obras visibles o de corto plazo."*

Este punto coincide con Radovich (2018), quien destaca que, sin voluntad política, incluso las mejores leyes ambientales quedan en letra muerta.

#### **4.1.4.2 Análisis cuantitativo**

Los datos oficiales también permiten evidenciar varios de estos obstáculos:

**Tabla 10:** Presupuesto ejecutado por año en temas ambientales

<b>Año</b>	<b>Presupuesto asignado (S/)</b>	<b>Presupuesto ejecutado (S/)</b>	<b>% de ejecución</b>
2020	3,200,000	2,150,000	67.2%
2021	2,800,000	1,900,000	67.9%
2022	3,000,000	2,070,000	69.0%
2023	2,700,000	1,730,000	64.1%
2024	2,500,000	(corte: marzo) 1,100,000	44.0%

**Fuente:** Gobierno Regional de Puno.

A pesar de existir un presupuesto destinado a temas ambientales, su ejecución es sistemáticamente baja. Esto refuerza el argumento sobre la falta de planificación operativa, capacidad técnica o voluntad política.

**Tabla 11:** Personal técnico ambiental en municipios de la región (2024)

<b>Tipo de municipio</b>	<b>N° de municipios</b>	<b>Con personal especializado</b>	<b>Sin personal especializado</b>
Provinciales (13)	13	9	4
Distritales (110)	110	32	75

**Fuente:** Diagnóstico institucional del GRP, 2024

Este dato muestra una alarmante desigualdad en la capacidad técnica para aplicar la Ley N° 28245, sobre todo en distritos rurales.

#### 4.1.4.3 Triangulación e interpretación

A partir de los hallazgos cualitativos y cuantitativos, se identifican cinco grandes bloques de obstáculos:

**Tabla 12:** Obstáculos en la implementación de la Ley N° 28245

<b>Bloque de obstáculos</b>	<b>Nivel de evidencia</b>	<b>Impacto en la implementación de la Ley</b>
Presupuesto insuficiente	Alto	Limita ejecución de planes y compromisos
Rotación de personal	Alto	Interrumpe continuidad institucional
Débil capacidad técnica	Alto	Reduce calidad de ejecución
Falta de participación social	Medio–alto	Debilita legitimidad y vigilancia social
Voluntad política limitada	Alto	Reduce prioridad del tema ambiental

**Fuente:** Elaboración propia.

Según Calle & Pulga-Vidal (2010) y Becerra Urbina (2015), estos factores son comunes en contextos regionales peruanos donde el sistema de gestión ambiental aún no se ha institucionalizado de manera apropiada.

Desde una mirada social, Aliste & Urquiza (2010) proponen entender estos obstáculos como síntomas de una falta de “gobernanza ambiental territorial”, es decir, la ausencia de un sistema articulado y participativo que involucre no solo al Estado, sino también a la sociedad civil y al sector privado.

Por tanto, se demuestra que la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno está severamente limitada por obstáculos estructurales, entre ellos:

- La insuficiencia presupuestal crónica, que impide ejecutar acciones planificadas.
- La rotación de personal y la falta de capacidades técnicas, que reducen la eficiencia institucional.

- La baja participación ciudadana y la débil cultura ambiental, que afectan la vigilancia y corresponsabilidad social.
- La limitada voluntad política de las autoridades, que no priorizan la agenda ambiental en sus decisiones estratégicas.

Todo esto, además, está interrelacionado y se refuerza mutuamente. Para superar las limitaciones, no basta con modificar la norma. Como señalan Muriel (2006) y Canobbio-Rojas & Cárdenas-Aragón (2020), se requiere una reforma profunda de la institucionalidad ambiental, con mayores recursos, personal estable, formación continua y mecanismos de fiscalización real.

## **4.2. DISCUSIÓN**

### **4.2.1. IMPLEMENTACIÓN VERSUS APLICACIÓN**

Si bien en la región Puno se han logrado avances formales en cuanto a la implementación de los instrumentos del SNGA, su aplicación efectiva aún enfrenta obstáculos estructurales. Esta tensión entre el cumplimiento normativo formal y la aplicación práctica ha sido abordada por Ñahui (2019), quien identificó que, por ejemplo, las municipalidades limeñas, pese a tener responsabilidades ambientales, no cumplen eficazmente con su rol, evidenciando una brecha persistente entre el marco legal y la gestión efectiva.

Lo mismo es perceptible en el contexto puneño: existen diagnósticos, planes de acción, ordenanzas y estructuras como las mesas técnicas y la Comisión Ambiental Regional (CAR), pero su operatividad es parcial y condicionada, como lo demuestra la ausencia de ejecución en la cuenca Suches. Esto coincide con la observación de Figueroa (2022) sobre el caso argentino, donde a pesar de leyes ambientales formales, la implementación real varía fuertemente en los territorios debido a coaliciones locales, capacidades institucionales y compromisos políticos.

Desde una mirada jurídica, Cafferatta (2004) y Wieland Fernandini (2019) advierten que el Derecho Ambiental requiere de mecanismos de acción sostenida y coordinada, y que una ley sin ejecución pierde su fuerza normativa y su legitimidad social, especialmente en contextos descentralizados como el peruano.

#### **4.2.1.1 Instrumentos ambientales implementados en Puno**

Tal como se muestra en los resultados, los planes de acción ambiental han sido elaborados para las cuencas más críticas de la región (Coata, Ramis, Llallimayo), pero su nivel de ejecución es dispar. En el caso de Suches, no se ha logrado ni siquiera institucionalizar un plan activo con respaldo normativo. Este patrón de cumplimiento parcial puede explicarse desde la mirada de De la Varga (2022), quien al comparar leyes climáticas en España, concluye que incluso con herramientas jurídicas sólidas, la falta de seguimiento y compromiso institucional produce políticas ineficaces, lo que también es observable en el caso peruano.

Los datos obtenidos demuestran una implementación basada en el cumplimiento de exigencias mínimas normativas (planes, diagnósticos, ordenanzas), pero sin lograr alcanzar una dinámica de gestión ambiental sistemática, territorializada ni proactiva, lo que se asemeja a la situación identificada por Radovich (2018) en Argentina, donde la Ley General del Ambiente fue aprobada con principios avanzados como el precautorio y la responsabilidad solidaria, pero su implementación ha sido obstaculizada por conflictos federales, descoordinación institucional y resistencia política.

#### **4.2.1.2 Creación formal sin sostenibilidad operativa**

En la región de Puno se han creado estructuras formales importantes: las mesas técnicas por cuenca, la Comisión Ambiental Regional (CAR) y algunas Comisiones Ambientales Locales (CAL). No obstante, estas no funcionan de manera regular ni uniforme, sino que responden a eventos de crisis o presión social, en línea con lo identificado por Ponce (2018) en su estudio sobre la cuenca del río Ramis.

Ponce observó, en efecto, que el sistema normativo ambiental peruano es altamente antropocéntrico, reactivo y fragmentado, lo que impide consolidar procesos de remediación estructurales o sostenidos. En esa lógica, las mesas técnicas en Puno se reactivan cuando hay conflicto y desaparecen cuando baja la presión, revelando su carácter más político que institucional.

