

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N°0006-2026-DP/AMACC

Opinión de la Defensoría Del Pueblo al Proyecto de Ley 13976/2025-CR, “Ley que modifica el Decreto Legislativo 635, Código Penal, y agrega el artículo 307-g.- delito de minería ilegal en cuencas de los ríos amazónicos”

I. INTRODUCCIÓN

Mediante Oficio N° 1921-PO-2025-2026-CJDH-P/CR, el presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicita a nuestra institución emitir opinión técnica institucional sobre el Proyecto de Ley N° 13976/2025-CR, “Ley que modifica el Decreto Legislativo 635, Código Penal, y agrega el artículo 307-g.- delito de minería ilegal en cuencas de los ríos amazónicos”.

La iniciativa legislativa consta de un (1) artículo y una (1) Disposición Complementaria Final, a través de los cuales se propone modificar el artículo 307-B del Código Penal, incorporando un nuevo numeral referido a formas agravadas del delito de minería ilegal, así como añadir el artículo 307-G, con el objeto de establecer un régimen penal agravado cuando dicho delito se cometa en las cuencas de los ríos amazónicos, particularmente mediante el empleo de metales pesados como mercurio y cianuro.

Asimismo, el proyecto tiene como finalidad fortalecer la protección penal del ambiente, la salud pública y los recursos hídricos en la Amazonía peruana, reconociendo el carácter estratégico de las cuencas amazónicas y el impacto diferenciado que genera la minería ilegal en dichos espacios, reafirmando que la propuesta normativa se enmarca en los principios y mandatos de la Constitución Política del Perú.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional¹ y de lo previsto en el artículo 1 de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, desarrolla acciones orientadas a la protección de los derechos fundamentales y a la supervisión de la administración estatal. En ejercicio de estas competencias y con el objetivo de garantizar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, corresponde emitir opinión sobre el proyecto de ley consultado.

II. ANÁLISIS

2.1. Constitucionalidad y límites del Derecho Penal

2.1.1. Principio de última ratio del derecho penal

a) De la intervención penal reforzada

El Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR opta por intensificar el ius puniendi estatal mediante la creación de un nuevo tipo penal autónomo, artículo 307-G del Código Penal, aplicable a la minería ilegal cometida en cuencas de los ríos amazónicos, imponiendo penas privativas de libertad significativamente elevadas.

¹ Artículo 162 de la Constitución Política del Perú.

Desde la perspectiva constitucional, el derecho penal constituye el último instrumento de intervención estatal, reservado para la protección de bienes jurídicos fundamentales frente a ataques graves que no puedan ser enfrentados de manera eficaz por otros mecanismos menos lesivos. Este carácter de ultima ratio ha sido reiteradamente reconocido por el Tribunal Constitucional, al señalar que la potestad punitiva del Estado debe ejercerse de forma excepcional, subsidiaria y proporcional², evitando respuestas meramente simbólicas o populistas frente a problemas estructurales.

En el presente caso, si bien la minería ilegal en cuencas amazónicas representa una amenaza grave y real para bienes constitucionalmente protegidos, como el ambiente, la salud y el acceso al agua, el proyecto no demuestra de manera suficiente que el endurecimiento penal adicional, por sí solo, constituya una medida indispensable y necesaria, ni que las herramientas penales actualmente vigentes resulten insuficientes en términos normativos.

Ahora bien, la experiencia institucional evidencia que las principales falencias en la lucha contra la minería ilegal no radican únicamente en la ausencia de tipos penales o en la levedad de las penas, sino en la debilidad estructural de la fiscalización, la interdicción efectiva, la persecución penal especializada y la articulación interinstitucional, aspectos que el proyecto no aborda.

b) De la alta punibilidad frente a la eficacia real

El proyecto parte de la premisa de que el aumento sustancial de las penas generará un efecto disuasivo efectivo frente a la minería ilegal en ríos amazónicos. Sin embargo, esta afirmación no se encuentra respaldada por un análisis de política criminal, ni por evidencia empírica suficiente.

La doctrina penal y la criminología empírica contemporánea coinciden en que la certeza de la sanción tiene un efecto disuasivo significativamente mayor que la severidad de la pena, siendo que el incremento de sanciones extremadamente altas no se traduce necesariamente en una reducción efectiva del delito. En particular, diversos estudios han demostrado que, en contextos caracterizados por una baja probabilidad de detección, limitada presencia estatal, déficits de recursos técnicos y la operación de organizaciones criminales con altos niveles de impunidad, el aumento de las penas tiende a tener un efecto disuasivo reducido o incluso irrelevante³.

