

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**



**EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL EN EL MARCO NORMATIVO DE LA PEQUEÑA
MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL DE LA REGIÓN DE PUNO**

AL AÑO 2016

TESIS

PRESENTADA POR:

YENI BEATRIZ LARUTA VILCAPAZA

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

PUNO – PERÚ

2018

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO - PUNO
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL EN EL MARCO NORMATIVO DE LA PEQUEÑA
MINERÍA Y MINERÍA ARTESANA DE LA REGIÓN DE PUNO AL
AÑO 2016

TESIS

PRESENTADA POR:

YENI BEATRIZ LARUTA VILCAPAZA

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO



APROBADA POR EL JURADO REVISOR CONFORMADO POR:

PRESIDENTE:


Abog. PETER JESUS MANZANEDA CABALA

PRIMER MIEMBRO:


Dr. JAVIER SOCRATES PINEDA ANCCO

SEGUNDO MIEMBRO:


M.Sc. WILDER IGNACIO VELAZCO

DIRECTOR / ASESOR:


Abog. JESUS LEONIDAS BELON FRISANCHO

ÁREA : Ciencias Sociales
LÍNEA : Derecho
SUB LÍNEA : Derecho administrativo
TEMA : Ordenamiento Jurídico Administrativo

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 29 DE NOVIEMBRE DEL 2018

DEDICATORIA

A Dios, por derramar bendiciones sobre mí y llenarme de fortaleza para vencer todos los obstáculos.

A mis Padres por ser los pilares más importante de mi vida, quienes con su amor y apoyo incondicional guiaron mi vida por el mejor camino.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Nacional del Altiplano de Puno, a los docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, a mi asesor de tesis, que gracias a sus consejos y correcciones hoy puedo culminar este trabajo.

A las personas especiales, que me apoyaron en cada momento.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE FIGURAS

ÍNDICE DE TABLAS

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

RESUMEN.....10

ABSTRACT.....11

I. INTRODUCCIÓN.....12

1.1. Planteamiento del Problema..... 12

1.2. Formulación del Problema 13

1.3. Hipótesis de la Investigación 13

1.3.1. Hipótesis General 13

1.3.2. Hipótesis Especifica 14

1.4. Justificación del Estudio 14

1.5. Objetivos de la Investigación 15

1.5.1. Objetivo General 15

1.5.2. Objetivos Específicos..... 15

II. REVISIÓN DE LITERATURA.....16

2.1. Marco Teórico 16

2.1.1. Medio ambiente 16

2.1.2. Derechos ambientales 20

2.1.3. Protección del medio ambiente 25

2.2. Marco Conceptual 28

2.2.1. Antecedentes de la Investigación 28

2.2.2. Fiscalización ambiental 30

2.2.3. Finalidad de la fiscalización ambiental 32

2.2.4. Establecimiento de las obligaciones ambientales..... 32

2.2.5. Marco normativo de Perú 33

2.2.6.	La Función Administrativa Del Estado.....	75
2.2.7.	Procedimiento Sancionador	77
2.2.8.	Ejecución De Actos Administrativos	85
III.	METODOLOGIA	87
3.1.	Ubicación Geográfica del Estudio	87
3.2.	Periodo de Duración del Estudio.....	87
3.3.	Procedencia del Material Utilizado.....	88
3.4.	Población y Muestra del Estudio.....	88
3.5.	Diseño Estadístico	88
3.6.	Procedimiento	89
3.7.	Variables	89
3.8.	Análisis de los Resultados.....	90
IV.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	91
4.1	Resultados	91
4.1.1	Primer Objetivo de la Unidad de Investigación	91
4.1.2	Segundo Objetivo de la Unidad de Investigación	106
4.1.3	Tercer Objetivo de la Unidad de Investigación.....	113
4.1.4	Cuarto Objetivo de la Unidad de Investigación	117
4.2	Discusión.....	133
4.3	Comentario	135
V.	CONCLUSIONES.....	141
VI.	RECOMENDACIONES	144
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	146
	Bibliografía	146
ANEXOS	148

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N°1 : Comportamiento del GORE Puno 2013	94
Figura N°2 : Comportamiento del GORE Puno 2014	99
Figura N°3 : Comportamiento del GORE Puno 2014	104