Del mismo modo, Yampasi (2016) ya advertía en su evaluación sobre gestión de residuos en la Municipalidad Provincial de Puno que, aunque existía normativa y oficinas de gestión ambiental, el cumplimiento era deficiente por falta de liderazgo, desconocimiento del marco legal y ausencia de directivas operativas. Este patrón de creación sin funcionamiento efectivo también fue reportado en Hinojosa (2018), quien concluyó que en las municipalidades del Cono Norte de Lima, el problema no era la inexistencia de leyes, sino la falta de apropiación institucional y el desinterés de la ciudadanía.

#### **4.2.1.3 ¿Es efectiva la Ley N° 28245 en su dimensión institucional?**

Existe una contradicción de fondo: la Ley N° 28245 fue diseñada para institucionalizar un sistema articulado y descentralizado de gestión ambiental, pero en la práctica, su estructura en la región Puno es frágil y dependiente de factores externos, como liderazgo político, presión social y disponibilidad presupuestal.

Desde el Derecho Ambiental, esto supone una forma de ineficacia estructural, en tanto que la norma existe, pero no logra transformar la realidad para la que fue creada. Este fenómeno ha sido discutido por Gonzales (2020), quien señala que muchas leyes ambientales en el Perú carecen de mecanismos claros de ejecución y sanción, lo que las vuelve normativamente legítimas, pero social y operativamente ineficaces.

La experiencia internacional respalda esta crítica. Radovich (2018) demuestra que en Argentina, la Ley General del Ambiente enfrenta problemas similares: sin capacidad de sanción ni financiamiento adecuado, el principio precautorio no se aplica de forma sistemática, y los conflictos ambientales quedan sin resolver.

Por su parte, Canobbio-Rojas & Cárdenas-Aragón (2020), en su estudio comparativo sobre México, afirman que para que un sistema de gestión ambiental funcione, debe tener estructura legal, mecanismos de control, recursos financieros y compromiso político de todos los niveles del Estado, condiciones que aún no se consolidan en el caso peruano.

En resumen, la implementación de la Ley N° 28245 en Puno ha avanzado en lo formal, pero no en lo funcional. Existen los documentos, las mesas, las comisiones, pero no su articulación permanente ni su sostenibilidad operativa.

Este patrón confirma los hallazgos de autores como Figueroa (2022) y Hinojosa (2018), quienes muestran que la gestión ambiental en Latinoamérica y en el Perú tiende a reproducir estructuras formales sin contenido efectivo, debido a problemas institucionales, falta de financiamiento, escasa gobernanza ambiental y limitada voluntad política.

Por tanto, es indispensable repensar la implementación de la Ley N° 28245 en clave territorial, participativa y técnica, incorporando mecanismos de evaluación, seguimiento y sanción que transformen el sistema legal en un sistema verdaderamente operativo y eficaz.

#### **4.2.2. GOBERNANZA AMBIENTAL Y ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL**

La coordinación intergubernamental es uno de los pilares de los sistemas modernos de gestión ambiental. Desde una perspectiva doctrinal, Cafferatta (2004) argumenta que el Derecho Ambiental se estructura sobre principios que exigen cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad entre los diversos niveles de gobierno. Esta visión es retomada por Canobbio-Rojas y Cárdenas-Aragón (2020), quienes plantean que un sistema de gestión ambiental efectivo requiere no solo una arquitectura legal clara, sino también mecanismos reales y funcionales de articulación institucional.

En el caso de la Ley N° 28245, la norma fue concebida como una Ley Marco que organiza el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), precisamente para estructurar relaciones colaborativas entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Sin embargo, como evidencian los resultados de esta investigación en la región Puno, la existencia de marcos normativos no garantiza, por sí sola, procesos de coordinación efectivos ni sostenidos en el tiempo.

##### **4.2.2.1 Coordinación parcial, formal y coyuntural**

Los hallazgos revelan que el impacto de la Ley N° 28245 en la coordinación entre niveles de gobierno ha sido positivo en el plano formal, al permitir la creación de mesas técnicas, comisiones ambientales y reuniones multisectoriales; sin embargo, su impacto operativo ha sido limitado, dependiente de factores como:

- Presión social por conflictos ambientales
- Voluntad política de autoridades regionales o locales

- Capacidad técnica y presupuestal de las entidades participantes

Este diagnóstico es consistente con el planteamiento de Figueroa (2022), quien demostró que la implementación de la Ley de Bosques en Argentina varía fuertemente entre provincias no por aspectos estructurales, sino por las dinámicas de coaliciones institucionales, capacidades territoriales y acuerdos políticos.

En Puno, la coordinación entre niveles de gobierno se activa principalmente cuando existe una crisis ambiental —como la contaminación del río Coata—, pero no está institucionalizada como proceso continuo. Esto confirma lo señalado por Radovich (2018): que las leyes ambientales, por sí solas, no resuelven conflictos si no se traducen en prácticas estables de gestión colaborativa y cumplimiento.

#### **4.2.2.2 Limitaciones estructurales de la coordinación ambiental en Puno**

Entre los obstáculos más recurrentes que afectan la coordinación intergubernamental se identificaron:

- Falta de presupuesto específico para implementar compromisos multilaterales.
- Rotación constante de funcionarios, lo que debilita la memoria institucional.
- Desigual nivel técnico entre entidades, especialmente en municipalidades rurales.
- Prioridades políticas divergentes entre niveles de gobierno.
- Carencia de órganos permanentes de seguimiento y evaluación.

Estas limitaciones están documentadas en estudios previos. Por ejemplo, Ñahui (2019) constató que las deficiencias institucionales en la Municipalidad de Ate Vitarte (Lima) generaban una implementación fragmentada del sistema ambiental, lo cual también se verifica en el caso puneño. Hinojosa (2018) encontró patrones similares en municipalidades del Cono Norte de Lima, donde la falta de continuidad política y técnica afectaba la coordinación entre gobiernos locales y el nivel nacional.

A nivel internacional, De la Varga (2022) observó que incluso en contextos normativamente avanzados —como España—, la coordinación autonómica en temas climáticos se ve afectada por la falta de seguimiento institucionalizado y recursos específicos para su sostenibilidad.

#### **4.2.2.3 ¿Qué tipo de coordinación genera la Ley N° 28245?**

Una de las preguntas que planteamos en esta investigación es si la Ley N° 28245 logra estructurar una coordinación vertical efectiva y no solo una formal o simbólica. De acuerdo con los resultados, se observa que:

- La Ley ha permitido crear espacios de diálogo y planificación compartida
- Ha definido competencias generales por niveles de gobierno
- Ha estimulado la creación de instrumentos territoriales compartidos (planes de acción por cuenca)

Sin embargo, no ha establecido mecanismos vinculantes de seguimiento ni sanción, por lo que su aplicación queda sujeta a la voluntad de las partes involucradas. En términos jurídicos, esto representa una fragilidad del modelo de coordinación descentralizada.