Desde esta perspectiva, la propuesta corre el riesgo de configurar una respuesta penal de carácter meramente simbólico, que incrementa las expectativas punitivas sin atender las condiciones materiales necesarias para asegurar su aplicación efectiva, lo cual resulta incompatible con el principio de última ratio y con una política criminal racional.

2.1.2. Principio de proporcionalidad y razonabilidad de las penas

a) Sobre la justificación objetiva y comparativa de la pena propuesta

² Exp. N.º 010-2002-AI/TC, fundamento 195: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

³ National Institute of Justice, EEUU (2016). *Five Things About Deterrence*: <https://nij.ojp.gov/topics/articles/five-things-about-deterrence>
Daniel S. Nagin (2013). *Deterrence in the Twenty-First Century*: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/670398>

El artículo 307-G propone sancionar la minería ilegal agravada en cuencas de ríos amazónicos con penas no menores de 15, ni mayores de 20 años, incrementándose hasta 25 años en caso de concurrencia de dos o más agravantes.

Estas sanciones se sitúan en un nivel punitivo comparable e incluso superior al previsto para delitos que lesionan directamente bienes jurídicos individuales de máxima protección, como la vida o la integridad personal. Ello exige, una justificación objetiva, reforzada y comparativa, que el proyecto no se desarrolla de manera adecuada, por lo que se puede realizar un análisis comparativo con otros delitos ambientales severamente sancionados, con una evaluación del escalonamiento interno del sistema penal, y/o una explicación clara de por qué las agravantes existentes en el artículo 307-B resultan insuficientes.

La ausencia de este análisis compromete la proporcionalidad material de la medida, entendida como la necesaria correspondencia entre la intensidad de la pena y la gravedad concreta del injusto penal.

b) De la suficiencia del criterio territorial para agravar la pena

El proyecto fundamenta la agravación penal exclusivamente en el criterio territorial de comisión del delito (cuencas de ríos amazónicos), presumiendo de alguna manera que en estos espacios el daño es siempre cualitativamente superior.

Si bien es indiscutible la importancia estratégica, ecosistémica y social de las cuencas amazónicas, resulta problemático que la agravación no esté vinculada a parámetros verificables de daño concreto o riesgo efectivo, a umbrales diferenciados de afectación ambiental o sanitaria, ni a la demostración específica de impactos irreversibles.

Una agravación basada únicamente en el espacio geográfico, sin mayores exigencias típicas, puede derivar en automatismos punitivos contrarios al principio de culpabilidad y a una comprensión material del daño ambiental, debilitando la racionalidad del sistema penal.

2.1.3. Principio de legalidad penal

a) Del trato penal diferenciado: leyes penales especiales

La propuesta introduce un trato penal diferenciado respecto de determinadas conductas ya tipificadas, configurando una suerte de ley penal especial por razón de territorio. Si bien este tipo de diferenciación no es, per se, inconstitucional, debe cumplir con exigencias estrictas de lo siguiente:

- Claridad normativa.
- Delimitación precisa.
- Justificación objetiva.

En el caso analizado, el proyecto no desarrolla adecuadamente los criterios que permitan distinguir con certeza jurídica, los supuestos de aplicación del nuevo tipo penal frente a los ya existentes.

b) Tipificación en blanco en delitos ambientales

Los delitos ambientales se caracterizan por una tipificación en blanco, que remite a normas complementarias, tales como administrativas, técnicas o sectoriales. Esta técnica exige un especial cuidado en la determinación del contenido del injusto penal, a fin de no vulnerar el principio de legalidad en su dimensión de *lex certa*.

La incorporación de un nuevo tipo penal sin una integración normativa clara con la legislación ambiental, la normativa hídrica y minera, y los parámetros técnicos de delimitación territorial, incrementa el riesgo de interpretaciones dispares y aplicación selectiva de la norma penal.

c) Delimitación concreta del territorio e indeterminación normativa

El proyecto utiliza la expresión “cuencas de los ríos amazónicos” como elemento delimitador del ámbito de aplicación del tipo penal, sin precisar en el propio texto legal los criterios mínimos que permitan determinar, con certeza *ex ante*, qué espacios territoriales quedan comprendidos dentro de dicho concepto a efectos penales.

Si bien la Disposición Complementaria Final Única encarga al Poder Ejecutivo la adecuación normativa correspondiente, dicha remisión resulta insuficiente cuando se trata de un elemento constitutivo del supuesto de hecho penal, máxime si la consecuencia jurídica prevista es una pena privativa de libertad de hasta veinticinco años. En materia penal, la delimitación esencial del ámbito de punibilidad no puede quedar supeditada exclusivamente al desarrollo reglamentario, sin afectar el principio de legalidad en su dimensión de *lex certa* y *lex stricta*.