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Semejanzas y diferencias entre las definiciones de minería ilegal y minería informal en las normas recientes	40
Tabla N° 2: Instituciones y autoridades encargadas de la interdicción de la minería ilegal, roles y responsabilidades	57
Tabla N° 3: Escala de sanciones de incumplimiento de las obligaciones ambientales .	71
Tabla N° 4: Resultados de la supervisión 2013	94
Tabla N° 5: Resultados de la supervisión 2014	99
Tabla N° 6 : Resultados de la supervisión 2014	104

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

ANA	: Autoridad Nacional del Agua.
DGM	: Dirección General de Minería.
DIA	: Declaración de Impacto Ambiental.
DREM	: Dirección Regional de Energía y Minas.
EFA	: Entidades de Fiscalización Ambiental.
EIA-sd	: Estudio de Impacto Ambiental – semi detallado.
GORE	: Gobierno Regional.
IGAC	: Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
INGEMMET	: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico.
MINAM	: Ministerio del Ambiente.
MINEM	: Ministerio de Energía y Minas.
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
OSINERGMIN	: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
OSINFOR	: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
PAS	: Procedimiento Administrativo Sancionador.
PLANEFA	: Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
PMA	: Productor Minero Artesanal.
PPM	: Pequeño Productor Minero.
SEIA	: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
SENACE	: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERNANP	: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIDEMCAT	: Sistema de Derechos Mineros y Catastro.
SINEFA	: Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

RESUMEN

El problema central de la investigación surge a partir de los informes realizados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en el cual indican que el GORE Puno tiene resultados desaprobatorios en la evaluación de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la región Puno correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015. De acuerdo al numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental que tiene todo ciudadano de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. Por lo cual es importante analizar los resultados de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal de la Región de Puno, en base a la normatividad ambiental nacional y regional para el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental y reducción de pasivos ambientales para la conservación del medio ambiente de la región de Puno. Para tal fin se realizó una investigación no experimental. Obteniéndose como resultados que la GORE Puno se encuentra en el décimo sexto lugar del ranking de cumplimiento de la función de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal 2012-2013, el décimo quinto puesto del ranking 2013-2014 y el décimo tercer puesto del 2014. Así mismo en referencia marco normativo ambiental se concluye que existen vacíos legales en referencia a la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal, debido a que la normatividad ambiental actual se desarrolla de manera genérica, por lo cual se propone regular mediante una ordenanza regional la misma que fue realizada y forma parte integral del presente proyecto. Así mismo se desarrolló los dispositivos legales del Perú que reconocen y amparan el derecho de acceso a la justicia ambiental, así como avances respecto de la institucionalidad ambiental.

Palabras Clave: Normatividad Ambiental, Fiscalización Ambiental, Pequeña minería, Región Puno, Dispositivos legales

ABSTRACT

The central problem of the investigation arises from the reports made by the Agency of Evaluation and Environmental Inspection, in which they indicate that the GORE Puno has disapproving results in the evaluation of the environmental control of the small mining and artisanal mining in the region. Puno corresponding to the years 2013, 2014 and 2015. According to numeral 22 of article 2 of the Political Constitution of Peru recognizes the fundamental right of every citizen to enjoy a balanced and adequate environment for the development of their lives. Therefore, it is important to analyze the results of the environmental inspection of small-scale mining and artisanal mining in the Puno Region, based on national and regional environmental regulations for compliance with environmental quality standards and reduction of environmental liabilities for the conservation of the environment of the Puno region. To this end, a non-experimental investigation was carried out. Obtaining as results that the GORE Puno is in the 16th place in the ranking of compliance of the function of environmental control to small-scale mining and artisanal mining 2012-2013, the fifteenth position of the 2013-2014 ranking and the thirteenth position of the 2014. Likewise, in reference to the environmental regulatory framework, it is concluded that there are legal gaps in reference to the environmental control of small-scale mining and artisanal mining, given that the current environmental regulations are developed in a generic manner, which is why it is proposed to regulate through a regional ordinance the same that was made and is an integral part of this project. Likewise, the legal provisions of Peru were developed that recognize and protect the right of access to environmental justice, as well as advances regarding environmental institutions.

Keywords: Environmental Normativity, Environmental Control, Small mining, Puno Region, Legal device.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

Según el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) el cual es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM), que realiza fiscalización ambiental sobre las empresas bajo su ámbito de competencia y, además, es ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) del Perú.

Indica en su informe 2013 “Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal” - Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales, la GORE Puno se ubica en el décimo sexto lugar del ranking de cumplimiento de la función de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal 2012-2013, con un puntaje total de 26,42 sobre 100.