Esta situación ha sido duramente criticada por Gonzales (2020), quien advierte que muchas leyes ambientales peruanas carecen de fuerza ejecutiva porque no incluyen cláusulas de cumplimiento obligatorio ni criterios de evaluación de impacto. En el caso de la Ley N° 28245, su condición de "ley marco" refuerza esta debilidad, ya que se limita a estructurar funciones generales sin exigir mecanismos operativos de coordinación permanente.

Ponce (2018) llega a una conclusión similar al estudiar la gestión ambiental frente a la minería ilegal en Puno, señalando que la ausencia de sistemas de responsabilidad intergubernamental y herramientas legales de remediación permite la perpetuación del deterioro ambiental, a pesar de existir estructuras formales de gestión.

#### **4.2.2.4 Efectividad de la coordinación en cuencas priorizadas**

Un punto relevante es que, a pesar de las limitaciones identificadas, existen ejemplos concretos donde la Ley N° 28245 ha permitido articular respuestas institucionales relativamente efectivas, como en la cuenca del río Coata.

En dicha zona, se reportaron:

- 16 reuniones interinstitucionales en cuatro años.
- Participación de más de 10 entidades en promedio.
- Planes de acción multisectorial consensuados.

- Seguimiento de compromisos mediante actas firmadas.

Este caso demuestra que la Ley sí puede generar coordinación eficaz cuando se conjugan factores como: conflicto visible, presión social organizada, liderazgo técnico y voluntad política. Esta observación confirma lo planteado por Flores (2020), quien concluyó que la efectividad de la gestión ambiental local está estrechamente relacionada con la articulación entre actores y el cumplimiento de acuerdos adoptados.

Sin embargo, esta experiencia no es generalizable a toda la región. En la cuenca del río Suches, por ejemplo, no se han logrado avances en articulación, lo que sugiere que la coordinación generada por la Ley N° 28245 no es uniforme, sino dependiente de condiciones externas.

#### **4.2.2.5 Comparación con casos internacionales y patrones similares**

Si se compara esta situación con casos internacionales, se identifican patrones similares:

- Radovich (2018) señala que en Argentina, la Ley General del Ambiente logró establecer principios clave, como el de responsabilidad solidaria, pero la coordinación federal sigue siendo débil y afectada por intereses territoriales.
- Figueroa (2022) demuestra que las coaliciones regionales son las que finalmente determinan la implementación efectiva de políticas ambientales, incluso por encima de los marcos legales.
- De la Varga (2022) recomienda fortalecer el seguimiento interinstitucional como herramienta clave para asegurar que las leyes climáticas no se queden en el papel.

En este sentido, el Perú comparte con otros países de la región una problemática común de coordinación débil, derivada de un modelo descentralizado sin mecanismos operativos claros ni incentivos financieros para el cumplimiento colaborativo.

En consecuencia, se puede aseverar que la Ley N° 28245 ha sido un instrumento útil para estructurar espacios de coordinación y definir competencias ambientales, pero su impacto operativo en la región Puno es limitado. Esto, porque la coordinación entre niveles de gobierno:

- Existe en lo formal, pero es débil en lo funcional.

- Se activa por conflicto, pero no es constante ni sistemática.
- Depende de recursos, liderazgo político y capacidades técnicas.
- No cuenta con mecanismos de cumplimiento vinculante ni órganos de fiscalización real.

Estos hallazgos coinciden con los antecedentes nacionales e internacionales citados, lo que permite sostener que la situación de Puno no es una excepción, sino parte de una tendencia estructural más amplia en los sistemas ambientales latinoamericanos.

En consecuencia, para que la Ley N° 28245 alcance un impacto real en la articulación intergubernamental, debe fortalecerse su dimensión operativa a través de:

- Mecanismos de evaluación y sanción por incumplimiento de compromisos.
- Presupuesto específico para planes compartidos.
- Formalización de espacios de seguimiento técnico.
- Incentivos para la participación institucional sostenida.

De lo contrario, la coordinación ambiental seguirá siendo un ejercicio de buena voluntad más que de gestión efectiva.

#### **4.2.3. OBSTÁCULOS QUE LIMITAN LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245**

##### **4.2.3.1 Entre el diseño normativo y la ineficacia estructural**

A lo largo de la investigación, los hallazgos han revelado que el principal desafío no radica en la inexistencia de una norma ambiental, sino en los obstáculos múltiples que impiden su efectividad real. La Ley N° 28245, concebida como una ley marco para el SNGA, define objetivos ambiciosos de coordinación, planificación y protección ambiental. Sin embargo, en la región Puno su implementación se enfrenta a barreras estructurales, técnicas, políticas y sociales que restringen su potencial.

Este fenómeno es identificado por diversos autores como una manifestación de lo que Cafferatta (2004) denomina “ineficacia normativa”, es decir, la existencia de normas que no logran generar cambios concretos por carencias en su ejecución, seguimiento, financiamiento o control. En esa misma línea, Wieland Fernandini (2019) subraya que, en el Perú, el Derecho Ambiental muchas veces se estructura más desde el diseño jurídico que

desde su operatividad práctica, lo que convierte al cumplimiento legal en un acto burocrático y no transformador.

#### **4.2.3.2 Obstáculo 1: Presupuesto ambiental insuficiente y ejecución limitada**

Uno de los obstáculos más repetidos por los funcionarios entrevistados es la insuficiencia presupuestal. Los datos oficiales muestran que el presupuesto asignado a la función ambiental en el Gobierno Regional de Puno no supera los 3 millones de soles anuales, con niveles de ejecución que no alcanzan el 70%. Este patrón confirma que la planificación ambiental, por sí sola, no puede ejecutarse sin un financiamiento específico, estable y suficiente.

Esto es respaldado por Figueroa (2022), quien identificó que una de las causas de la implementación desigual de la Ley de Bosques en Argentina fue precisamente la falta de fondos territoriales destinados a la ejecución de compromisos locales, a pesar de la existencia de leyes nacionales con objetivos comunes. A nivel regional, Yampasi (2016) ya advertía que en la Municipalidad Provincial de Puno no existía asignación de recursos suficientes para cumplir con las normas sobre residuos sólidos, lo que agravaba la gestión ambiental local.

Desde un enfoque jurídico, Becerra Urbina (2015) enfatiza que el presupuesto es un componente esencial del derecho ambiental efectivo, pues sin recursos, las instituciones ambientales no pueden operar. Esta situación lleva a lo que Canobbio-Rojas y Cárdenas-Aragón (2020) llaman “políticas simbólicas”: planes y programas que existen formalmente, pero que no pueden ejecutarse por falta de soporte financiero.

#### **4.2.3.3 Obstáculo 2: Alta rotación de autoridades y personal técnico**

Otro factor recurrente identificado es la alta rotación de funcionarios en gobiernos locales y regionales. Esto afecta gravemente la continuidad institucional, la acumulación de experiencia, y la ejecución sostenida de compromisos ambientales.

