

Observatorio Medioambiental

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.93026>EDICIONES
COMPLUTENSE

La minería artesanal en Perú: consecuencias medioambientales

Verónica Stéffany Choque Alayo¹

Recibido: 7 de diciembre del 2022 / Enviado a evaluar: 25 de enero del 2023 / Aceptado: 4 de diciembre del 2023

Resumen. La presente investigación se realizó utilizando la información brindada por la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa, ubicada en el distrito, provincia y departamento de Arequipa, durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021. El objetivo general de la investigación fue desarrollar una propuesta de una Propuesta del Sistema Regional de Fiscalización Ambiental, con la finalidad de colaborar con la gestión ambiental que realiza el Gobierno Regional de Arequipa, esto se logró adecuando los principios y procesos del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental a la realidad y necesidades de la Autoridad Regional de Arequipa. El trabajo se justificó en cuanto no existe actualmente un Sistema Regional de Fiscalización Ambiental, que se adapte a las exigencias y características del Gobierno Regional de Arequipa. La investigación se sustenta en el método de investigación cualitativo. La metodología fue científica, que implica el análisis de la normativa administrativa ambiental nacional y regional, a fin de determinar la problemática procesal y administrativa de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa; y elaborar una Propuesta de una Propuesta del Sistema Regional de Fiscalización Ambiental, demostrándose los beneficios de dicha propuesta.

Palabra clave: Autoridad Regional Ambiental; Fiscalización Ambiental; Sistema Regional de Fiscalización Ambiental de Arequipa; Medioambiente.

[en] Artisanal mining in Peru: environmental consequences

Abstract. The present investigation was carried out using the information provided by the Regional Environmental Authority of Arequipa, located in the district, province and department of Arequipa, during the years 2018, 2019, 2020 and 2021. The general objective of the research was to develop a proposal for a Proposal for the Regional Environmental Control System, with the purpose of collaborating with the environmental management carried out by the Regional Government of Arequipa, this was achieved by adapting the principles and processes of the National Environmental Assessment and Control System to the reality and needs of the Authority Arequipa Regional. The work was justified in that there is currently no Regional Environmental Control System that adapts to the demands and characteristics of the Regional Government of Arequipa. The research is based on the qualitative research method. The methodology was scientific, which involves the analysis of national and regional

¹ Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (Perú).
E-mail: veronicaalayo@gmail.com

environmental administrative regulations, in order to determine the procedural and administrative problems of the Regional Environmental Authority of Arequipa; and prepare a Proposal for a Proposal for the Regional Environmental Control System, demonstrating the benefits of said proposal.

Keywords: Regional Environmental Authority; Environmental Inspection; Arequipa Regional Environmental Control System; Environment.

[fr] Exploitation minière artisanale au Pérou: conséquences environnementales

Résumé. La présente enquête a été réalisée à partir des informations fournies par l'Autorité Environnementale Régionale d'Arequipa, située dans le district, la province et le département d'Arequipa, au cours des années 2018, 2019, 2020 et 2021. L'objectif général de la recherche était de développer une proposition de proposition de système régional de contrôle environnemental, dans le but de collaborer avec la gestion environnementale réalisée par le gouvernement régional d'Arequipa, ceci a été réalisé en adaptant les principes et les processus du système national d'évaluation et de contrôle environnemental à la réalité et besoins de l'Autorité régionale d'Arequipa. Le travail était justifié dans la mesure où il n'existe actuellement aucun système régional de contrôle environnemental qui s'adapte aux exigences et aux caractéristiques du gouvernement régional d'Arequipa. La recherche est basée sur la méthode de recherche qualitative. La méthodologie était scientifique et implique l'analyse des réglementations administratives environnementales nationales et régionales, afin de déterminer les problèmes procéduraux et administratifs de l'Autorité Environnementale Régionale d'Arequipa ; et préparer une proposition de proposition pour le système régional de contrôle environnemental, démontrant les avantages de ladite proposition.

Mot-clé: Autorité régionale de l'environnement; Inspection environnementale; Système régional de contrôle environnemental d'Arequipa; Environnement.

Cómo citar. Choque Alayo, V.S. (2023). La minería artesanal en Perú: consecuencias medioambientales. *Observatorio Medioambiental*, 26, 207-228.

Sumario. 1. 1. Planteamiento inicial de la investigación. 1.1. Objetivos de la investigación. 1.2. Metodología de la investigación. 2. La política ambiental: primera aproximación. 3. Descentralización ambiental y régimen ambiental minero. 3.1. Gobiernos regionales: bases de la descentralización. 3.2. Régimen ambiental minero. 4. La realidad de la evaluación ambiental en el Perú. 5. Estudio del caso: la gestión ambiental en la región Arequipa. 5.1. La ordenanza regional 010-AQP. 6. Sistema Regional de Gestión Ambiental. 6.1. Los órganos del Sistema Regional de Gestión Ambiental. 6.2. Instrumentos de Gestión Ambiental Regional: regulación directa. 6.3. Obligaciones Ambientales Fiscalizables. 7. Conclusiones. 8. Referencias bibliográficas.

1. Planteamiento inicial de la investigación

El Planteamiento de una Propuesta de Sistema Regional de Fiscalización Ambiental para la Pequeña Minería y Minería Artesanal, mejorará la institucionalidad, administración y gestión del Gobierno Regional para supervisar y fiscalizar la minería a pequeña escala. La presente investigación fue realizada considerando lo siguiente:

.- Originalidad: Debido a que se trata de un tema que aún no ha sido revisado. Es decir que en la actualidad el Gobierno Regional de Arequipa, no cuenta aún con un proceso efectivo que permita gestionar los procesos de supervisión y fiscalización ambiental de las labores mineras a pequeña escala, lo cual no permite resguardar

adecuadamente los recursos naturales y el ambiente en el que se encuentran. Así mismo, si bien el Gobierno Nacional apoya el proceso de descentralización y la organización autónoma de las regiones, aun no se han establecido los instrumentos jurídicos necesarios para el adecuado desarrollo de la gestión ambiental regional.

- Relevancia jurídica: La insuficiente regulación respecto a los procesos de supervisión y fiscalización ambiental a nivel regional, hacen que mi investigación busque encontrar una solución a dicha regulación incompleta, al presentar una propuesta real y efectiva adecuada a las necesidades de la región y principalmente al tipo de actividades mineras que se desarrollan en la zona, y a los insumos que se utilizan para su elaboración. Por ende, no solo se pretende proponer un modelo adecuado y actual, sino también que este sea utilizado en las demás regiones como un ejemplo de gestión adaptable.