En el informe del OEFA 2014 se ubica a la GORE Puno en el décimo quinto puesto del *ranking* de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental minera 2013-2014, con un puntaje acumulado de 33,75 sobre 100,00 puntos (equivalente a 6,75 puntos en una calificación vigesimal), puntaje desaprobatorio y lejano del nivel óptimo de cumplimiento de funciones de fiscalización ambiental.

En el informe 2015 el puntaje obtenido por el GORE Puno lo ubica en el décimo tercer puesto del *ranking* de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental minera 2014, con un puntaje acumulado de 34.58 sobre 100 puntos (equivalente a 6.92 puntos en una calificación vigesimal), puntaje desaprobatorio respecto al nivel óptimo de cumplimiento de funciones, siendo inferior al puntaje básico de aprobación.

El derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un derecho fundamental reconocido en la Constitución Política del Perú. Su reconocimiento implica que el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como de prever los

mecanismos necesarios para su garantía y defensa. Según el OEFA el actualmente, la situación es crítica. Los indicadores demuestran que las funciones de fiscalización ambiental realizadas a la pequeña minería y minería artesanal han sido desarrolladas de manera deficiente.

1.2. Formulación del Problema

Problema General

- a) ¿Por qué la GORE Puno tiene resultados desaprobatorios en la evaluación de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la región Puno?

Problemas Específicos

- a) ¿Cuál es la estructura del marco normativo para la regulación y cumplimiento de los estándares de calidad ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú?
- b) ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los mineros artesanales y pequeños mineros en la gestión ambiental de sus actividades?
- c) ¿La regulación del daño ambiental del sector minería en la normatividad peruana brinda una protección efectiva del daño ambiental?

1.3. Hipótesis de la Investigación

1.3.1. Hipótesis General

- a) Las fiscalizaciones ambientales realizadas por la DREM – PUNO en marco de la normatividad ambiental reducen las infracciones ambientales de las operaciones mineras de la región puno.

1.3.2. Hipótesis Específica

- a) El marco normativo ambiental para la regulación y cumplimiento de los estándares de calidad ambiental para la pequeña minería y minería artesanal es adecuada.
- b) Los mineros artesanales y pequeños mineros cumplen con la realización de instrumentos de gestión ambiental conforme a lo establecido en la normatividad vigente para la realización de sus actividades y la ejecución de sus compromisos ambientales asumidos en dicho instrumento el cual reduce los ilícitos ambientales.
- c) La regulación del daño ambiental del sector minería en la normatividad peruana brinda una protección efectiva del daño ambiental ocasionado por este sector.

1.4. Justificación del Estudio

De acuerdo al numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental que tiene todo ciudadano de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida.

Los artículos 58 y 59 del texto constitucional reconocen otros derechos fundamentales, como la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, claves para el desarrollo económico.

Las entidades del estado rectoras encargadas de supervisar y fiscalizar a la minería artesanal y pequeña minería de la región Puno (DREM PUNO), el cual con el esmero de cumplir con su plan estratégico institucional consolida un nuevo enfoque de fiscalización ambiental. Una fiscalización que busca un equilibrio que permita armonizar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa con la protección ambiental, el derecho de desarrollar actividades económicas con el derecho a vivir en un

ambiente sano, la promoción de la inversión privada con la protección de los ecosistemas, y que este equilibrio, esta armonía, nos lleve a todos hacia el desarrollo sostenible.

El crecimiento económico es sostenible si logra el bienestar tanto en el presente como en el futuro. Solo la explotación responsable (racional) de los recursos naturales permitirá mantener un desarrollo económico de largo plazo, para beneficio de las generaciones presentes y futuras

1.5. Objetivos de la Investigación

1.5.1. Objetivo General

- a) Analizar los resultados de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal de la Región de Puno, en base a la normatividad ambiental nacional y regional para el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental y reducción de pasivos ambientales.

1.5.2. Objetivos Específicos

- a) Analizar la regulación normativa sobre fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal de la región puno, con la información secundaria del departamento de Potosí del país de Bolivia en marco del derecho comparado.
- b) Identificar si existen vacíos legales u omisiones normativas para el adecuado cumplimiento de lo estipulado en las normas vigentes de protección y reducción de daños ambientales en las actividades de los pequeños mineros y mineros artesanales.
- c) Identificar las vías y requisitos procesales para interponer acciones ambientales correctivas.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Medio ambiente

Según el sitio web de la cámara de diputados H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. “El concepto de medio ambiente no está completamente definido ni se ha precisado con exactitud todo lo que concierne, sin embargo, la expresión “medio ambiente” remite a un conjunto de elementos del medio natural como la vegetación, la fauna, la tierra, el clima, el agua, y su interrelación. Jorge Dehays, María Delia Pereiro y Antonio Cabanillas coinciden en señalar que no resulta sencillo establecer su significado, ya que es un bien indefinido, complejo e integrado por numerosos factores.