En Puno, los entrevistados indican que cada cambio de gestión implica empezar de cero. Esta realidad fue también observada por Hinojosa (2018) en su análisis de la gestión

ambiental en Lima Norte, donde las nuevas autoridades desconocían los programas anteriores y mostraban indiferencia hacia la continuidad de políticas ambientales.

Además, la rotación incluye al personal técnico. Ñahui (2019) identificó que los sistemas de gestión ambiental en los municipios carecen de personal estable, y que muchas veces se asignan funciones ambientales a personas sin experiencia o formación. Esta fragilidad técnica debilita la capacidad de planificación, ejecución y monitoreo de las políticas ambientales.

Radovich (2018), al analizar la evolución del derecho ambiental en Argentina, destaca que la continuidad de las políticas depende no solo del marco legal, sino de la permanencia de los equipos técnicos, algo que también es crítico para el caso peruano.

#### **4.2.3.4 Obstáculo 3: Capacidades técnicas desiguales y escasa profesionalización**

En la región Puno solo 9 de las 13 municipalidades provinciales cuentan con personal especializado en gestión ambiental, mientras que en el nivel distrital, más del 70% no tiene ningún profesional técnico en esta materia. Esta desigualdad en las capacidades limita severamente la ejecución efectiva de la Ley N° 28245, la interpretación de los instrumentos normativos y la articulación con el gobierno regional o nacional.

Esta situación es consistente con lo hallado por Gonzales (2020), quien sostiene que la falta de profesionalización del sistema ambiental peruano genera una legislación frágil, mal aplicada y con sesgos operativos. Muriel (2006) ya había advertido que la gestión ambiental requiere de conocimientos técnicos especializados y multidisciplinarios, sin los cuales los procesos se reducen a trámites administrativos sin impacto real.

Además, Flores (2020) demuestra que existe una relación directa entre las capacidades técnicas de las municipalidades y la calidad de la gestión ambiental. En su estudio en San Martín, encontró que los municipios con personal calificado lograban mejores indicadores de manejo de residuos y articulación intersectorial.

#### **4.2.3.5 Obstáculo 4: Participación ciudadana débil y cultura ambiental limitada**

A pesar de la existencia de mesas técnicas y espacios de consulta, los funcionarios reconocen que la participación ciudadana en temas ambientales sigue siendo limitada,

reactiva y fragmentaria. La mayoría de ciudadanos participa solo en contextos de conflicto (como la contaminación de ríos), pero no en procesos de seguimiento o planificación.

Este patrón también fue señalado por Tumi (2024), quien identificó que en Puno la población urbana presenta actitudes ambientalistas superficiales, con bajo compromiso sostenido. Lo mismo halló Yampasi (2016) en su análisis sobre residuos sólidos: la población no estaba informada sobre sus deberes ni sobre la normativa ambiental vigente.

Desde el enfoque legal, Ponce (2018) considera que esta debilidad participativa es reflejo de un modelo antropocentrista del medio ambiente, que no reconoce a la población como agente corresponsable. En su propuesta, plantea avanzar hacia una visión ecológica del derecho ambiental, donde el rol de la ciudadanía sea más activo y estructural.

En el plano internacional, Figueroa (2022) sostiene que la incorporación de nuevos actores sociales es indispensable para implementar políticas ambientales de manera eficaz. Sin estos actores, los procesos quedan capturados por las burocracias o paralizados ante conflictos.

#### **4.2.3.6 Obstáculo 5: Voluntad política débil y prioridades disociadas**

Finalmente, un obstáculo decisivo identificado en el estudio es la falta de voluntad política real por parte de muchas autoridades locales y regionales. A pesar de reconocer la existencia del marco legal, los funcionarios afirman que las decisiones políticas priorizan obras visibles o populistas, como pavimentación de calles o construcción de parques o losas deportivas, y relegan las acciones ambientales por no tener “retorno electoral inmediato”.

Este fenómeno ha sido abordado por Radovich (2018) y De la Varga (2022), quienes muestran que incluso en países con leyes avanzadas, como Argentina o España, la inercia política, el cortoplacismo y la fragmentación institucional impiden que los temas ambientales se conviertan en prioridad real de gobierno.

Desde el Derecho Ambiental, Becerra Urbina (2015) señala que sin liderazgo político, las leyes se convierten en normas de cumplimiento simbólico. Y Cruz (2018) agrega que en el Perú el principio precautorio ha sido debilitado precisamente porque no existe una voluntad institucional de asumirlo como mandato vinculante.

#### 4.2.3.7 ¿Hacia dónde reformar la Ley N° 28245?

Dado que la Ley N° 28245 se encuentra limitada en su operatividad, la evidencia recogida sugiere que debe ser reformada no solo en el plano normativo, sino también en sus mecanismos de ejecución institucional. Algunas propuestas clave incluyen:

- Establecer partidas presupuestales específicas e incondicionadas para las acciones del SNGA.
- Institucionalizar los espacios de coordinación (mesas técnicas, CAR, CAL) mediante normas reglamentarias con periodicidad, seguimiento y sanciones por inasistencia.
- Exigir que todos los municipios cuenten con al menos un profesional ambiental capacitado, financiado por el Ministerio del Ambiente o a través de programas de cooperación.
- Fortalecer los sistemas de educación y participación ciudadana ambiental, en todos los niveles educativos y sociales.
- Otorgar a la Ley N° 28245 mecanismos sancionadores y de control, similares a los establecidos por el OEFA u otros órganos fiscalizadores, para que el incumplimiento no sea impune.

Estas propuestas coinciden con lo planteado por autores como Ponce (2018) y Cafferatta (2004), quienes sostienen que el derecho ambiental requiere transformarse en derecho operativo, es decir, con herramientas reales de intervención, responsabilidad y reparación.

Así las cosas, la presente investigación ha demostrado que la Ley N° 28245, aunque importante como ley marco, no ha logrado consolidar un sistema de gestión ambiental plenamente funcional en la región Puno. Sus limitaciones no son tanto de diseño como de ejecución. La falta de presupuesto, capacidades, voluntad política y compromiso ciudadano conforman un sistema disfuncional, que reproduce planes sin acción, estructuras sin contenido y discursos sin resultados.

Este patrón no es exclusivo de Puno ni del Perú. Como se ha discutido en los antecedentes internacionales, muchos países enfrentan este dilema: buenas leyes, malos sistemas de implementación. El desafío no es solamente legal, sino político, social, técnico e

institucional. Para que el derecho ambiental sea efectivo, debe encarnar un nuevo paradigma de gobernanza, sostenibilidad y corresponsabilidad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región de Puno durante el 2024, ha permitido sentar una base normativa para la planificación y articulación ambiental, pero su aplicación práctica ha sido parcial y limitada. Existen avances normativos y estructurales, como la elaboración de planes de acción por cuenca y la creación de espacios de coordinación interinstitucional, pero no han logrado consolidarse como instrumentos permanentes ni generar impactos sostenidos en la protección ambiental. La ley, por tanto, ha funcionado más como una herramienta formal que como una norma transformadora de la gestión ambiental regional.