Esta indeterminación afecta la previsibilidad de la sanción, en la medida en que impide al ciudadano conocer con certeza el alcance de la prohibición y dificulta una aplicación uniforme del tipo penal por parte de los operadores de justicia.

2.2. Marco Normativo Actual

El ordenamiento jurídico penal peruano ya cuenta con un conjunto de tipos penales específicos destinados a sancionar las conductas vinculadas a la minería ilegal y a la afectación ambiental, entre los que destacan los siguientes:

- Artículo 307-A del Código Penal, que tipifica el delito de minería ilegal como delito ambiental.
- Artículo 307-B, que regula las formas agravadas, incluyendo supuestos vinculados al uso de medios especialmente dañinos y a la concurrencia de circunstancias que incrementan el riesgo o el daño.
- Artículo 304, referido al delito de contaminación ambiental, aplicable cuando se genera daño o riesgo significativo a la calidad del agua, suelo o aire.

Este marco penal permite, en abstracto, reprimir con severidad las conductas más lesivas, particularmente cuando se emplean sustancias altamente peligrosas (como el mercurio) o cuando el daño se extiende a cuerpos de agua de relevancia social y ambiental. En esa medida,

el problema central no parece residir en un vacío normativo penal, sino en la limitada eficacia de su aplicación práctica.

Desde una perspectiva constitucional, resulta relevante advertir que la tutela penal del ambiente no agota las obligaciones del Estado, sino que se inserta dentro de un sistema más amplio de deberes preventivos, regulatorios y prestacionales, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad territorial como la Amazonía.

2.2.1. De la dimensión prestacional y la punición estatal

a) Deberes estatales ambientales

Antes de reactivo, el derecho ambiental es preventivo. En ese sentido, el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida impone deberes de abstención y también obligaciones positivas al Estado, tales como prevenir la degradación ambiental, fiscalizar de manera efectiva las actividades extractivas, garantizar el acceso a información y monitoreo ambiental, proteger la salud pública y la seguridad alimentaria.

En el caso de la minería ilegal en cuencas amazónicas, la persistencia del fenómeno evidencia deficiencias estructurales en el cumplimiento de estas obligaciones, entre ellas⁴ se encuentran las siguientes:

- Déficit de fiscalización ambiental y fluvial.
- Limitadas capacidades técnicas para el control del uso de mercurio.
- Ausencia de monitoreo sanitario continuo en poblaciones expuestas.
- Débil presencia estatal en territorios amazónicos.

El Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR, al concentrarse casi exclusivamente en el endurecimiento penal, no aborda estas dimensiones prestacionales fundamentales, lo que genera una asimetría normativa: se intensifica la sanción sin fortalecer de manera paralela las capacidades estatales necesarias para prevenir, detectar y sancionar efectivamente el delito.

b) Articulación con criminalidad organizada

El proyecto argumenta que las penas actuales permiten que las organizaciones criminales incorporen la minería ilegal como parte de su “estructura de costos”. No obstante, el tratamiento penal propuesto no desarrolla una articulación explícita con los instrumentos normativos ya existentes en materia de criminalidad organizada.

⁴ Informe de Adjuntía N° 07-2022-DP/AMASPP: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/defensoria-del-pueblo-peru.pdf>

Defensoría del Pueblo (2023). Noticia Nacional: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exige-acciones-contundentes-contr-mineria-ilegal-y-crimen-organizado-asociado-a-este-delito/>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2025). *Reporte regional sobre minería ilegal*: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Activities/illegal-mining/Reporte_Reunion_Regional_Monitoreo_de_Mineria_-_23Oct2025.pdf

En particular, no se examina cómo el nuevo tipo penal se integrará con las normas sobre organización criminal; si facilitará realmente la investigación financiera y patrimonial; si contribuirá a desarticular las estructuras que controlan insumos, transporte fluvial y comercialización del oro.

La experiencia comparada demuestra que el combate eficaz de la criminalidad ambiental organizada no depende únicamente del quantum de la pena, sino de la aplicación coherente de un conjunto de herramientas orientadas a desarticular la economía ilícita subyacente, tales como la incautación y decomiso de bienes, la persecución patrimonial y financiera, las acciones de interdicción logística y el control efectivo de las cadenas de suministro y comercialización de los recursos extraídos ilegalmente. En ausencia de un enfoque integral de esta naturaleza, el endurecimiento punitivo tiende a tener un impacto limitado frente a organizaciones criminales consolidadas⁵

c) Articulación con el ámbito administrativo: régimen minero y de recursos hídricos

La afectación ambiental derivada de la minería ilegal en ríos amazónicos se inserta, de manera directa, en dos regímenes administrativos especializados: el régimen de recursos hídricos y el régimen administrativo minero, ambos estructurados para operar prioritariamente bajo una lógica de prevención, control y corrección temprana, antes de la activación de la respuesta penal.

La Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, adopta un enfoque de gestión integral de cuencas, reconociendo el carácter público del agua y asignando a la Autoridad Nacional del Agua competencias específicas para regular usos, fiscalizar actividades en cuerpos de agua y adoptar medidas frente a fuentes de contaminación, incluidas aquellas vinculadas a actividades extractivas. Este régimen se concibe como el principal instrumento para ordenar, prevenir y controlar las intervenciones sobre ríos y cuencas hidrográficas.

De manera complementaria, el régimen administrativo minero organiza el ejercicio de las actividades extractivas a partir de la exigencia de títulos habilitantes, autorizaciones sectoriales y el cumplimiento de estándares técnicos y ambientales, previendo un sistema escalonado de infracciones y sanciones administrativas frente a su incumplimiento. En este marco, la ilegalidad de la actividad minera se determina, precisamente, por la ausencia de habilitación administrativa y por la inobservancia de dichos estándares.

Desde la perspectiva del derecho penal ambiental, estas normas administrativas constituyen el referente necesario para la configuración del injusto penal, en tanto los delitos ambientales operan como tipos penales en blanco, cuya aplicación presupone la definición previa de lo permitido y lo prohibido por el ordenamiento administrativo sectorial. Bajo esta lógica, la intervención penal está diseñada para actuar como respuesta residual frente a las formas más graves de incumplimiento, sin sustituir, ni desarticular los mecanismos administrativos de gestión y control.

⁵ Interpol. Minería Ilegal como crimen organizado: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contr-el-medio-ambiente/Mineria-ilegal>

Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo): <https://docs.un.org/en/A/RES/55/255>

En ese contexto normativo, la incorporación de un nuevo tipo penal autónomo, con penas sustancialmente más elevadas y basado primordialmente en un criterio territorial, reconfigura el sistema vigente, al trasladar el centro de gravedad de la respuesta estatal desde los regímenes administrativos de recursos hídricos y minería hacia una reacción penal reforzada. Este desplazamiento no solo introduce tensiones en el esquema de complementariedad entre lo administrativo y lo penal, sino que también reduce el rol funcional de los instrumentos administrativos existentes, que son los llamados a gestionar el uso del territorio, prevenir el daño y controlar las actividades extractivas antes de su escalamiento al ámbito penal. Desde esta perspectiva, la medida resulta poco consistente con la arquitectura normativa actual y no se presenta como la vía más adecuada para fortalecer la protección efectiva de las cuencas amazónicas.

2.2.2. Sobre la distinción entre infracciones administrativas y delitos ambientales

El derecho penal ambiental peruano se estructura, conforme a la doctrina jurisprudencial reciente de la Corte Suprema, sobre una relación de complementariedad y subsidiariedad respecto del derecho administrativo sancionador, sin que ambos ámbitos resulten intercambiables, ni superpuestos.

El Acuerdo Plenario N° 02.B-2023/CIJ-112 ha precisado que no toda infracción de una norma administrativa ambiental configura, por sí misma, un ilícito penal, estableciendo que el delito ambiental exige, además de la contravención de normas extrapenales, la lesión o puesta en peligro jurídicamente relevante del bien jurídico ambiente⁶, descartándose una criminalización automática de la ilegalidad administrativa. En términos expresos, el Pleno ha señalado lo siguiente:

Este criterio reafirma que el ámbito administrativo cumple una función primaria de ordenación, control y corrección, mientras que el derecho penal actúa solo cuando la conducta supera el umbral del riesgo permitido y adquiere relevancia penal, en atención al principio de intervención mínima.

Por su parte, el Acuerdo Plenario N° 02.A-2023/CIJ-112 ha reforzado esta delimitación al destacar el rol del informe técnico de la autoridad administrativa competente como elemento central para la acreditación del injusto penal ambiental, en tanto permite determinar si la conducta investigada constituye una infracción meramente administrativa o si, por su entidad y características, alcanza significación penal⁷. Ello evidencia que el sistema penal ambiental se apoya estructuralmente en la valoración técnica-administrativa previa, y no la sustituye.

En consecuencia, el derecho administrativo ambiental define los estándares técnicos, las prohibiciones y los mecanismos ordinarios de control; y el derecho penal opera como una respuesta subsidiaria y cualificada, reservada para supuestos de afectación grave o de peligro relevante para el ambiente.