Según Jorge Dehays *“la noción de medio ambiente está relacionada con los conceptos de ecosistema, hábitat, recursos naturales, y ecología, entre otros.”*

Para Gabriel Quadri, el término “medio ambiente” se refiere a diversos factores y procesos biológicos, ecológicos, físicos y paisajísticos que, además de tener su propia dinámica natural, se entrelazan con las conductas del hombre. Estas interacciones pueden ser de tipo económico, político, social, cultural o con el entorno, y hoy en día son de gran interés para los gobiernos, las empresas, los individuos, los grupos sociales y para la comunidad internacional. (2006)

Según la Enciclopedia Jurídica Básica, El origen de la expresión “medio ambiente” tiene como antecedente la palabra inglesa *environment* que se ha traducido como “los alrededores, modo de vida, o circunstancias en que vive una persona”. Además, la palabra alemana *umwelt*, que se traduce como “el espacio vital natural que rodea a un ser vivo, o simplemente ambiente”; y también, la palabra francesa *environnement*, que se traduce como “entorno”. (1995)

Según la Real Academia Española, el término ambiente se refiere a las circunstancias que rodean a las personas o a las cosas, y este significado coincide con una de las acepciones de la palabra medio, lo que nos llevaría a afirmar que la expresión medio ambiente es redundante. (2002) Sin embargo, se utiliza indistintamente el término ambiente o medio ambiente para referirse al mismo concepto. (1995)

Para la Comunidad Económica Europea (CCE), el medio ambiente es el entorno que rodea al hombre y genera una calidad de vida, incluyendo no sólo los recursos naturales, sino además, el aspecto cultural. La Directiva 85/337 de la CEE, dictada el 27 de junio de 1985, menciona que para medir el impacto ambiental de cualquier proyecto se deberán evaluar los factores siguientes: el hombre, la fauna y la flora; el suelo, el aire, el clima, y el paisaje; la interacción entre los factores anteriores; los bienes materiales y el patrimonio cultural”. (Camara de diputados H. Congreso de la Unión, 2018)

El medio ambiente es el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúan en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría gratificarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos. (Andaluz Westreicher, 2004)

En Perú según la Ley General del Ambiente LEY N° 28611. “Toda mención hecha al “ambiente” o a “sus componentes” comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.”

2.1.1.1. Recursos Naturales

Son aquellas cosas materiales que son parte de la naturaleza y que son usadas para cumplir con satisfacer una necesidad del ser humano.

Los recursos naturales son aquella parte de la Naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre, es decir, son los elementos naturales que el ser humano aprovecha para satisfacer sus necesidades materiales o espirituales.

Se diferencian de los elementos naturales en que estos conforman todas aquellas cosas que la Naturaleza brinda, independientemente de su utilidad. (Andaluz Westreicher, 2016, p. 8).

También se definen como todos aquellos elementos de la naturaleza que la humanidad utiliza o aprovecha para satisfacer sus necesidades y aspiraciones. En concreto, son aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre; es decir, son los elementos naturales que el hombre aprovecha para satisfacer sus necesidades materiales o espirituales, los cuales gozan de aptitud para generar algún tipo de provecho y bienestar.

En la Sentencia del pleno del TC 0048-2004-PI/TC, fundamento 27 in fine y fundamento 28, se establece lo siguiente: así entre los elementos carentes de utilidad y beneficio, y que incluso pueden afectar la vida humana, tenemos a los terremotos, maremotos, ondas de frío o calor, etc. en cambio, aquellos que pueden ser de utilidad, beneficio o aprovechamiento, material o espiritual para el hombre, son los denominados recursos naturales. Los recursos naturales pueden definirse como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer necesidades humanas, en particular, y las biológicas en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre. En otras palabras, son los elementos naturales que el ser humano aprovecha para satisfacer sus necesidades materiales o espirituales; vale decir que gozan de aptitud para generar algún tipo de provecho y bienestar. (Lamadrid Ubillús, 2011, pp. 53 - 54).

2.2.1.2. CLASIFICACIÓN DE RECURSOS NATURALES:

En referencia a la clasificación, estos deben cumplir con ciertas características particulares, como aspectos especiales.