**SEGUNDA:** La implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno ha cumplido los requerimientos normativos mínimos: existen diagnósticos, planes de acción por cuenca, y ordenanzas regionales que reconocen espacios de gestión ambiental. También se han creado estructuras como la Comisión Ambiental Regional y mesas técnicas en varias cuencas. Sin embargo, estas instituciones carecen de funcionamiento continuo, sostenido y técnico. La mayoría de las acciones ejecutadas se dan en respuesta a crisis o conflictos sociales. Además, la carencia de personal especializado, recursos financieros y monitoreo efectivo limita la implementación real del SNGA en la región.

**TERCERA:** La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales ha sido regular. La ley ha propiciado espacios de diálogo entre el gobierno regional, gobiernos locales y entidades del gobierno nacional, especialmente en zonas priorizadas como la cuenca del río Coata. No obstante, la coordinación intergubernamental presenta una operatividad desigual y dependiente del contexto político, social y presupuestal. Existen casos de coordinación efectiva, pero estos no se replican en

toda la región, debido a la falta de institucionalización de los procesos, ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. Entonces, la articulación entre los niveles de gobierno no es sistemática ni eficiente, lo que limita el cumplimiento de los fines de la ley.

**CUARTA:** Los principales obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región de Puno son la falta de presupuesto específico, lo que deja en papel muchos compromisos asumidos; la rotación constante de funcionarios y autoridades, que impide la continuidad institucional; la escasa capacidad técnica en la mayoría de municipios, algunos sin personal ambiental especializado; la poca participación ciudadana, que debilita la vigilancia social y la corresponsabilidad ambiental; y la escasa voluntad política de las autoridades, que margina el tema ambiental de las prioridades de gobierno.

## RECOMENDACIONES

**PRIMERA:** A la Gerencia Regional de Autoridad Ambiental del Gobierno Regional de Puno se recomienda institucionalizar las mesas técnicas por cuenca mediante resoluciones ejecutivas o normativas internas que aseguren su funcionamiento regular, con agendas de trabajo y equipos técnicos permanentes. Asimismo, elaborar un plan de fortalecimiento de capacidades dirigido a funcionarios ambientales de todas las provincias y distritos, que incluya módulos virtuales, asistencia técnica descentralizada y guías prácticas de aplicación de la Ley N° 28245. Es indispensable, además, promover ante el Consejo Regional de Puno la aprobación de un presupuesto exclusivo para la gestión ambiental, que esté blindado frente a cambios políticos y sea destinado prioritariamente a ejecutar los planes ambientales por cuenca.

**SEGUNDA:** A las facultades de derecho de las universidades de la región Puno, se les recomienda incluir diplomados o maestrías en torno a Derecho Ambiental y gestión ambiental, considerando que los abogados deben estar capacitados para interpretar, aplicar y defender los principios del derecho ecológico. Asimismo, se propone la creación de un Comité Especializado de Derecho Ambiental en el Ilustre Colegio de Abogados de Puno, a fin de emitir pronunciamientos técnicos, participar en audiencias públicas y promover litigios estratégicos que protejan el ambiente regional.

**TERCERA:** A las instituciones públicas, tanto en gobiernos regionales como locales, se les recomienda garantizar la permanencia y estabilidad del personal técnico especializado, evitando la rotación constante de funcionarios que interrumpe procesos de planificación y ejecución. Además, es necesario promover coordinaciones periódicas con el Ministerio del Ambiente, el OEFA, la ANA y otras entidades del sistema nacional, con el objetivo de recibir

apoyo técnico, financiero y normativo. Cada oficina ambiental debería incorporar objetivos estratégicos ambientales, con indicadores claros y metas medibles, que reflejen el cumplimiento de sus compromisos legales.

**CUARTA:** Finalmente, a los estudiantes y abogados y abogadas en general se les recomienda estudiar a detalle la Ley N° 28245, su reglamento y normativa conexas, para poder interpretarla y aplicarla adecuadamente en defensa de los derechos ambientales y la salud pública. El abogado debe asumir un rol activo en la vigilancia del cumplimiento normativo, tanto en la esfera pública como privada, y en especial, debe hacer valer el principio precautorio y los derechos colectivos cuando estos se vean amenazados por omisiones institucionales o prácticas contaminantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aliste, E., & Urquiza, A. (2010). Medio ambiente y Sociedad. conceptos, metodologías y experiencias desde las ciencias sociales y humanas. In E. Aliste & A. Urquiza (Eds.), *Actual Investigación* (1st ed., Vol. 0, Issue 13). RIL Editores. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/118106/Aliste-y-Urquiza-2010-Medio-ambiente-y-sociedad.pdf>
- Becerra Urbina, R. E. (2015). *Introducción al estudio del derecho ambiental: análisis y comentario de la Ley General del Ambiente*. Marco Antonio Pinazo Molina-Librería y Ediciones Jurídicas.
- Brousett-Minaya, M. A., Rondan-Sanabria, G. G., Chirinos-Marroquín, M., & Biamont-Rojas, I. (2021). Impacto de la Minería en Aguas Superficiales de la Región Puno-Perú. *Fides Et Ratio*, 21(21), 187–208.
- Cafferatta, N. A. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. Instituto Nacional de Ecología. [https://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/80473/7/Introduccion\\_al\\_Derecho\\_Ambiental%2C\\_Caferatta.pdf](https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/80473/7/Introduccion_al_Derecho_Ambiental%2C_Caferatta.pdf)
- Calle Valladares, I. & Pulga-Vidal, M. (eds.). (2010). *Manual de legislación ambiental*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Canobbio-Rojas, C., & Cárdenas-Aragón, B. (2020). Hacia un sistema de gestión ambiental como parte del marco regulatorio de las gasolineras en México. *Estudios de La Gestión. Revista Internacional de Administración*, 8, 169–190. <https://doi.org/10.32719/25506641.2020.8.6>
- Castells, X., & Bordas, S. (2012). *Energía, agua, medioambiente, territorialidad y sostenibilidad* (1st ed.). Días de Santos S. A.
- Cruz, D. (2018). *Principio precautorio en el derecho ambiental peruano y el derecho internacional: una oportunidad ante la sociedad de riesgo (Tesis de Pregrado)*. Universidad Nacional del Altiplano. [http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/7104/Molleapaza\\_Mamani\\_Joel\\_Neftali.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/7104/Molleapaza_Mamani_Joel_Neftali.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- De la Varga, A. (2022). Las medidas autonómicas para mitigar y adaptar el cambio climático. Análisis comparativo de las leyes autonómicas de Catalunya, Andalucía e Illes Balears. *AFDUAM*, 26, 251–268.
- Figueroa, L. (2022). *Implementación de políticas ambientales nacionales en ámbitos provinciales. El caso de la Ley de Bosques en Argentina (2008-2019) (Tesis de Doctorado)*. Universidad Nacional de San Martín. [https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/2151/1/TDOC\\_EPYG\\_2022\\_FLM.pdf](https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/2151/1/TDOC_EPYG_2022_FLM.pdf)
- Flores, F. (2020). *Gestión ambiental y manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Distrital de Morales - 2020 (Tesis de Maestría)*. Universidad César Vallejo. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/49307>
- Gaona Pérez, A. (2000). Desarrollo sostenible y desarrollo solidario. *Comunicar*, (15), 93-91. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=15801513>
- Gonzales, V. (2020). *Factores en la ley ambiental de protección y bienestar animal vigente en el Perú, Ley N°30407, que limitan su aplicabilidad (Tesis de Maestría)*. Universidad Nacional Agraria de la Selva. [http://repositorio.unas.edu.pe/bitstream/handle/UNAS/1625/TS\\_HRP\\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unas.edu.pe/bitstream/handle/UNAS/1625/TS_HRP_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gutiérrez Moya, M. & Gutiérrez Moya, E. (2006). Desarrollo sostenible. *Revista de Enseñanza Universitaria*, 227-243. [https://institucional.us.es/revistas/universitaria/extra2006/art\\_12.pdf](https://institucional.us.es/revistas/universitaria/extra2006/art_12.pdf)
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. P. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* (1st ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Hinojosa, K. (2018). *Relación entre la implementación de la ley general del medio ambiente y la gestión ambiental sostenible de las municipalidades del cono norte de Lima (Tesis de Maestría)*. Universidad Nacional Federico Villarreal.
- Martín, M. del M. (2024). La protección penal internacional del medio ambiente: hacia el delito de ecocidio. *Derecho PUCP*, 92, 55–94. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202401.002>