⁶ Fundamento 34: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/12/Acuerdo-Plenario-02.B-2023-CIJ-112-LPDerecho.pdf>

⁷ Fundamentos 17 al 22: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/12/Acuerdo-Plenario-02.A-2023-CIJ-112-LPDerecho.pdf>

Bajo este entendimiento jurisprudencial, la creación de nuevos tipos penales autónomos o el incremento sustantivo de penas, sin una clara conexión funcional con los criterios técnicos y administrativos que delimitan el injusto ambiental, genera el riesgo de desdibujar la frontera entre infracción administrativa y delito, debilitando la racionalidad del sistema y tensionando el modelo de protección ambiental diseñado por el ordenamiento vigente.

2.3. Afectación de Derechos Humanos

a) Del alcance de la protección de derechos humanos

El Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR parte de la premisa de que la minería ilegal en cuencas amazónicas genera una grave afectación de derechos fundamentales, tales como el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, el derecho a la salud, el acceso al agua potable y los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades ribereñas.

Desde una perspectiva constitucional y convencional, esta identificación resulta correcta. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la degradación ambiental grave puede proyectarse directamente sobre otros derechos fundamentales, especialmente cuando compromete condiciones básicas para una vida digna y afecta de manera continua a poblaciones expuestas a riesgos ambientales persistentes.

En el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el daño ambiental significativo puede constituir una fuente autónoma de afectación a derechos humanos, incluso sin necesidad de individualizar víctimas concretas, cuando dicho daño compromete bienes esenciales para la subsistencia humana, como el agua y los ecosistemas (OC-23/17). Asimismo, ha precisado que los impactos ambientales no afectan de manera homogénea a la población, sino que inciden con mayor intensidad en determinados territorios y colectivos en situación de vulnerabilidad estructural, como ocurre en la Amazonía (OC-32/25).

No obstante, de estos pronunciamientos, no se desprende una exigencia de reforzamiento penal per se, ni la obligación de crear tipos penales diferenciados como vía principal de protección. Por el contrario, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que la respuesta estatal frente a la afectación de derechos humanos por causas ambientales, debe privilegiar medidas integrales orientadas a la prevención del daño, la regulación efectiva de actividades riesgosas, el control y fiscalización administrativos y la garantía de derechos procedimentales ambientales, debiendo evaluarse cualquier medida restrictiva o sancionadora a la luz de su necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En este punto, el proyecto asume que una protección reforzada de los derechos humanos sólo puede alcanzarse mediante el incremento de la punibilidad, omitiendo analizar si dicha protección pudiera lograrse de manera más efectiva mediante el fortalecimiento de obligaciones prestacionales del Estado.

b) De la evidencia científica invocada

El proyecto sustenta gran parte de su justificación en una referencia científica principal, acompañada de un cuadro de datos sobre concentración de mercurio en peces, a partir de la cual se infiere un daño generalizado y homogéneo.

Sin embargo, desde un enfoque técnico-jurídico, se advierten varias debilidades, como se observa en la evidencia científica citada, que además de no distinguir bien las especies en la interpretación del proyecto de ley, es limitada en número, sin contrastación con estudios longitudinales, informes oficiales del sector salud o ambiente, ni evaluaciones comparativas entre distintas cuencas o periodos temporales.

Ahora bien, ello no implica negar la existencia del problema ambiental y sanitario, sino advertir que la evidencia empleada no resulta suficiente para sustentar, por sí sola, un incremento punitivo tan severo, especialmente cuando se trata de una intervención penal excepcional.

Desde la perspectiva defensorial, este punto es central, ya que la protección de derechos humanos exige políticas basadas en evidencias rigurosas, no únicamente en la intensificación de la sanción penal.

c) Sobre el sentido real del pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo

El Proyecto de Ley invoca pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo referidos a la solicitud de interdicción inmediata de dragas ilegales en cuencas amazónicas, particularmente en la cuenca del río Tigre, presentándolos como sustento implícito del reforzamiento penal propuesto.

No obstante, una lectura contextual de dicho pronunciamiento permite advertir que su finalidad principal no es la ampliación del régimen punitivo, sino la exigencia de una acción estatal inmediata y efectiva frente a la expansión de la minería ilegal, en un escenario caracterizado por la inacción de las autoridades, la afectación directa de las comunidades nativas y el riesgo de escalamiento del conflicto social. En este marco, la Defensoría del Pueblo enfatiza la necesidad de la aplicación de una interdicción operativa de dragas, la articulación interinstitucional y la presencia efectiva del Estado en el territorio, antes que la creación de nuevos tipos penales.