Según el autor Andaluz Westreicher (2016), en el libro Manual de Derecho Ambiental, los recursos naturales, en función de su capacidad de regeneración y depuración, se clasifican en renovables y no renovables.

Sin embargo, existe discordancia por parte de otros autores debido a que la capacidad de renovación o no de un recurso depende de la actitud humana al servirse de él; asimismo, la calidad y cantidad de lo renovado no siempre es la misma, pues existe una gran diversidad biológica en cada área que contenga un ecosistema específico, con características propias.

Pero según nuestro ordenamiento legal, se usa esta clasificación.

- **RECURSOS NATURALES RENOVABLES:**

Son recursos que si se usan en forma sostenible, es decir no comprometer su vigencia, tienen como cualidad la de auto regenerarse o auto depurarse, es decir que a pesar de sufrir alguna alteración o evento que pudiese alterar su composición tienen la capacidad de recuperarse.

- **RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES:**

Son aquellos recursos que luego de ser aprovechados se extinguen, pues no pueden renovarse por sí mismos.

La ley General del Ambiente dispone en su Artículo 93 que, la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá enfocarse de manera integral, evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando como afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y

sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes.

2.2.1.3. PROPIEDAD SOBRE LOS RECURSOS NATURALES:

En nuestra Constitución Política del Perú, en su artículo 66, dispone que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Los recursos naturales son patrimonio de la Nación y del Estado es soberano para regular su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan condiciones de su utilización, el otorgamiento de derechos patrimoniales a los particulares y las limitaciones al ejercicio de tales derechos. (Andaluz Westreicher, 2016, p. 33).

2.1.2. Derechos ambientales

Según lo indicado en el artículo de la página web legislación ambiental.pe (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA, 2017) “*Etimológicamente, el término «derecho» proviene de las expresiones latinas dirigere y directum, que significan «guiar recto una cosa a un destino o lugar determinado».*

Así, el derecho tiene por finalidad regular las conductas humanas a través de normas o mandatos de cumplimiento obligatorio que tienen por objeto alcanzar el bien común. En ese sentido, al derecho ambiental le interesa regular aquellas conductas humanas que puedan influir o alterar de manera relevante las condiciones o «el equilibrio» que hacen posible la vida en todas sus formas.

Esto determina, conforme afirma el jurista Raúl Brañes, que el derecho ambiental se ocupe principalmente de las normas jurídicas que regulan las relaciones más

inmediatas entre la sociedad y la naturaleza, y centre su atención en aquellas normas que han sido:

a. Establecidas para restringir, prohibir o permitir determinadas conductas con relación al ambiente y sus componentes, los recursos naturales, como por ejemplo, normas que establecen vedas, que restringen la caza y que prohíben el tráfico de residuos peligrosos.

b. Regular o establecer derechos y obligaciones con relación a los componentes del ambiente, como por ejemplo, regulaciones sobre flora y fauna, acceso a recursos genéticos y ley de aguas.

c. Establecer y asignar las competencias de las autoridades encargadas de velar o manejar el ambiente y los recursos naturales, como por ejemplo las competencias del MINAM, del SERNANP, de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, y del Ministerio de Energía y Minas, entre otras.”

Así mismo el artículo de la página web legislación ambiental.pe indica “El derecho ambiental, concebido como el derecho protector del ambiente, tiene un origen moderno y se ha desarrollado a la par de la existencia, a gran escala, de las agresiones de los seres humanos al entorno en que vivimos y realizamos nuestras actividades (trabajo, familia, lugares de ocio, etc.). Por ello, el derecho ambiental como disciplina se articula cuando la actividad industrial, generalizada como consecuencia de la revolución tecnológica, colocó al ser humano en la posibilidad de atentar gravemente contra su ambiente.

Según Raúl Brañes, el derecho ambiental está conformado por el conjunto de normas jurídicas que regula las conductas humanas que pueden influir e impactar de forma muy severa y relevante en los sistemas de ambiente y los organismos vivos.

Si bien la legislación ambiental tiende a priorizar la protección del ambiente natural; bosques, áreas naturales protegidas, diversidad biológica, aguas continentales, son

igualmente relevantes la legislación referida al ordenamiento del territorio; la legislación sobre los ambientes contruidos, urbanismo, industria, residuos sólidos y la referida a la salud humana, es decir, a los efectos nocivos del ambiente en la salud de los seres humanos.”