- Ministerio de Educación. (2022). Educación ambiental. <https://www.minedu.gob.pe/educacion-ambiental/normativa.php>
- Muriel, R. D. (2006). Gestión ambiental. Ideas Sostenible: espacio de reflexión y comunicación en Desarrollo Sostenible, (13), 1-8. [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1110/13\\_GestAmbientalRafaelMuriel\\_cast.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1110/13_GestAmbientalRafaelMuriel_cast.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ñahui, J. E. (2019). *El sistema de gestión del medio ambiente en el marco de la Ley N° 27658 en la Municipalidad de Ate Vitarte, Lima (Tesis Doctoral)*. Universidad César Vallejo.
- Ñaupas, H., Mejía, E., Novoa, E., & Villagómez, A. (2014). *Metodología de la Investigación* (3rd ed.). Ediciones de la U. <https://universoabierto.org/2021/03/30/metodologia-de-la-investigacion-cuantitativa-cualitativa-y-redaccion-de-la-tesis/>
- Núñez, R., Vasquez, R., & Villanueva, J. (2023). *Impacto del artículo 19 de La Ley N° 30230 en el cumplimiento normativo ambiental en el sector Minería (Tesis de Maestría)*. Universidad del Pacífico.
- Ponce, I. (2018). *Tutela Efectiva de Remediación Ambiental en el Sistema Normativo General del Ambiente Como Fuente de Minas de Explotación Ilegal (Tesis de Maestría)*. Universidad Nacional del Altiplano.
- Radovich, V. (2018). Consideraciones sobre la evolución del derecho ambiental en la República Argentina con especial mención al principio precautorio en la Ley de Bosques y en la Ley de Glaciares. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1–31.
- Sierra Bravo, R. (2001). *Técnicas de Investigación Social*. Paraninfo.
- Tumi, J. (2024). Actitudes y prácticas ambientales de la población urbana de Puno, Altiplano Andino. *Granja*, 39(1), 43–62. <https://doi.org/10.17163/lgr.n39.2024.03>
- Wieland Fernandini, P. (2019). *Introducción al derecho ambiental*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170679/05%20Introd>

ucci%C3%B3n%20al%20derecho%20ambiental%20con%20sello.pdf

Yampasi, G. (2016). *Nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental del manejo de los residuos sólidos y su incidencia en la gestión ambiental en la Municipalidad Provincial de Puno, periodo 2015 (Tesis de Pregrado)*. Universidad Nacional del Altiplano. [http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/7104/Molleapaza\\_Mamani\\_Joel\\_Neftali.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/7104/Molleapaza_Mamani_Joel_Neftali.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Zaragoza-Estrada, A., Estrada-Monje, A., & Zaragoza-Contreras, E. A. (2023). Microplásticos: Presencia y diseminación en el medio ambiente. *Investigación y Ciencia*, 31(88), 1–13.

## ANEXOS

**Anexo 01:** Matriz de consistencia de la investigación “Análisis de la Efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, 2024”

PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	VARIABLE	DIMENSIÓN	INDICADOR	METODOLOGÍA
<b>GENERAL</b>	<b>GENERAL</b>	<b>GENERAL</b>	<b>1. Efectividad</b>	Implementación de la ley 28245	1. Creación de políticas 2. Creación de planes de acción, programas locales 3. Creación de acción, programas locales 4. Creación de asignación de recursos, cumplimiento de plazos.	<b>Tipo de investigación:</b> Mixta <b>Nivel de investigación:</b> Descriptivo-explicativo <b>Diseño:</b> No experimental
¿Cuál ha sido la efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, en el año 2024?	Análisis la efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, en el año 2024.	La efectividad de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, en el año 2024, es deficiente.	<b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b>  La efectividad se define como la capacidad de realizar el efecto que se espera o desea (Real Academia de la Lengua Española, 2001). Es por ello que en la presente investigación analizaremos la efectividad de la referida ley en la ciudad de Puno el año 2024.			
<b>PROBLEMAS ESPECÍFICOS</b>	<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<b>HIPÓTESIS ESPECÍFICAS</b>	<b>DEFINICIÓN OPERACIONAL</b>	Coordinación interinstitucional	1. Colaboración entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional y nacional) 2. Colaboración entre entidades del Estado para aplicar la ley.	<b>Diseño específico:</b> Transeccional <b>Población:</b> Funcionarios del Gobierno Regional de Puno <b>Muestra:</b> Funcionarios de la Gerencia Regional de
¿Cómo se implementa o el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno y	Evaluar cómo se ha implementado el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno y	La implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Se medirá a través del grado de cumplimiento de la Ley N° 28245 en la región de Puno durante el año 2024. Para ello, se evaluará el número y calidad de los programas y acciones implementadas.			