Este enfoque es coherente con la posición institucional sostenida por la Defensoría del Pueblo en el Informe de Adjuntía N° 01-2019-DP/AMASPPI.MA⁸, en el cual se identifica a la minería ilegal en los ríos, como una de las principales amenazas a los recursos hídricos y al derecho al agua, y se subraya que su erradicación exige interdicción efectiva, control de insumos, fiscalización administrativa, remediación ambiental y protección de la salud de las poblaciones afectadas. El informe es claro en señalar que la persistencia del problema responde principalmente a la débil aplicación del marco normativo vigente y a la limitada capacidad operativa del Estado, y no a vacíos en la tipificación penal.

2.4. Impacto y viabilidad de la propuesta

2.4.1. Del análisis costo-beneficio

⁸ [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Serie-Informes-de-Adjunt%C3%ADa-01-2019-DPAMASPPI.MA .pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/Serie-Informes-de-Adjunt%C3%ADa-01-2019-DPAMASPPI.MA.pdf)

El proyecto afirma que la iniciativa no genera costos fiscales adicionales, al no crear nuevas entidades, ni ampliar formalmente las funciones del Estado. No obstante, analizando con detenimiento, el procesamiento de delitos con penas privativas de libertad elevadas implica en la práctica, investigaciones fiscalmente más complejas, procesos penales más largos, mayor uso de peritajes especializados, y un incremento potencial de la carga del sistema penitenciario.

Por tanto, aun cuando no se cree una obligación presupuestal expresa, la propuesta sí genera impactos indirectos que deben ser considerados dentro de un análisis costo-beneficio realista y conforme a las exigencias de la técnica legislativa.

2.4.2. Procesamiento de delitos con penas altas

La aplicación de la propuesta legislativa generará costos adicionales relevantes para el sistema fiscal, al trasladar a la sede penal investigaciones ambientalmente complejas que requieren fiscalías especializadas, peritajes técnicos costosos, operativos territoriales y fluviales en zonas amazónicas de difícil acceso. En el contexto actual, caracterizado por limitaciones de cobertura, logística y capacidades técnicas, la agravación o creación de nuevos tipos penales no garantiza un aumento correlativo de la persecución penal efectiva, sino una mayor presión fiscal sobre estructuras institucionales deficientes.

Asimismo, las penas propuestas, que alcanzan hasta veinticinco años de privación de libertad, tienen un impacto directo y previsible en el sistema penitenciario, incrementando la población de internos de larga permanencia y los costos asociados a su mantenimiento, en un escenario ya marcado por hacinamiento estructural y restricciones presupuestales. Este efecto fiscal y operativo no ha sido evaluado en el proyecto, pese a ser determinante para analizar su viabilidad y sostenibilidad dentro de la política criminal vigente.

Finalmente, la agravación penal proyectada eleva de manera significativa los estándares probatorios exigibles, al requerir acreditar contaminación, niveles de riesgo, nexos causales y, en ciertos casos, afectaciones concretas al ambiente o a la salud humana. Al no prever mecanismos que aseguren la disponibilidad, oportunidad y calidad de los peritajes necesarios, el proyecto expone al sistema a investigaciones prolongadas, archivos fiscales o absoluciones, lo que termina debilitando la eficacia real del sistema penal y el efecto disuasivo que se busca alcanzar; máxime si se trata de delitos de peligro abstracto como lo es la minería ilegal.

2.5. De la correlación entre la agravante y el tipo autónomo propuestos

El Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR introduce dos modificaciones penales distintas, que deben ser analizadas de manera diferenciada pero también conjunta, en tanto su acumulación produce un endurecimiento punitivo significativo:

- La incorporación de una nueva agravante específica, artículo 307-B.8, del Código Penal.
- La creación de un nuevo tipo penal autónomo, artículo 307-G, aplicable a la minería ilegal agravada cometida en cuencas de ríos amazónicos.

La ausencia de esta distinción en la exposición de motivos genera confusión conceptual y dificulta evaluar la proporcionalidad global de la propuesta.

2.5.1. Sobre la incorporación de una agravante adicional al artículo 307-B

a) Naturaleza y alcance de la agravante propuesta

El proyecto incorpora un nuevo numeral al artículo 307-B, calificando como forma agravada el empleo de metales pesados (como mercurio o cianuro), cuando se produzca contaminación del suelo o de cuerpos de agua. Desde una perspectiva dogmática y normativa, esta modificación plantea dos observaciones centrales:

- El uso de mercurio y otros metales pesados no constituye un fenómeno nuevo, ni excepcional dentro de la minería ilegal.
- Dichos supuestos ya se encuentran implícitos o absorbidos por el propio artículo 307-A (delito de minería ilegal), el artículo 307-B (formas agravadas), y el artículo 304 (contaminación ambiental).