El ser humano, tiene derecho a un espacio, es decir medio ambiente adecuado para poder vivir con calidad de vida, por lo que esto debe ser reconocido como un derecho fundamental.

La cultura de los derechos humanos nace como consecuencia de la evolución epistemológica del iusnaturalismo, cuando se reconoce que los derechos subjetivos del hombre, en cuanto a su dignidad y personalidad merecen una protección especial para el Estado y que, precisamente dicha tutela, no puede suponer la negación del contenido esencial de dichos derechos, siendo derechos inalienables, imprescriptibles e irrenunciables (Peña Cabrera Freyre, 2017, p. 29)

Para que la persona humana, logre un completo desarrollo, para que pueda desarrollarse plenamente, requiere un ámbito adecuado para convivir en armonía con los demás.

En la Constitución Política del Estado, se encuentran fijados los valores más importantes de la persona, recogidos por los derechos fundamentales, valores indispensables para la realización personal y con el exterior, es decir, el medio ambiente, el cual debe ser sano y equilibrado.

La STC N°. 03343-2007-PA/TC (f j. n°4) señala: (...), “se ha establecido que dicho derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, y 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado”.

Asimismo Peña (2017) en el libro *Delitos contra el Medio Ambiente*, nos precisa que, en cuanto a la esfera del derecho constitucional, el derecho al ambiente saludable ha tomado rango constitucional, puesto que fue entendido como un derecho humano universal de tercera generación sumamente importante, que implica el respeto del derecho a la persona y a sus derechos patrimoniales y derechos extra patrimoniales, dentro de ellos el derecho a la vida, a la salud, derecho al descanso, a la propiedad etc. Es decir se caracteriza el derecho al medio ambiente como fundamental porque se conecta con otros derechos, como el de la propiedad o la salud.

Es por eso que la relevancia constitucional referida al medio ambiente está recogida en diversos ordenamientos constitucionales.

El derecho a un medio ambiente goza de relevancia constitucional, es así que “la protección constitucional del medio ambiente figura hoy entre las principales preocupaciones de la sociedad, en tal sentido las naciones, dentro de sus respectivos ordenamientos constitucionales han evolucionado plasmando el reconocimiento de un derecho difuso de esta naturaleza, para consagrarlo como un derecho de escala constitucional y un derecho humano de tercera generación”. (Vidal Ramos, 2014, p. 37)

Ramos Vidal (2014), dice “la protección del medio ambiente, durante los últimos años ha cobrado relevancia, pero su importancia ha sido iniciadas con la Declaración Universal de Derechos Humanos que proclama que: “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar (...)”. El pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se refiere a la necesidad de mejorar el ambiente como uno de los requisitos para el adecuado desarrollo de la persona. Así también la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Convención de Estocolmo de 1972), proclama el derecho del hombre a “condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad permita vivir con

dignidad y bienestar”, así como el “deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”, la Cumbre de Río 1992 y la Cumbre de Johannesburgo 2002. Todas ellas y otras reuniones internacionales se llevaron a cabo con el propósito de regular mecanismos de protección de índole internacional y nacional en protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como políticas públicas por parte de los Estados tendientes a proteger estos derechos que pertenecen a toda la humanidad (p.37)

“El derecho a un medio ambiente sano, así como a sus sistemas de protección y teorías, han puesto en evidencia el estrecho vínculo existente entre el goce de los derechos fundamentales y la calidad ambiental. Las alternativas al equilibrio ecológico pueden traducirse en afectaciones a la vida, la salud, la propiedad e incluso a la seguridad y la paz de las personas” (Vidal Ramos, 2014, p. 38).

Lo que repercute en el pronunciamiento de diversos organismos jurisdiccionales internacionales, donde se ha declarado la vulneración de derechos como a la vida, la salud o a la seguridad por acciones que impactan negativamente el ambiente del cual dependen las personas.

En nuestra Constitución de 1993, se tiene algunas nociones sobre el derecho al medio ambiente, en forma colectiva o individual como un derecho constitucional reconocido como uno de tercera generación (Vidal Ramos, 2014, p. 45).

El artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. Asimismo, el artículo 11 del Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual el Perú es signatario) precisa que “Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”, además de que los Estados

partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”. Asimismo, el artículo 44 de la Constitución hace hincapié en que son deberes del Estado, no solo “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”, sino “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. Estas normas deben ser interpretadas en forma concordante con el artículo 1° de la Constitución, que precisa que sobre la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

El principio constitucional de “ambiente saludable”, es incorporado en la Constitución de 1993 que en su artículo 2, inciso 22, que considera como un derecho fundamental: “a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida” (Vidal Ramos, 2014, p. 28).