<p>Ambiental en la región Puno y qué estructuras institucionales se han establecido?</p>	<p>qué estructuras institucionales se han establecido.</p>	<p>en la región Puno y las estructuras institucionales establecidas ha sido deficiente.</p>	<p>Autoridad Ambiental del GRP.</p>
<p>¿Qué impacto ha tenido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales en Puno?</p>	<p>Analizar qué impacto ha tenido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales en Puno.</p>	<p>El impacto de la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para abordar los problemas ambientales en Puno ha sido deficiente.</p>	<p><b>Tipo de muestra:</b> Intencionado o dirigido</p>
<p>¿Cuáles son los principales obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno?</p>	<p>Determinar cuáles son los principales obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno.</p>	<p>Los obstáculos que han limitado la efectividad de la Ley N° 28245 en la región Puno son diversos y variados.</p>	<p><b>Técnica:</b> Observación documental / Entrevista</p> <p><b>Instrumento:</b> Ficha de revisión documental / Entrevista escrita</p>
<p>Capacidad institucional</p>	<p><b>2. Gestión ambiental</b> <b>DEFINICIÓN CONCEPTUAL</b> Es un concepto nacido en las últimas décadas del siglo XX reorientando el pensamiento medioambiental a partir de instrumentos planificadores y de diagnóstico con el fin de solucionar problemas relativos al ambiente en sectores altamente industrializados del mundo (Murriel, 2006).</p> <p><b>DEFINICIÓN OPERACIONAL</b> Se evaluará a través de la implementación de políticas, planes, programas y medidas adoptadas por las autoridades locales en la región de Puno en el marco de la Ley N° 28245. Se tomarán en cuenta la capacidad institucional y la participación activa de los funcionarios.</p>	<p>1. <i>Presupuesto asignado</i> 2. <i>personal capacitado</i> 3. <i>Infraestructura disponible</i></p>	<p>Participación de funcionarios</p> <p>1. <i>Percepción de la labor realizada</i> 2. <i>Participación en actividades relacionadas con la ley</i> 3. <i>Predisposición para cumplir y hacer cumplir las normativas</i></p>

## **Anexo 02: Entrevista semiestructurada**

### **Sección 1: Implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental**

1. ¿Qué conoce sobre la implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno?
2. ¿Cuáles son las principales estructuras institucionales que se han establecido para gestionar los problemas ambientales en Puno?
3. ¿Cómo ha sido la coordinación entre las instituciones locales, regionales y nacionales en la gestión ambiental?
4. ¿Considera que se ha dado cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Ley N° 28245 en la región? ¿Por qué?

### **Sección 2: Impacto en la Coordinación entre Niveles de Gobierno**

1. ¿Cómo ha influido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local) para abordar los problemas ambientales?
2. ¿Ha mejorado la comunicación y colaboración intergubernamental en la región gracias a la ley? Si es así, ¿de qué manera?
3. ¿Existen conflictos o limitaciones en la cooperación entre las distintas instituciones gubernamentales en relación con la gestión ambiental?

### **Sección 3: Obstáculos a la Efectividad de la Ley**

1. ¿Cuáles son, en su opinión, los principales obstáculos o desafíos que han dificultado la plena implementación de la Ley N° 28245 en Puno?
2. ¿Ha notado problemas de financiamiento, recursos humanos, o falta de capacitación que hayan limitado la efectividad de la Ley?
3. ¿Cómo se han abordado los problemas de cumplimiento de la Ley por parte de los actores involucrados en la gestión ambiental?

### Anexo 03: Ejemplo de ficha de revisión documental

**Título de la investigación:** Análisis de la efectividad de la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la región Puno, 2024

<b>Campo</b>	<b>Contenido</b>
<b>Fuente documental</b>	Diagnóstico Ambiental Regional – Gobierno Regional de Puno <a href="https://siar.minam.gob.pe/puno/">https://siar.minam.gob.pe/puno/</a>
<b>Año de publicación</b>	2024
<b>Entidad responsable</b>	Gerencia Regional de Autoridad Ambiental del Gobierno Regional de Puno
<b>Tipo de documento</b>	Documento técnico normativo
<b>Resumen del contenido</b>	Contiene el análisis de las condiciones ambientales de la región Puno, sirviendo como base para la planificación ambiental y la formulación de planes de acción por cuenca. Incluye indicadores de calidad ambiental, uso de suelo, contaminación hídrica y zonas de intervención prioritaria.
<b>Relevancia para la investigación</b>	Es un instrumento obligatorio conforme a la Ley N° 28245. Su existencia confirma un cumplimiento formal de la norma, pero su aplicación práctica es limitada por falta de ejecución sostenida.
<b>Categoría de análisis vinculada</b>	Implementación institucional del SNGA
<b>Observaciones</b>	Documento actualizado, pero con escaso seguimiento operativo. Su impacto depende de financiamiento y voluntad política.

#### Anexo 04: Evidencias fotográficas



## Anexo 05: Autorización para la investigación

*"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

**SOLICITO:** Permiso para  
efectuar investigación de un  
proyecto de tesis.

**SEÑOR GERENTE REGIONAL DE AUTORIDAD AMBIENTAL**

**ATENCIÓN: Gerencia Regional de Autoridad Ambiental del Gobierno  
Regional de Puno**

GOBIERNO REGIONAL PUNO	
GERENCIA REGIONAL DE AUTORIDAD AMBIENTAL	
08 ABR 2025	
Reg: _____	Folio: -01-
Hora: 10:42	Firma: 

Yo, GERMÁN CCARI CONDORI,  
identificado con DNI N° 74238302, domiciliado  
en el Jr. Anita Ventura S/N de la Urb. Los  
Geranios del distrito de Juliaca, provincia de San  
Román, Puno, ante Ud. me presento y digo:

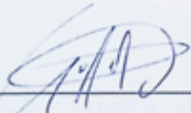
Que, en mi condición de Bachiller de la Facultad de Ciencias de la Universidad Privada San Carlos de Puno, estoy desarrollando mi Tesis titulada "ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, 2024".

Que, siendo su Instancia la encargada del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa ambiental, es que solicito autorización para que permita recabar información que sea necesaria a través de entrevistas y/o encuestas a sus funcionarios, las mismas que serán de ayuda para concluir la elaboración de mi tesis, cuyos resultados coadyuvarán al análisis y conocimiento respecto al cumplimiento de dicha Ley en la región.


**POR LO EXPUESTO:**

Ruego a Ud. acceder a mi solicitud por ser de Justicia

Puno, 08 de abril del 2025

  
GERMÁN CCARI CONDORI  
DNI N° 74238302

## Anexo 06: Ejemplos de entrevistas realizadas

Universidad Privada San Carlos 

**CUESTIONARIO SOBRE ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, EN EL 2024**

**Sección 1: Implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental**

- ¿Qué conoce sobre la implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno?  
 Es una estructura q' busca organizar la manera en q' se abordan los problemas ambientales en los diferentes niveles de gobierno en nuestra región. Se ha estado implementando progresivamente mediante la articulación con gobiernos locales y sectores clave. Hay un enfoque de trabajo por sectores, donde se identifican problemas prioritarios, como en las cuencas Ramon, Coata y Surcos.
- ¿Cuáles son las principales estructuras institucionales que se han establecido para gestionar los problemas ambientales en Puno?  
 Tenemos las mesas técnicas de trabajo, q' son espacios de articulación donde participan instituciones públicas, organizaciones de base y técnicos. Estas mesas permiten identificar, analizar y proponer soluciones concretas a los principales problemas ambientales. También contamos con la Comisión Ambiental Regional, q' es un órgano de coordinación estratégica a nivel regional.
- ¿Cómo ha sido la coordinación entre las instituciones locales, regionales y nacionales en la gestión ambiental?  
 Ha ido mejorando, aunque todavía hay desafíos. Se hacen esfuerzos para mantener reuniones interinstitucionales, compartir información técnica y tomar decisiones conjuntas. Hay q' recordar q' muchas veces las prioridades institucionales no siempre coinciden, pero desde nuestra oficina se trabaja para alinear los esfuerzos.
- ¿Considera que se ha dado cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Ley N° 28245 en la región? ¿Por qué?  
 En términos generales, sí. Se han cumplido varios lineamientos. Hay comisiones asesoradas, planes de acción elaborados, y diagnósticos realizados. No obstante, todavía hay aspectos pendientes de implementación, pero hay una intención clara de avanzar.