En consecuencia, la agravante propuesta tiene un efecto normativo limitado, pues refuerza penalmente conductas que ya son punibles, sin que se demuestre que su actual configuración resulte insuficiente desde el punto de vista típico (penal) o sancionador (administrativo).

b) Impacto real de esta agravante en la política criminal

La incorporación de una nueva agravante no corrige falencias estructurales de persecución penal, no fortalece la prueba del daño, tampoco soluciona los déficits de fiscalización ambiental.

Por sí sola, esta modificación no justificaría un incremento sustancial del reproche penal, sino, a lo sumo, un ajuste de técnica legislativa dentro del marco ya existente.

2.5.2. Sobre la creación del tipo penal autónomo del artículo 307-G

a) Naturaleza del nuevo tipo penal

La propuesta de crear el artículo 307-G como un tipo penal autónomo con presupuesto típico propio (minería ilegal agravada), criterio diferenciador territorial (cuencas de ríos amazónicos), y un marco punitivo significativamente más alto (hasta 25 años); supone un salto cualitativo en la intervención penal, pues deja de operar dentro de la lógica de agravantes internas del artículo 307-B, y configura una respuesta penal diferenciada por territorio, con autonomía sancionadora.

b) Proporcionalidad del tipo autónomo

La creación de un tipo autónomo exige un estándar reforzado de justificación, que incluya la identificación clara de un bien jurídico cualitativamente distinto o intensamente lesionado, demostración de que el marco penal existente no permite una respuesta adecuada, y delimitación precisa del ámbito de aplicación de la norma.

Si bien las cuencas amazónicas poseen un valor estratégico innegable, el proyecto no individualiza niveles de daño, no exige un umbral típico reforzado, y no demuestra por qué las agravantes existentes no son suficientes.

En este sentido, el nuevo tipo penal se construye sobre un criterio territorial genérico, sin una especificación adicional del injusto, lo que debilita su compatibilidad con el principio de proporcionalidad.

2.5.3. Efecto acumulativo de ambas modificaciones: quantum punitivo hasta 25 años

a) Concurrencia normativa y acumulación de gravedad

El aspecto más problemático de la propuesta no radica en cada modificación aisladamente, sino en su efecto conjunto. Una nueva agravante en el artículo 307-B. 8 incrementaría la gravedad del injusto.

El artículo 307-G toma ese injusto agravado y lo eleva a un tipo autónomo, con penas hasta de 25 años. De esta manera, la propuesta configura una doble intensificación punitiva: primero, calificando la conducta como especialmente agravada; luego, utilizando esa agravación como base para una sanción extrema.

Este diseño normativo genera un desplazamiento significativo del sistema de penas, que requiere una justificación especialmente rigurosa, la cual no se encuentra desarrollada en la exposición de motivos del proyecto normativo.

b) Implicancias el diseño normativo vigente

El diseño propuesto genera una alteración relevante en la lógica de gradación y escalonamiento del sistema penal ambiental, al establecer penas extraordinariamente elevadas para la minería ilegal en cuencas amazónicas sin modificar la estructura típica del delito, ni exigir un resultado lesivo concreto. En la práctica, ello permite sancionar con un alto reproche penal conductas configuradas como delitos de peligro abstracto, equiparándolas a delitos de resultado que protegen bienes jurídicos individuales, lo que rompe el equilibrio interno del sistema penal.

En efecto, el derecho penal ambiental, tanto en el ordenamiento peruano como en el derecho comparado, se ha construido predominantemente sobre la base de tipos de peligro, orientados a la tutela preventiva de bienes jurídicos colectivos como el ambiente, prescindiendo de la exigencia de daños efectivos o individualizados. Sin embargo, la creación de un tipo penal autónomo y agravado específicamente para cuencas amazónicas introduce implícitamente la idea de una afectación más concreta o real de los ríos, sin que ello se traduzca en una reformulación de los elementos del tipo. Este desplazamiento resulta dogmáticamente incongruente, pues se agrava la respuesta penal como si se tratara de un delito de resultado, manteniendo formalmente la lógica de peligro abstracto.

Desde esta perspectiva, la propuesta difumina las fronteras entre delitos de peligro y delitos de resultado, así como entre la protección de bienes jurídicos colectivos e individuales, afectando la coherencia del sistema penal y generando tensiones interpretativas innecesarias.

III. CONCLUSIONES

1. El Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR identifica correctamente la gravedad de la minería ilegal en las cuencas amazónicas y su impacto sobre bienes constitucionalmente

protegidos, como el ambiente, la salud, el acceso al agua y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como el carácter territorialmente diferenciado de dicha afectación.