Los principios ambientales son plasmados en algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional que a través del Amparo Ambiental, empezaron a brindar una primera tutela procesal del derecho al goce de un medio ambiente, saludable, interpretado como la protección del derecho a la salud, a la vida digna y el principio al desarrollo sostenible (Vidal Ramos, 2014, p. 29).

2.1.3. Protección del medio ambiente

a) Regulación en materia civil

Según (Vidal Ramos, 2013) “La regulación del civil ambiental general regulada en el código civil peruano, es casi nula, de alguna manera mediante una interpretación sistemática del Código Civil podríamos abocarnos a la tutela ambiental mediante 03 instituciones a) La teoría del riesgo creado, b) La Teoría del Abuso del Derecho, c) La Teoría del Ejercicio del Derecho de Propiedad, siendo instituciones que en esencia no

fueron reguladas para proteger al medio ambiente o prevenir la ocurrencia de los daños ambientales.

La legislación civil ambiental especial regulada en la Ley General del Ambiente es absurda y confusa, debido a que acoge los dos regímenes: (i) el régimen objetivo y (ii) el régimen subjetivo, siendo la responsabilidad civil ambiental por excelencia objetiva o de riesgo creado, que sin duda alguna en una interpretación sistemática con el Código Civil solo traen consigo mayor dificultad e inseguridad jurídica.”

b) Regulación en materia administrativa

“En materia administrativa existen sanciones a ciertas actividades industriales y extractivas, las cuales no surten sus efectos debido a la falta de un proceso administrativo sancionador independiente y especializado.

A manera de ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas es el ente encargado de promocionar la actividad minera y, a la vez, se encarga de ser el sancionador de las infracciones administrativas de las principales compañías mineras y petroleras.

El rol que debe cumplir el Ministerio del Medio Ambiente, de ser autoridad sancionadora, quedó relegado a un ente veedor, sin poder sancionador, con lo cual, la regulación administrativa ambiental carecerá de eficacia por no tramitarse procesos sancionadores independientes y especializados.

Sin embargo parece que el OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) adscrita al Ministerio del Ambiente, según intenciones legislativas, se estaría otorgando mayores facultades de interponer multas ambientales ejemplares y acorde con los daños ocasionados por las empresas extractivas, siendo que el pago de multas por más elevados siempre será otorgados a favor del estado y no a las víctimas de actos de contaminación.” (Vidal Ramos, 2013)

c) Indemnización de derechos patrimoniales

“Uno de los principales fundamentos para regular un régimen de responsabilidad civil ambiental en nuestro sistema, son las indemnizaciones patrimoniales de los derechos ambientales. Los daños ambientales, siendo irreparables, deben tener un valor patrimonial significativo en las indemnizaciones. Nos enfrentamos a la realidad ante tribunales que, en materia de indemnizaciones, no emiten fallos económicamente justos para las víctimas, mucho menos aún para un tema tan utópico e ideal como son las indemnizaciones por vulneración de derechos ambientales.” (Vidal Ramos, 2013)

d) Derecho de integridad de la persona

“Tomando en consideración que la persona es el fin supremo de la sociedad y que todos los derechos ambientales giran en torno a la persona. Ya sea en su esfera privada o pública, es fundamental que toda persona o ciudadano tenga el goce amplio de sus derechos ambientales y tenga el acceso a la justicia ambiental.” (Vidal Ramos, 2013)

e) Teoría del abuso del derecho

“Los derechos ambientales en forma indistinta se encuentran en la esfera privada y pública, siendo patrimoniales y no patrimoniales, que se ven amenazados por el ejercicio abusivo del derecho de concesión minera o de la propiedad de la fábrica, al contaminar sin reparos a sus vecinos.

Este abuso puede expresarse en el acceso a la justicia cuando los órganos jurisdiccionales no brindan tutela rápida y efectiva ante hechos que lesionan los derechos ambientales. La teoría del abuso de derecho, comprendida como principio general de derecho y lineamiento básico de nuestro sistema civil, desempeña un rol fundamental en la responsabilidad civil ambiental, tanto en la prevención y la reparación.” (Vidal Ramos, 2013)

2.2. Marco Conceptual

2.2.1. Antecedentes de la Investigación

A Nivel Internacional

La revisión literaria realizada a nivel internacional, en referencia a la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la región de Puno o en el ámbito nacional se ha verificado que a la fecha no se disponen de investigaciones realizadas en el que se desarrolle y sistematice el tema materia de investigación.