Relevancia Social: La sociedad tiene derecho a vivir en un ambiente limpio y adecuado para poder desarrollarse, en el que las actividades extractivas se desenvuelvan de forma sostenible y equilibrada en relación al medio ambiente. Es por ello que es necesaria la regulación de procesos materias de esta tesis, ya que se prevé la protección al derecho constitucional de vivir en un ambiente sano y que permita evitar poner en riesgo los recursos con los que pueden y deben gozar generaciones futuras.

Viabilidad: El proyecto de investigación es viable debido a que la información teórica se obtendrá de bibliografía ubicada en las ciudades de Arequipa y Lima. Respecto a información práctica, se obtendrá de los expedientes presentados en la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa en el área de Fiscalización.

1.1.Objetivos de la investigación

Con el estudio se tiene por objeto establecer una propuesta que contenga la regulación respecto de un Sistema Regional de Fiscalización Ambiental para la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Para tal fin de concretan los siguientes objetivos específicos:

-Analizar la Gestión, Política y Administración Ambiental en el Perú; así como la Descentralización Ambiental y Régimen Ambiental Minero.

-Analizar la Fiscalización de la Gestión Ambiental en el Perú, de manera específica el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

-Analizar e identificar cuáles son los principales problemas jurídicos del Gobierno Regional de Arequipa, de manera especial de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa, para el cumplimiento de los procesos de supervisión y fiscalización de la gestión ambiental de la minería a pequeña minería y minería artesanal.

-Determinar los alcances de la Ordenanza Regional 010-2007 Arequipa, Ordenanza que establece la Reestructuración del Gobierno Regional de Arequipa

-Analizar al Área de Fiscalización Ambiental de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa; así como el desarrollo del Sistema Regional de Gestión Ambiental; por tanto, identificar los beneficios que genera para la Autoridad Regional Ambiental produce la regulación de los procesos de supervisión y fiscalización de la gestión ambiental de los Pequeños Productores Mineros y los Mineros Artesanales.

1.2. Metodología de la investigación

Método Científico, por cuanto lo que se tratará de desarrollar con la presente investigación es cómo lograr una adecuada gestión ambiental de los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales.

2. La política ambiental: primera aproximación

La Gestión ambiental ha sido ampliamente discutida en nuestro país. Así por ejemplo, para Walter Andía Valencia y Juan Andía Chávez (2009), se denomina gestión ambiental al *“proceso orientado a administrar, planificar, evaluar y monitorear con la mayor eficiencia posible los recursos ambientales existentes en un determinado territorio, buscando mejorar la calidad de vida de sus habitantes, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible, es decir, considerando sus vínculos con los aspectos sociales y económicos, así como los impactos de las decisiones actuales sobre las decisiones futuras”* (P.19). En ese sentido, la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611, menciona en su artículo 13º *“la gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por un conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país”*.

Por otro lado, para Brañes (2000), la gestión ambiental será *“el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente”*. Sin embargo, señala el mismo autor, *que debe considerarse como punto de partida de la incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972. La que deja entre ver que la gestión ambiental en la sociedad, considera dos aspectos: la gestión ambiental pública, la que realiza el Estado, y la gestión ambiental privada”* (P.145). Así pues, la gestión ambiental deberá cumplir principalmente una función pública, puesto que, debe determinar contenido, competencia, misión, etc., necesarias para una organización adecuada de la función ambiental. Y que debe ser compartida con la sociedad civil, lo que significa que, tanto la ciudadanía como el sector empresarial, no pueden estar excluidos de la formulación, aplicación y evaluación de la misma.

Por ello, para poder analizar adecuadamente la Gestión Pública Ambiental, será necesario, analizar, los componentes de la misma. Los que, según LaNegra (2008), se clasifican de la siguiente manera: *“Componentes básicos de la Gestión Pública Ambiental; la política ambiental, la organización estatal ambiental y los instrumentos de gestión ambiental; y los Componentes específicos de la Gestión Pública Ambiental: los objetivos de la política, una estructura organizativa y los instrumentos de gestión como herramientas organizativas”* (P. 26).

Sin embargo, señala Lamadrid, a pesar de que la anterior es una clasificación válida y correctamente estructurada, no considera dentro de los elementos básicos a la normatividad ambiental, eje indispensable en la gestión ambiental, considerando que, en nuestro país, la legislación ambiental es joven, incompleta y sumamente cambiante, resultado de la continua reestructuración de políticas y estrategias que intentan amoldarse a los nuevos cambios sociales a los que se enfrenta nuestro país.

Como consecuencia de esta constante variación, surgió la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611, y la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N.º 28245, que otorgan lineamientos generales para el ordenamiento de la gestión ambiental en el Perú. La tarea actual, será entonces continuar, no solo con la generación de nuevas normas que ordenen y alineen la gestión ambiental, sino que descentralicen las funciones ambientales a las autoridades ambientales regionales, de tal modo que la interrelación de la sociedad civil, el sector privado y del estado garanticen el desarrollo sostenible y el derecho a un ambiente sano y equilibrado.

Analizaremos en un capítulo más adelante, como la descentralización de las funciones ambientales a las regiones, complementa la organización estatal y permite una mejor atención a la cuestión ambiental dentro de las mismas.

En esa línea, es preciso exponer como se desarrolla la Política Ambiental, la cual, para efectos prácticos se subdividirá en Política Ambiental de Gobierno y Política Ambiental de Estado.

3. Descentralización ambiental y régimen ambiental minero

3.1. Gobiernos regionales: bases de la descentralización

La historia de la institucionalidad ambiental en el Perú es relativamente reciente. Respecto a los niveles descentralizados, los gobiernos regionales inexistentes en los años noventa, tienen el día de hoy una mayor cantidad de funciones en materia ambiental, de igual manera, las municipalidades han venido atendiendo áreas tradicionales de la gestión ambiental urbana: residuos sólidos, áreas verdes, ruido, aire urbano y saneamiento.

Frente a la imposibilidad del Estado, de asumir directamente, la gestión y política ambiental, se hace necesario una distribución de roles, desde este a otras instituciones o gobiernos internos. Ello es lo que se ha venido a llamar en la doctrina como distribución vertical de funciones. Este es un tema común a todos los países en donde es posible que un solo nivel de gobierno puede atender toda la gestión ambiental. En el caso peruano tenemos tres niveles de gobierno ambiental: nacional, regional y local.

Por ello, y tal y como lo indica el principio de subsidiariedad, la función ambiental tiene que ser ejercida por aquel nivel de gobierno más cercano a la población, siempre que este nivel pueda actuar con más eficiencia que los niveles superiores. Esta es la base para la distribución de funciones ambientales en los tres niveles de gobierno ya mencionados. Sin perder de vista el rigor subsidiario, el cual ordena que ninguna norma ambiental que se establece en un nivel inferior, puede ser de mayor exigencia

que la norma dada en el nivel superior. Así, el nivel nacional de gobierno dicta un límite máximo permisible, que tanto el nivel regional como el local deberán respetar.