Sin embargo, la propuesta opta de manera predominante por un endurecimiento punitivo, materializado en la incorporación de una nueva agravante y en la creación de un tipo penal autónomo con penas de hasta veinticinco años, sin demostrar de forma suficiente que el marco penal vigente resulte normativamente insuficiente, ni que el incremento del quantum de la pena sea una medida necesaria y eficaz para enfrentar el fenómeno identificado.

2. Desde una perspectiva constitucional, la iniciativa presenta tensiones con el principio de última ratio, al privilegiar la intensificación del ius puniendi sin acreditar el fortalecimiento previo de mecanismos menos lesivos, como la prevención, la fiscalización ambiental, la interdicción efectiva, el control de insumos químicos fiscalizados y la presencia estatal sostenida en territorios amazónicos, ámbitos en los que la experiencia institucional evidencia déficits estructurales.
3. El nivel de punibilidad propuesto, comparable al previsto para delitos que afectan bienes jurídicos individuales de máxima protección, carece de una justificación objetiva y comparativa reforzada, y se sustenta principalmente en un criterio territorial genérico, sin exigir umbrales adicionales de daño concreto o riesgo específico, lo que compromete la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción penal.
4. En el plano dogmático, el diseño normativo proyectado altera la lógica de gradación del derecho penal ambiental, al imponer penas extremas a conductas configuradas como delitos de peligro abstracto, tratándolas en la práctica como si se tratara de delitos de resultado. Ello resulta incongruente con la estructura de los delitos ambientales en el ordenamiento peruano y comparado y desdibuja las fronteras entre la tutela de bienes jurídicos colectivos e individuales.

Asimismo, la utilización de expresiones amplias como “cuencas de los ríos amazónicos”, sin una delimitación penal clara y precisa, genera riesgos de indeterminación normativa, afectando el principio de legalidad en contextos de tipificación en blanco y frente a consecuencias punitivas de máxima gravedad.

5. El análisis del marco normativo vigente permite concluir que existen tipos penales y agravantes suficientes para sancionar la minería ilegal y la contaminación ambiental, así como un sistema administrativo orientado a la prevención y control. En este contexto, la creación de un tipo penal autónomo basado primordialmente en un criterio territorial reconfigura innecesariamente el sistema, desplazando el eje de la respuesta estatal hacia una reacción penal reforzada.
6. Desde el enfoque de derechos humanos, aunque el proyecto reconoce adecuadamente la afectación a derechos fundamentales, reduce su protección a una lógica esencialmente sancionadora, sin desarrollar de manera suficiente las obligaciones prestacionales del Estado. La evidencia científica invocada, aun siendo relevante, resulta limitada para justificar un incremento punitivo de tal magnitud.

7. Finalmente, pese a que el proyecto afirma no generar costos fiscales adicionales, el análisis evidencia impactos indirectos significativos en el sistema fiscal especializado, el sistema penitenciario y la necesidad de peritajes técnicos complejos, aspectos que no han sido adecuadamente considerados en el análisis costo-beneficio.

Por las razones expuestas, el Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR, aun cuando responde a una problemática real y urgente, no supera los estándares constitucionales, de técnica legislativa y de política criminal racional exigibles a una reforma penal de esta naturaleza, en la medida en que privilegia el endurecimiento punitivo por sobre un enfoque integral y estructural para enfrentar la minería ilegal en la Amazonía.

En consecuencia, **la opinión de la Defensoría del Pueblo es DESFAVORABLE** respecto del Proyecto de Ley N° 13976/2026-CR, recomendándose que cualquier iniciativa orientada a la protección de la Amazonía y de los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas priorice el fortalecimiento de la presencia estatal, la fiscalización efectiva, la gestión ambiental y sanitaria integral, y la erradicación de las causas estructurales de la minería ilegal, antes que un incremento desproporcionado del reproche penal.

Lima, 25 de mayo de 2026.

Atentamente,

Firmado digitalmente
Marilú Martha Falcón Rojas
Adjunta de Medio Ambiente y Cambio Climático
mfalcon@defensoria.gob.pe

MMFR/bdpg



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital de la Defensoría del Pueblo. La representación imprimible ha sido generada atendiendo lo dispuesto en la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. La verificación puede ser efectuada a partir del 24/05/2026. Base Legal: Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Supremo N° 029-2021-PCM y la Directiva N° 002-2021-PCM/SGTD. <https://sgd.defensoria.gob.pe/verificador/>

Código de verificación: 0170 2001 4181 0553