**Sección 2: Impacto en la Coordinación entre Niveles de Gobierno**

- ¿Cómo ha influido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local) para abordar los problemas ambientales?  
 - Ha sido muy importante. La ley 28245 otorga un marco normativo q' obliga a los distintos involucrados a articularse. No permite establecer competencias claras y responsabilidades compartidas. Sin esta ley, muchos procesos estarían más, mucho más desorganizados.

Universidad Privada San Carlos



2. ¿Ha mejorado la comunicación y colaboración intergubernamental en la región gracias a la ley? Si es así, ¿de qué manera?

Sí, definitivamente. Hay más plataformas de diálogo y espacios técnicos. Antes muchas decisiones eran unilaterales; ahora hay más consulta y participación. Así, se han logrado acuerdos interinstitucionales para mejorar el monitoreo del agua, campañas de sensibilización y proyectos de recuperación ambiental. Aunque son procesos largos, hay avances visibles.

3. ¿Existen conflictos o limitaciones en la cooperación entre las distintas instituciones gubernamentales en relación con la gestión ambiental?

Sí, por supuesto. Las principales limitaciones son el presupuesto limitado, la burocracia administrativa y en algunos casos, la falta de personal especializado, sobre todo en municipios más pequeños. Además, la ciudadanía no conoce del Estado Ley. Falta un trabajo más fuerte de socialización, especialmente en zonas rurales. La participación ciudadana es esencial, pero solo puede darse si hay concimientos.

### Sección 3: Obstáculos a la Efectividad de la Ley

1. ¿Cuáles son, en su opinión, los principales obstáculos o desafíos que han dificultado la plena implementación de la Ley N° 28245 en Puno?

- Un desafío importante es la sostenibilidad de las acciones. A veces iniciamos proyectos o intervenciones piloto, pero no siempre se pueden continuar. También existe una rotación constante de autoridades en los gobiernos locales, lo cual afecta la continuidad. En ese sentido, se podría reforzar el enfoque territorial y también establecer incentivos para las municipalidades a implementar correctamente los planes ambientales. También sería útil descentralizar más recursos.

2. ¿Ha notado problemas de financiamiento, recursos humanos, o falta de capacitación que hayan limitado la efectividad de la Ley?

Sí, sin duda. Falta personal ambiental o personal en perfil técnico. También, desde luego, financiamiento. Por eso, desde el Gobierno Regional promovemos talleres, cursos virtuales y actividades técnicas para los municipios. Si se resolvieran estos problemas, habrían impactos directos en la salud, el agua y la calidad de vida. Es clave fortalecer la gestión ambiental regional y aplicar la Ley 28245 de manera efectiva y con compromiso.

3. ¿Cómo se han abordado los problemas de cumplimiento de la Ley por parte de los actores involucrados en la gestión ambiental?

Hay esfuerzo para implementar programas de capacitación en conjunto con el Ministerio del Ambiente y otras entidades. Hemos optado por la virtualidad en muchos casos, lo cual facilita llegar a más gente, aunque también hay limitaciones de conectividad.

Universidad Privada San Carlos



## CUESTIONARIO SOBRE ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA LEY N° 28245, LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL, EN LA REGIÓN PUNO, EN EL 2024

### Sección 1: Implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

1. ¿Qué conoce sobre la implementación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la región Puno?

Son documentos preliminares sobre el sistema y busca mejorar las coordinaciones entre las instituciones para atacar los problemas ambientales que se venen aplicados en coordinación con la jerarquía de Autoridad Ambiental.

2. ¿Cuáles son las principales estructuras institucionales que se han establecido para gestionar los problemas ambientales en Puno?

Se han formado instancias que se lleva acabo en las mesas técnicas en diferentes niveles. Entre ellas, la Comisión Contra y Rumis, espacios en las cuales las autoridades competentes en temas ambientales y la sociedad interesada abordan las posibles soluciones.

3. ¿Cómo ha sido la coordinación entre las instituciones locales, regionales y nacionales en la gestión ambiental?

Desde mi punto de vista existe una buena disponibilidad de los alcaldes distritales y provinciales en asistir a las mesas técnicas que se programan mensualmente.

4. ¿Considera que se ha dado cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Ley N° 28245 en la región? ¿Por qué?

De lo principal que conozco de la Ley 28245 es que en nuestra región de Puno hay voluntad de que se de cumplimiento, especialmente en temas de diagnóstico y planificación y diagnóstico.

### Sección 2: Impacto en la Coordinación entre Niveles de Gobierno

1. ¿Cómo ha influido la Ley N° 28245 en la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional, local) para abordar los problemas ambientales?

Ha sido una importante base legal para formalizar la coordinación, debido a que en la práctica no se venía aplicando en acciones gestiones.

Universidad Privada San Carlos



2. ¿Ha mejorado la comunicación y colaboración intergubernamental en la región gracias a la ley? Si es así, ¿de qué manera?

Si, especialmente en zonas de conflicto social ambiental la ley en si exige coordinación y eso ha obligado a reuniones más frecuentes y planificar acciones junto a las autoridades y además dar seguimiento a los compromisos que se establecen en cada mesa técnica

3. ¿Existen conflictos o limitaciones en la cooperación entre las distintas instituciones gubernamentales en relación con la gestión ambiental?

La limitación que más se percibe es el tema presupuestal, las acciones ambientales no siempre son prioridad política y no reciben financiamiento suficiente, otro obstáculo es la poca capacidad técnica de los gobiernos locales.

### Sección 3: Obstáculos a la Efectividad de la Ley

1. ¿Cuáles son, en su opinión, los principales obstáculos o desafíos que han dificultado la plena implementación de la Ley N° 28245 en Puno?

- muy aparca del tema presupuestal el otro obstáculo para que esta ley sea efectiva es que existe muy poca disponibilidad del personal técnico en algunas zonas hecho que evidencia un desafío para cumplir sus funciones

2. ¿Ha notado problemas de financiamiento, recursos humanos, o falta de capacitación que hayan limitado la efectividad de la Ley?

Efectivamente algunas autoridades no han abordado de una manera seria el problema medio ambiental en su sector, es por esa razón que el personal que desgracia no se involucra en las acciones de coordinación.

3. ¿Cómo se han abordado los problemas de cumplimiento de la Ley por parte de los actores involucrados en la gestión ambiental?

Gracias a esta ley se ha logrado acuerdos interinstitucionales para el monitoreo de calidad de agua la recuperación de áreas degradadas y la elaboración de mapas de riesgo ambiental. Estos son avances sostenibles que antes eran imposible de lograr sin coordinación