Así pues, una vez asignadas las funciones y los límites para cada nivel de gobierno, el siguiente paso es el proceso de descentralización. En este aspecto, el Perú se rige por tres principios: el principio de gradualidad, que básicamente lo que regula es la secuencia ordenada e inteligente del proceso; la disponibilidad de recursos, vinculado al principio de las capacidades existentes, es decir las capacidades que el nivel tiene para poder trabajar. (Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783)

De este modo, en el año 2006, el Gobierno Nacional, a través del Poder Ejecutivo, anunció un shock descentralizador, por el cual las competencias ambientales fueron transferidas a los Gobiernos Regionales que han acreditado su gestión ambiental, entre ellos el Gobierno Regional de Arequipa.

3.2. Régimen ambiental minero

De acuerdo a lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N.º 003-2010-OEFA/CD, a partir del 22 de julio de 2010 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) asumió como su competencia la fiscalización ambiental de las actividades de la gran y mediana minería, aprobándose para tal efecto los aspectos objeto de transferencia del Organismo de Supervisión de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) al OEFA, competencia que desarrollaré en el Capítulo II.

Por otro lado, y para efectos de la presente Tesis, se requiere detallar que; mediante la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley N.º 27651, en su artículo 10, señala que:

“Son pequeños productores mineros los que:

1. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; y, además.

2. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detriticos en que el limite será de una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, personas o jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos, y

2. Posean, por cualquier título, hasta mil (1,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdo o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley y, además.

3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los

productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/p beneficio será de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día.

La condición de Pequeño Productor Minero y Minero Artesanales, se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.”

Teniendo en cuenta lo anterior, la competencia fiscalización y sanción en cuanto a los Pequeños Productores y Mineros Artesanales, queda sujeta a los Gobiernos Regionales, tal y como detalla el artículo N.º 14 de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley N.º 27651, modificada por el Decreto Legislativo N.º 1040 el que señala:” Los Gobiernos Regionales tiene a su cargo la fiscalización, sanción y además facultades que les han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, de quienes ejercen la actividad minera dentro de los rangos de capacidad instalada de producción y/o beneficio y/o extensión previstos en el artículo N.º 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, se encuentren o no acreditados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales, ante la Dirección General de Minería. La Formalización y demás acciones que correspondan respecto de la minería informal también están a cargo de los Gobiernos Regionales.

Siendo de este modo corresponde a los Gobiernos Regionales en virtud de su autonomía administrativa, la capacidad de organizarse, y emitir normas, reglamentos y lineamientos que les permitan cumplir con las competencias ambientales otorgadas con la finalidad de complementar la Política Nacional de Ambiente, mencionada en este capítulo, así como proteger el bien jurídico tutelado del medio ambiente, señalado como derecho en la Constitución Política del Perú, en su artículo N.º 2 inciso 22 “(...)Toda persona tiene derecho: A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida”.

4. La realidad de la evaluación ambiental en el Perú

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, creado mediante Ley 29325-Ley Nacional del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley M.ª 30011, con la finalidad de articular funciones en materia de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental tanto a nivel nacional, regional y local.

Está conformado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como su Ente Rector; el Ministerio del Ambiente (MINAM) y las Entidades de Fiscalización Ambiental nacional, regional y local (EFA). El SINEFA, a su vez, forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental –SNGA, cuya rectoría se encuentra a cargo del MINAM (Ley Nacional del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental Ley N° 29325).

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, es un organismo público, técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la

fiscalización ambiental. El que garantiza que las actividades económicas en el Perú se desarrollen en equilibrio con del derecho de las personas a gozar de un ambiente sano. Para ello, se encarga de la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos en los sectores de minería, energía, pesquería e industria. El OEFA es, además el Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

EL OEFA ejerce funciones de fiscalización ambiental directa a través de las funciones evaluadora, supervisora, directa, fiscalizadora y sancionadora, y a su vez, como Ente Rector del SINEFA, ejerce las funciones normativa y supervisora respecto de las Entidades Fiscalizadoras Ambientales (EFA).

El OEFA se creó en el año 2008 mediante el Decreto Legislativo M.^a 1013- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, e inició sus actividades de fiscalización ambiental directa en el año 2010.

Las funciones generales del OEFA son:

a)Función Evaluadora:

Comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

b)Función Supervisora Directa:

Comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente. Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

c)Función Fiscalizadora y Sancionadora:

Comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por OEFA. Adicionalmente comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

El OEFA, como Ente Rector del SINEFA involucra dos funciones: la normativa y la de supervisión de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

a)Función Normativa:

En el ejercicio de la función normativa, el OEFA está facultado para emitir normas que regulen la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). Y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables

de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En el ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

b) Función Supervisora de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA):

EL OEFA se encarga de hacer seguimiento al cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA a nivel nacional, regional y local. Las directivas, procedimientos o lineamientos que OEFA dicte para las EFA son de obligatorio cumplimiento para estas.

EL OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) (Ley que Modifica la Ley 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental)

Es oportuno señalar que la Ley ha otorgado al OEFA la función de supervisar a las EFA, pero no la de sancionarlas. Por ello, el OEFA no puede aplicar, por ejemplo, amonestaciones o multas a las EFA o a sus funcionarios. Sin embargo, si el OEFA, en sus supervisiones a las EFA, determina que sus funcionarios no ejercen de manera adecuada y oportuna las funciones de fiscalización ambiental a su cargo, o que no están cumpliendo las disposiciones emanadas del OEFA como ente rector del SINEFA, comunicará dicha situación a la Contraloría General de la República para que se adopten las medidas legales que correspondan.

Cabe resaltar que una herramienta importante que el OEFA ha establecido, en su rol como ente rector del SINEFA, es la obligación de las EFA de contar con sus respectivos Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental- PLANEFA.

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano del OEFA que resuelve en última instancia los recursos de apelación que se presentan cuando el administrado no está de acuerdo con las sanciones impuestas o con otras decisiones impugnables del OEFA en temas de supervisión y fiscalización ambiental.

Las decisiones del Tribunal de Fiscalización Ambiental solo pueden ser cuestionadas en la vía judicial y son pasibles de establecer como criterios de cumplimiento obligatorio en temas ambientales. El Tribunal de Fiscalización Ambiental está conformado por un presidente, la Sala Plena y las Salas Especializadas.

Las Salas Especializadas se encuentran integradas por tres vocales, que son seleccionados en Concurso Público en mérito a su amplia trayectoria profesional.

EL soporte técnico, administrativo y legal del Tribunal de Fiscalización Ambiental está a cargo de la Secretaría Técnica, para lo cual cuenta con un equipo de trabajo, que apoya la labor de las Salas Especializadas y de la Sala Plena. (Ambiental 2014)

La Dirección de Supervisión es un órgano de línea del OEFA, está conformada por un equipo de especialistas que dirigen, coordinan y ejecutan acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de la legislación ambiental por toda persona natural o jurídica, pública o privada, a nivel nacional. Así mismo, supervisa el desempeño de las entidades públicas que ejercen funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental.

5. Estudio del caso: la gestión ambiental en la región Arequipa

5.1. La ordenanza regional 010-AQP

El 14 de mayo del 2007 el gobierno Regional de Arequipa a través de la Ordenanza Regional 010-AREQUIPA aprobó la modificación de la estructura orgánica y del reglamento de organización y funciones del Gobierno Regional de Arequipa, incluyendo en el artículo 93° la creación de la Autoridad Regional Ambiental.

Tras la entrevista con el Abogado. Walter Paz ideólogo de la ordenanza y Asesor del Legal del Gobierno Regional durante el 2010, señaló que, uno de los primeros obstáculos encontrados para la reforma y la creación de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa, fue el artículo 29 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales el cual señalaba lo siguiente “Se constituirán las Gerencias Regionales de: 1) Desarrollo Económico; 2) Desarrollo Social; 3) Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; 4) Infraestructura; 5) Recursos naturales y gestión del medio ambiente. Siendo de este modo, el mencionado artículo constituye un serio “obstáculo” para el desarrollo institucional y para el cumplimiento de las competencias otorgadas; dado que a pesar de que formalmente las gerencias actúan como directas receptoras de las decisiones del Gobierno Regional, a su vez, erradamente tienen un trabajo eminentemente administrativo y no ejecutivo, mientras que las Direcciones Regionales Sectoriales, son las que en realidad ejecutan las políticas de Gobierno y por tanto, son quienes brindan los servicios de responsabilidad del Estado, ya que no existía un contacto directo ni permanente con las instancias de decisión política regional. En esa perspectiva, según ese modelo, las decisiones del Presidente Regional, deben necesariamente pasar por una instancia burocrática intermedia, la Gerencia General Regional, que sin aportar ningún valor agregado mediatizaba tales decisiones. Mientras que, de otro lado, resulta evidente la duplicidad de funciones entre tales Gerencias Regionales y las Direcciones Regionales Sectoriales. Situación que implica un claro problema de estandarización y despilfarro de recursos humanos y económicos, y lo que es más grave aún, es el hecho de que el ciudadano tenga que someterse a los diversos modos escalonados de atención de cada sector del gobierno regional y acceder a múltiples fuentes para sustentar sus pedidos.

Además, de la grave falta de estandarización en la generación, almacenamiento y procesamiento de información de cada sector, anulando la posibilidad de contar con herramientas estadísticas en línea, que permitan el cruce de información de los

diferentes sectores, para la formulación sustentada de políticas del Estado Regional y la toma de decisiones de gobierno adecuadas y oportunas. Por cuyo motivo fue necesario e impostergable contar con una nueva estructura orgánica, con reducción de las instancias intermedias, de enfoque funcional, simplificación administrativa y orientada, sobre todo, al ciudadano.

Para la modificación de la estructura orgánica, el Gobierno Regional tomó como fundamentos de derecho lo señalado por la Constitución en su artículo N.º 192º donde acota que los gobiernos regionales son competentes para “Aprobar su organización interna y presupuesto”; La Ley 27783 de Bases de la Descentralización en su art. 35 inc. C) que incluye como función específica de los Gobiernos Regionales “Aprobar su organización interna”; Ley 27867 Orgánica de Gobiernos Regionales que en su art. 12 menciona “El órgano ejecutivo del Gobierno Regional se organiza en Gerencias Regionales coordinadas y dirigidas por una Gerencia General. Se complementa con los órganos de línea, apoyo, asesoramiento y control que establece el reglamento correspondiente, conforme lo determine cada Gobierno Regional, de acuerdo a los límites presupuestales asignados para su gasto corriente”.

Desde el enfoque jurisprudencial la exposición de motivos incluye en su primer párrafo los fundamentos jurídicos 57 y 58 que el Tribunal constitucional estableció mediante STC N.º 0020-2005-PI/TC, en el que señalan “En el Estado unitario y descentralizado regional, la potestad normativa está distribuida entre órganos nacionales y regionales, además de los locales. La autonomía político normativa de los gobiernos regionales conlleva la facultad de normar y no solo de ejecutar normas. Es por este motivo, que el Estado no puede concebirse como un Estado “unitario descentralizado”, es decir como aquel en el que la descentralización tan sólo refleja una proyección estamentaria o administrativa de un único ordenamiento jurídico a ejecutar. Se trata por el contrario de un Estado “unitario y descentralizado”, esto es un Estado en donde la descentralización, al alcanzar una manifestación político normativa, fundada en el principio constitucional de autonomía, prevista en los artículos 191 y 194 de la constitución, acepta la convivencia de sub-sistemas normativos (nacional, regional y local)”

Son por estos motivos, que si bien en ninguna norma se establece la posibilidad expresa de crear una Autoridad Regional Ambiental con las características que veremos más adelante, en aplicación de la jurisprudencia y de la interpretación normativa su creación fue posible.

El Gobierno Regional tomó como fundamentos los principios rectores de las políticas regionales en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 8º inciso 12 donde se señala que *“La organización de los gobiernos regionales integra las funciones y competencias afines, evitándose en cualquier caso la existencia de duplicidad de funciones entre su distintas gerencias u oficinas”* y el inciso 8º del citado artículo *“ la gestión regional se caracteriza por la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad”*.

Se aplicó también el Artículo 6º de LOGR al afirmar que *“el desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de*

desarrollo ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades”.

Asimismo, la Declaración del Milenio de 2000, firmada por los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas señala un conjunto de objetivos a combatir con plazos definidos estando entre ellos la degradación ambiental, englobando 8 grandes metas, 18 objetivos y 48 indicadores que medirán el progreso hacia los fines propuestos para el 2015. El objetivo 8 es garantizar la sostenibilidad del ambiente, por lo cual la creación y atribución de funciones a la Autoridad Regional Ambiental se erige como la entidad idónea para lograr dicho objetivo.

Igualmente, la Declaración de Río de la cual nuestro país es firmante, señala que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (Principio 3 de la Declaración de Río), así como a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma *aislada* (Principio 4 de la Declaración de Río).

Esta última consideración, de que lo ambiental no puede ser considerado de forma aislada, sirve de base también para plantear la integralidad del componente ambiental y que en nuestro caso responde no a una transectorialidad de las funciones ambientales sino a una priorización de las mismas creando una Autoridad que concentra las funciones y ejerce una debida fiscalización.

6. Sistema Regional de Gestión Ambiental

La gestión ambiental en el ámbito regional se desarrolla a partir del Sistema Regional de Gestión Ambiental, el cual se encuentra regulado en la Ley N.º 28245 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 008-2005-PCM, y el literal b) del artículo 53º de la Ley N.º 27867. Este sistema se regula mediante una Ordenanza Regional, previa opinión favorable del Ministerio del Ambiente.

El Sistema Regional de Gestión Ambiental, de manera similar al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, constituye un conjunto integrado de componentes adoptados para desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental regional y las normas que regulan su organización y funciones; y también para guiar la gestión de la calidad ambiental, el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos naturales, y el mayor bienestar de sus habitantes, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible, que integre los aspectos sociales, económicos y ambientales, y los impactos de las decisiones y acciones actuales sobre las generaciones futuras.

6.1. Los órganos del Sistema Regional de Gestión Ambiental

La implementación del Sistema Regional se realiza en coordinación con las Comisiones Ambientales Regionales y el Ministerio del Ambiente, sobre la base de los órganos que desempeñan diversas funciones ambientales en el Gobierno Regional:

-Autoridad Ambiental Regional, que es el Gobierno Regional; y, en este ámbito, se desenvuelve a través de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente o en su defecto, la instancia a cargo de las funciones específicas en materia ambiental, en cuanto a la implementación y funcionamiento del Sistema Regional de Gestión, en coordinación con la Comisión Ambiental Regional y el Ministerio del Ambiente.

-Comisión Ambiental Regional, órgano cuya creación, ámbito, composición y funciones de la Comisión Ambiental Regional, son definidos por el Gobierno Regional, según lo regulado en el numeral 17.1 del artículo 17° del Decreto Legislativo N.° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

La Comisión Ambiental Regional constituye una instancia de gestión ambiental de carácter multisectorial, encargada de coordinar y concertar la política ambiental regional, promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores público, privado y la sociedad civil².

Asimismo, resulta oportuno señalar que es tarea del Ministerio del Ambiente apoyar al cumplimiento de los objetivos de estas Comisiones, en el marco de la Política Ambiental Nacional.

6.2 Instrumentos de Gestión Ambiental Regional: regulación directa

Como se indicará líneas arriba, los instrumentos de regulación directa, comprenden tres etapas claramente diferenciadas, como son el proceso de emisión de obligaciones a través de normas, la verificación del cumplimiento de tales obligaciones, así como la imposición de medidas coercitivas y sanciones, en caso de detectar incumplimientos.

² **Decreto Legislativo N.° 1013. Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.**

Artículo 17°. - Coordinación con las Comisiones Ambientales Regionales - CAR - y las Comisiones Ambientales Municipales - CAM

17.1 Los gobiernos regionales y locales aprueban la creación, el ámbito, la composición y las funciones de las Comisiones Ambientales Regionales - CAR - y de las Comisiones Ambientales Municipales - CAM -, respectivamente.

17.2 El Ministerio del Ambiente apoya el cumplimiento de los objetivos de las CAR y de las CAM, en el marco de la política ambiental nacional, manteniendo estrecha coordinación con ellas.

6.3 Obligaciones Ambientales Fiscalizables

Las obligaciones ambientales fiscalizables son aquellas obligaciones exigibles a las personas naturales o jurídicas en el ámbito de las actividades que desarrollan, y de cuyo incumplimiento pueden derivar diversas consecuencias relacionadas a la restricción de derechos de parte del administrado.

Las fuentes de las obligaciones ambientales fiscalizables vienen dadas por la legislación ambiental, instrumentos de gestión ambiental o, de ser el caso, los mandatos y disposiciones que emita la autoridad fiscalizadora.

Estas obligaciones, según el tipo de mandato que incorporan, pueden traducirse en prestaciones de hacer y no hacer; y por su contenido, pueden ser de carácter estrictamente ambiental o estar referidas a aspectos socio-ambientales.

La importancia de esta categoría de obligaciones consiste fundamentalmente en que permite delimitar el ámbito de actuación de los Gobiernos Regionales, al señalar aquello que es susceptible de ser supervisado, fiscalizado y sancionado dentro de cada actividad económica sujeta a fiscalización, razón por la cual su identificación es una tarea ineludible para el logro de un justo y eficiente ejercicio fiscalizador.

Cabe considerar, además, que la legislación establece diversos tipos de obligaciones siendo que no todas éstas son de naturaleza fiscalizable en tanto pueden estar referidas a obligaciones a cargo de funcionarios estatales, como serían (por ejemplo) los criterios establecidos normativamente para la aprobación de estudios ambientales, o pueden ser aplicables a la etapa de aprobación de los estudios ambientales en cuyo caso la autoridad a cargo de la aprobación de tales instrumentos es la encargada de verificar su cumplimiento dentro del proceso de aprobación de los mismos.

En este contexto corresponde señalar que, en minería, las principales obligaciones ambientales fiscalizables con fuente normativa. Cabe resaltar la importancia en la definición de las obligaciones aplicables a los agentes, dado que será dicho universo el que servirá de base para una posterior supervisión y, de ser el caso, una sanción.

7. Conclusiones

PRIMERA: La Autoridad Regional Ambiental de Arequipa, fue creada con la finalidad de desarrollar los procesos de supervisión, fiscalización y la aplicación del procedimiento administrativo sancionador, esta área sin dudas, es la que más carga laboral posee y que, a la vez, resulta ser la más delicada. En esta área trabajan como contratados 04 profesionales (Abogada, Ing. Biólogo, Ing. Industrial e Ing. Químico).

Los que son encargados de realizar las supervisiones consignadas en el Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental, PLANEFA, tanto ordinarias como extraordinarias o especiales; pudiendo ser especiales, las que corresponden a las acciones de supervisión inopinadas y que resultan principalmente a pedido de denuncias ambientales, quejas y reclamos. Así también, se encuentran en esta categoría las denuncias recibidas en el transcurso del año, por alguna actividad

informal o por alguna actividad que cuente con certificación ambiental, dependiendo de los recursos con los que cuente la oficina, se priorizará la fiscalización y se programará en el PLANEFA Arequipa. Y las de Oficio: aquellas que se realizan con fines específicos o circunstanciales, destinada por pedido especial de persona natural o jurídica o por parte de la Fiscalía. El objetivo es comprobar en casos concretos, si ciertas características de la operación, instalación, equipamiento tienen las condiciones requeridas por las normas o para supervisar que las acciones efectuadas se han realizado correctivamente, así como hechos circunstanciales como:

A. Informalidad

B. Derrames, vertimientos, Emisiones, etc.

Se ha identificado al Área de Fiscalización ambiental, como el área principal de análisis para la presente tesis, ya que como se mencionó párrafos antes, es esta la que concentra los procesos de:

a)Supervisión y Fiscalización: según el cual la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa, ARMA, es competente, a *“controlar, supervisar y fiscalizar la aplicación de la normatividad ambiental y de preservación de los recursos naturales en el ámbito regional.”*³ Con relación a esta competencia se ha podido corroborar según el Informe 2013, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el desempeño de su competencia de supervisión del cumplimiento de las competencias ambientales, de las Entidades Fiscalizadoras Ambientales, EFA. Y al ser el Gobierno Regional de Arequipa, una Entidad Fiscalizadora Ambiental, estando en el ámbito de aplicación de la supervisión, se obtienen como resultado que, el porcentaje de cumplimiento de las funciones fiscalizadoras ambientales es del 23,14%, obteniendo una nota vigesimal de 4.63 y ubicando al Gobierno Regional de Arequipa en el puesto número 20 de las 25 Entidades de Fiscalización Ambiental evaluadas.

Hecho que deja entrever que el no cumplimiento de las funciones fiscalizadoras, conlleva a que no pueda iniciarse procedimiento administrativo sancionador, ya que es el procedimiento de fiscalización, así como los fiscalizadores quienes impulsan e inician el procedimiento administrativo sancionador al corroborar mediante la fiscalización el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales.

Por otro lado, del análisis del documento anexo al presente Proyecto de Tesis, Plan de Evaluación y Fiscalización 2012 (PLANEFA 2012) del total de fiscalizaciones planificadas solo se llevó a cabo uno en la que se expidió el acta de fiscalización respectiva, así como sus respectivos informes sustentados técnico y legal, teniendo como resultado el hallazgo de 4 infracciones ambientales las que no pudieron culminar en el inicio del respectivo Procedimiento Administrativo Sancionador, por carecer de este.

b)Procedimiento Administrativo Sancionador: por el cual la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa debe *“preparar denunciar y/o imponer sanciones*

³ Diario El Peruano, Ordenanza Regional 033-GRA art. IV, inc. u)

administrativas a las personas naturales y/o Jurídicas por infracciones a las normas ambientales, previo procedimiento administrativo."⁴ Siendo de este modo y con el fin de proteger tanto el bien jurídico ambiente como el derecho Constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana, a la seguridad jurídica y al cumplimiento de las normas ambientales, es que el Gobierno Regional de Arequipa, debe dar cumplimiento a las competencias a él conferidas por ley. Sin embargo, al no existir el Procedimiento Administrativo Sancionador respectivo, es que esta competencia se ve incumplida y por ende los bienes jurídicos vulnerados.

Por tanto, la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARMA) no ha podido desarrollar el procedimiento de manera completa, principalmente por los siguientes problemas jurídicos:

A. La carencia de instrumentos de gestión ambiental.

Como ya se ha mencionado, serán necesarios para desarrollar la labor fiscalizadora y sancionadora, contar con instrumentos de gestión mínimos que permitan desarrollarlas, como son:

-Tipificación de Infracciones y Sanciones, en el que se establezcan las conductas administrativas sancionables según el tipo de actividad fiscalizada, y las consecuencias jurídicas aplicables

-Procedimiento Administrativo Sancionador, que regule las reglas generales, órganos competentes, formas de inicio, etapas y demás cuestiones relativas al procedimiento a seguir a con el propósito de imponer las sanciones respectivas una vez acreditada la responsabilidad por la comisión de ilícitos administrativos

-Registro de Estudios Ambientales, que permita identificar los compromisos exigibles a los titulares de las actividades, la forma y plazo de ejecución, entre otros.

-Registro de Recomendaciones y Medidas Correctivas, que facilite la sanción en caso de incumplimiento

-Criterios específicos para graduación de sanciones, que permita determinar y graduar sanciones en el marco del Principio de Razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N.° 27444.

Todas estas propuestas tienen como finalidad colaborar con el adecuado desempeño de la fiscalización por parte de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARMA). Por ello, la presente tesis tiene como finalidad elaborar el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Gestión Ambiental de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales en la Región de Arequipa.

B. El debilitamiento del proceso de formalización minera de los pequeños productores mineros y mineros artesanales.

Como resultado del nulo desarrollo de la actividad fiscalizadora y por ende de la facultad sancionadora sancionadora de la gestión ambiental a nivel regional, es el debilitamiento del Proceso de Formalización Minera de los Pequeños Productores

⁴ Diario El Peruano, Ordenanza Regional 033-GRA art. IV, inc, v)

Mineros y Mineros Artesanales de la Región Arequipa, ya que la formalización de las actividades mineras a pequeña escala, exige a los gobiernos regionales, mantener una línea de control de la gestión ambiental de los administrados que logran culminar el proceso de formalización. De modo que no solo se garantice la eliminación de la minería ilegal, sino que se colabore en el desarrollo de la actividad minera sostenible, incluso en la minería a pequeña escala, competencia exclusiva de los gobiernos regionales.

SEGUNDA: al momento se cuenta con el Decreto Legislativo N.º 1101, Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la Fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.

El cual señala las condiciones básicas para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental, las que son:

a. Identificar a los administrados sujetos a la fiscalización bajo su ámbito de competencias.

b. Adoptar las medidas necesarias para contar con los recursos económicos necesarios para el ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental.

c. Contar con los instrumentos legales, técnicos y otros requeridos para el adecuado ejercicio de sus funciones.

d. Contar con el personal capacitado en materia de fiscalización ambiental aplicable a su ámbito de competencias.

Exigencias que el Gobierno Regional de Arequipa, se empeña en ejecutar proporcionalmente, de modo que pueda darse cumplimiento al mencionado Decreto.

Otro punto importante en la norma es el artículo 5 que indica, que para el ejercicio de la fiscalización ambiental de las actividades de pequeña minería y minería artesanal se tendrá que tomar en cuenta:

- Las Entidades de Fiscalización Ambiental, EFA, deberán ejecutar supervisiones regulares de carácter permanente respecto de las actividades de pequeña minería y minería artesanal

- Tales supervisiones serán comprendidas en sus respectivos Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA), que deben ser presentados ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización de Ambiental, OEFA, en el marco de lo dispuesto en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 070-2010-OEFA/PCD

- Así mismo, las indicadas EFA deberán ejecutar supervisiones especiales no programadas en caso de denuncias, contingencias ambientales u otras circunstancias que así lo ameriten.

- El reporte de la ejecución de las actividades contenidas en su respectivo PLANEFA que corresponde ser presentado al OEFA, deberá ser trimestral y se realizará de acuerdo al formato especial que será elaborado por el OEFA ello, sin perjuicio del cumplimiento de las normas de reserva de la información establecida en el Texto Único de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado mediante Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM. En ese reporte se informará el cumplimiento de las acciones programadas, así como los resultados alcanzados en la mejora del estado de la calidad ambiental derivado de tales acciones.

- Las EFA tendrán un plazo de diez (10) días útiles luego de terminado cada trimestre para realizar la presentación del reporte correspondiente.

- El incumplimiento en la presentación del reporte indicado en el ítem anterior, así como en la ejecución de las supervisiones programadas, será informado semestralmente por el OEFA a la Contraloría General de la República, para la adopción de las medidas de control que correspondan

- Las acciones de fiscalización no programadas que realicen las EFA serán igualmente reportadas en el informe trimestral antes indicado.

- Las EFA podrán realizar, cuando sea necesario y conforme a sus competencias, acciones conjuntas de fiscalización ambiental.

Del mismo modo, el artículo 5 del D.L 1101, no solo denota la fiscalización que realiza el OEFA a las EFA, en el presente caso a la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARMA) sino que pone de manifiesto que es necesaria una organización previa para realizar fiscalización de modo correcto. Por ello la ARMA, cuenta con el Plan Regional de Fiscalización Ambiental (PLAREFA), documento equivalente al PLANEFA, en el que están organizadas y programadas las supervisiones de modo anual, documento adjunto a la presente tesis como anexo, en la versión 2013, ya que al ser un documento interno el PLAREFA 2014, aun no se encuentra a disposición del público.

Así mismo, el Decreto Legislativo N.º 1101, indica que en cuanto al Procedimiento Administrativo Sancionador: los procedimientos sancionadores a desarrollar a partir del resultado de las supervisiones de campo, se regularán por lo establecido en el Capítulo II del Título IV de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Ante la verificación de situaciones de grave riesgo ambiental, y en base al informe técnico que al respecto emita la EFA competente, esta podrá disponer la adopción de medidas administrativas previas al inicio del procedimiento sancionador destinadas a asegurar la protección del ambiente y la preservación de la salud de las personas con la finalidad de disponer la paralización de actividades y la realización de acciones de remediación ambiental de carácter inmediato.

Siendo así, el Gobierno Regional de Arequipa, a través de su Autoridad Regional Ambiental ha dispuesto a través de la Ordenanza Regional 036-Arequipa, la aprobación del Procedimiento Administrativo Sancionador del Gobierno Regional de Arequipa, norma que señala al detalle todo el mencionado procedimiento, sin embargo al ser las competencias ambientales de carácter muy específico es necesario la utilización de un procedimiento específico para la gestión ambiental de los pequeños productores mineros y mineros artesanales, por tanto la oficina de Fiscalización viene desarrollando al momento un Procedimiento Administrativo Sancionador de la Gestión Ambiental de los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales. Por consiguiente, la presente tesis tiene como objetivo principal elaborar el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Gestión Ambiental de los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales de la Región Arequipa, como respuesta a la manifiesta necesidad de reglamentación en virtud del cumplimiento de las normas ambientales, la Política Nacional de Ambiente, así como

de la protección al bien jurídico ambiente, y al derecho constitucional del goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida humana⁵, el cual presento a continuación.

TERCERA: De acuerdo al estudio investigativo, examen y análisis de la situación de la Oficina de Fiscalización Ambiental de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARMA), se han podido identificar qué; la carencia de instrumentos de gestión ambiental específicos para desarrollar la labor fiscalizadora, es el principal obstáculo jurídico que impide que la gestión ambiental de los pequeños productores mineros y mineros artesanales se complete. Siendo que, la realidad de la gestión ambiental, tal y como se ha justificado en la presente tesis, de la actividad minera a pequeña escala en la región Arequipa, exige que se desarrollen instrumentos específicos, que contengan la valoración de la actividad en relación al impacto ambiental que generan. Siendo de este modo, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Gestión Ambiental de los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales de la Región Arequipa, presente responder a la necesidad de especificación, regulando el Procedimiento Administrativo Sancionador Específico requerido para la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa (ARMA), ya que, en la actualidad la insuficiencia del Decreto Legislativo N.º 1101 que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal y de la Ordenanza Regional N.º 036-Arequipa que aprueba el Procedimiento Administrativo Sancionador del Gobierno Regional de Arequipa, generan dificultad en el desempeño del mencionado procedimiento, puesto que, se trata de normas de carácter general, no apropiadas para el sector y el ámbito de competencia, que no se adecuan a la realidad de la actividad minera a pequeña escala.

CUARTA: Por consiguiente, el Sistema Regional de Fiscalización Ambiental para los Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales, cumple con habilitar en el Gobierno Regional de Arequipa y específicamente en el Autoridad Regional Ambiental de Arequipa, ARMA, el Procedimiento Administrativo Sancionador, efectivizando los objetivos planteados en la Política Nacional de Ambiente, así como en lo establecido por la Ley de Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, la Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la Ley Organiza de Gobiernos Regionales, la Ley de Bases de la Descentralización, y principalmente con la Constitución, garantizando el derecho al desarrollo de la vida en un ambiente equilibrado. Puesto que el establecimiento de sanciones bajo un procedimiento debidamente reglamentado, garantiza el derecho al debido procedimiento, seguridad jurídica, razonabilidad, legalidad y tipicidad, en los procedimientos administrativos. Viendo así cumplido el objetivo primordial de la presente tesis planteado desde la introducción de la misma, proponer el Sistema

⁵ Constitución Política del Perú, Art. 2, inc.

Regional de Fiscalización Ambiental para la Pequeña Minería y Minería Artesanal del Gobierno Regional de Arequipa.

Es por estas razones, y fundamentalmente por proveer al Gobierno Regional de Arequipa, la solución al problema jurídico que enfrenta en materia ambiental, es que esta tesis tiene motivación y sustento.

8. Referencias bibliográficas

- Alegre Chang, Ada y Calle, Isabel, (2002) “Legislación Ambiental: Las competencias municipales”, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, Biblioteca Personal.
- Alvarado Mairena, José, (2010) “Administración Gubernamental”, Tomo IV, Escuela de Gerencia Gubernamental, Lima, Biblioteca Personal.
- Andaluz Westreicher, Carlos, (2006) “Manual de Derecho Ambiental”, Editorial PROTERRA, segunda edición, Lima, Biblioteca Personal.
- Andaluz Westreicher, Carlos, (2004) “Derecho Ambiental Ambiente Sano y Desarrollo Sostenible: Deberes y Derechos”, Juan Carlos Castro C, Lima, Biblioteca Personal.
- Andía Valencia, Walter y Andía Chavez, Juan, (2009) “Manual de Gestión Ambiental”, Editorial El Saber, Lima, Biblioteca Personal.
- Azpur, Javier, Ballo, Eduardo, Chirinos, Luis, Baca, Epifanio y Tavera, Gerardo, (2006) “La descentralización en el Perú Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible”, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, Biblioteca Universidad Católica San Pablo.
- Baca Oneto, Víctor Sebastián. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora?” (2010) Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano. AAVV. Actualidad Jurídica. Tomo 204. Lima Gaceta Jurídica. Biblioteca Personal.
- Brañes Ballesteros, Raúl, (2000) “Introducción al Derecho Ambiental, en Manual de Derecho Ambiental Mexicano”, 2da.Ed., Fondo de Cultura económica, México D.F.
- Bulla Romero, Jairo Enrique, (2012) “Derecho Ambiental y Estatuto Sancionatorio”, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá D.C, Biblioteca Personal.
- Carhuatocto Sandoval, Henry, (2009) “Guía de Derecho Ambiental, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, Juristas Editores E.I.R.L, Lima, Biblioteca de la Universidad Católica San Pablo.
- Carpentier, Silvia e Hidalgo, Jessica, (1999) “Políticas ambientales en el Perú”, Agenda Perú, Lima, Biblioteca de la Universidad Católica San Pablo.
- Cassagne, Juan Carlos, (2010) “Derecho Administrativo”, Tomo I y II, Palestra Editores S.A.C, Lima, Biblioteca Personal.
- Consejo Nacional de Descentralización, (2006) “El Modelo Peruano de Descentralización”, Presidencia del Consejo Nacional de Descentralización, Lima, Biblioteca Universidad Católica San Pablo.
- Cossari, Nelson G.A. y Luna, Daniel G., (2007) “Cuestiones Actuales de Derecho Ambiental”, Editorial de la Universidad Católica de Argentina, Buenos Aires, Biblioteca de la Universidad Católica San Pablo.

- Del Castillo Flores, José Gabriel, (1992) “Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, Editorial Promotores y Consultores Andinos SRL, Lima, Biblioteca Universidad católica San Pablo.
- Elguera Valega, Luis, (2006) “La descentralización y sus instituciones”, Fondo Editorial de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, Lima, Biblioteca Universidad Católica San Pablo.
- Enkerlin Hoeflich, Ernesto; Cano Cano, Gerónimo, Garza Cuevas, Raúl; Vogel Martinez, Enrique, (1997) “Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible”, Internation Thomson Editores, México D.F, Biblioteca Universidad Católica San Pablo.
- Esteve Pardo, José, “Derecho del Medio Ambiente”, (2005) Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, Biblioteca Personal.
- Fonseca Tapia, César Augusto, (2004) “Derecho Ambiental”, ADRUS, Arequipa, Biblioteca de la Universidad católica San Pablo.
- Foy Valencia, Pierre, (1997) “Derecho y Ambiente Aproximaciones y estimativos”, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Biblioteca de la Autoridad Regional Ambiental Arequipa.
- Foy Valencia, Pierre; Vera Esquivel, Germán; Novak Talavera, Fabián y NAMIHAS, Sandra, (2003) “Derecho Internacional Ambiental”, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Biblioteca Personal.
- Francskovic Igunza, Militza, (2002) “Derecho Ambiental”, Editorial Horizonte, Lima, Biblioteca de la Universidad Católica de Santa María.
- Franciskovic Igunza, Militza, (compiladora), (2002) “Derecho Ambiental”, Jemafy Editores S.R.L., Lima, Biblioteca Personal.
- García De Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, (2000) “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas Ediciones, Madrid, Biblioteca Personal.
- Gonzales Perez, Jesús, (2000) “Garantías frente a la Potestad sancionadora de la administración”, Civitas Ediciones, Madrid, Biblioteca Personal.
- Ipenza Peralta, César (2012) “Manual para entender LA Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal”, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental”, Lima, Biblioteca personal.
- Lamadrid Ubillús, Alejandro (2001) “Derecho Ambiental Contemporáneo. Crisis y Desafíos”, Editorial San Marcos E.I.R.L., Lima, Biblioteca Personal.
- Lozano Cutanda, Blanca, (2009) “Derecho Ambiental Administrativo”, Editorial Dykinson S.L., Madrid, Biblioteca Personal.
- Manzur Suarez, Víctor (2008) “Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Arequipa”, DESCO Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, Biblioteca Universidad Católica San Pablo.
- Mercado Caceres, Fausto (2002) “Descentralización Regionalización Macro Región Económica del Sur Relaciones Inter Regionales Recursos Naturales y Estrategias para el Desarrollo de la Macro Región Sur”, Editorial FECAT, Lima, Biblioteca Universidad Católica San Pablo.
- Molina, Ignacio (1998) *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, Lima, Biblioteca Universidad Católica San Pablo. p. 96.

- Ñopo odar, Hernán (2008) “Compendio Legislativo de Minería Artesanal y Descentralización”, Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación, Lima, Biblioteca de la Autoridad Regional Ambiental de Arequipa.
- Ortega alvarez, Luis, alonso garcia, María Consuelo y de vicente martinez, Rosario, (2013) “Tratado de Derecho Ambiental”, Editorial tirant lo blanch, Valencia, Biblioteca Personal.
- Pigretti, Antonio y bellorio, Dino Luis (1895) “Derecho Ambiental”, Editorial educa de la Universidad Católica De Argentina, Buenos Aires, Biblioteca de la Universidad Católica San Pablo.
- Santa maria, Juan Alonso (2000) “Principios de derecho administrativo”, Centro de Estudios Ramón Arces, Madrid, Biblioteca Personal
- Serrano, José Luis (2007) “Principios de Derecho Ambiental y ecología Jurídica”, Trotta S.A., Madrid, Biblioteca de la Universidad Católica San Pablo.
- Sotelo Pérez, I. (2019). Una asignatura pendiente: los Programas de Acción Medioambiental de la Unión Europea y el Catastro en España, una aproximación desde las Políticas de Aguas. *CT: Catastro*, N° 95 (abril), 2019, págs. 67-94 Sotelo Pérez, M. (2018). Analysis and interpretation of environment: images commen-tary methodology. *Observatorio Medioambiental*, N°. 19, pp. 119-136.
- Sotelo Pérez, I. (2020). Disertación científica sobre sostenibilidad territorial y medio ambiente. *Observatorio medioambiental*, n° 23, págs. 9-20
- Sotelo Pérez, I., Sotelo Pérez, M. y Sotelo Navalpotro, J.A. (2022). Riesgos antrópicos y tecnológicos, ¿el turismo como alternativa? estudio de caso. *Cuadernos de turismo*, N°. 49,
- Tejeda pacheco, Neil (2012) “Derecho Ambiental en el Perú”, Fondo Editorial de la Universidad Católica de Santa María, Arequipa, Biblioteca de la Universidad Católica de Santa María.