A Nivel Nacional

Vidal Ramos, R. (2013). *La Responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano* (tesis de maestría). Universidad Nacional Mayor De San Marcos, Perú. Tiene entre sus objetivos determinar la naturaleza Jurídica del daño ambiental e Identificar la regulación y tratamiento del daño ambiental.

El autor llega a la conclusión de que La Ley General del Ambiente presenta una inadecuada sistematización de la responsabilidad civil ambiental, en consecuencia deviene en ser ambigua, imprecisa y poco acertada, lo cual genera una incertidumbre al momento de invocar y administrar justicia ambiental. Así mismo indica que el actual sistema de responsabilidad civil regulada en el Código Civil, Ley General del Ambiente y Código Procesal Civil, presentan dificultades respecto a la actividad probatoria por daños ambientales.

Alva García, K. (2014). *Fortalecimiento de la protección al ambiente y los recursos naturales en la constitución peruana de 1993* (tesis de título profesional). Universidad Privada Antenor Orrego, Trujillo, Perú. Tiene entre sus objetivos analizar los fundamentos legales, doctrinarios y jurisprudenciales comparados de la naturaleza como sujeto de derecho.

La autora llega a la conclusión de la doctrina, jurisprudencia y la legislación comparada, podemos observar que existe un avance jurídico en cuanto a la protección del ambiente. La Constitución ecuatoriana reconoce el estatus de la naturaleza como sujeto de derecho, respetando: su existencia, la restauración de sus ciclos vitales, así como determina la exigencia al Estado ecuatoriano para que establezca mecanismos eficaces para restaurar el daño ocasionado.

La constitución Boliviana, de otro lado, señala la importancia de conservar el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras, haciendo las precisiones respectivas en la ley de la madre tierra.

Chapa Tume, J. (2016). *La deficiente fiscalización de los estudios de impacto ambiental como factor agravante de la contaminación derivada de actividades minero-extractivas* (tesis de título profesional). Universidad Privada Norbert Wiener, Lima, Perú. Tiene entre sus objetivos demostrar que la inadecuada fiscalización ambiental de los Estudios de Impacto Ambiental es un factor que agrava la contaminación ambiental derivada de actividades minero-extractivas así mismo Identificar los criterios jurídicos que sirven para diferenciar entre una adecuada y una inadecuada fiscalización ambiental.

El autor llega a la conclusión que es necesario que el marco legal sea claro y coherente dotado de procedimientos que le permitan al OEFA ser más objetivo respecto a sus competencias sobre fiscalización ambiental, por otro lado en el aspecto sectorial las autoridades ambientales desarrollan procedimientos normativos más lentos e incluso inexistentes durante la práctica de sus funciones. Asimismo lograr el tan ansiado desarrollo sostenible en las regiones afectas de actividad minera – extractiva es una meta a largo plazo que el Estado debe asumir de forma inmediata y concreta acercándose más a la población, atendiendo sus problemas no solo ambientales sino

también sociales y buscar un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente.

Asimismo es importante recalcar la necesidad de incidir en la participación conjunta de todas las entidades ya sean públicas o privadas, así como también la inclusión de los centros poblados ubicados en las cercanías de los centros mineros a fin de desarrollar un trabajo conjunto en bien del Medio Ambiente.

Es preciso mencionar que el Estado debe dejar la forma subjetiva de ver la protección al medio ambiente y actuar de forma objetiva, concreta y directa tomando medidas de resultados inmediatos y específicos para cada caso que se presente. Es necesario también indicar que la protección al Medio Ambiente es una responsabilidad conjunta que todos debemos asumir basados en el principio precautorio y preventivo. No debemos ser ajenos a la realidad que se vive en el interior del país y que muchas veces los medios de comunicación no informan debida y oportunamente, solo el trabajo integral entre instituciones, pueblos, empresas privadas y la comunidad en general nos permitirá asegurar un bienestar adecuado en el futuro.

A Nivel Local

La revisión literaria realizada a nivel local, específicamente en la facultad Ciencias Jurídicas y Políticas de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano-Puno, a la fecha, no se disponen de investigaciones realizadas en el que se desarrolle y sistematice el tema materia de investigación.

2.2.2. Fiscalización ambiental

Según (OEFA, 2017) “La fiscalización ambiental puede ser entendida desde dos sentidos: uno amplio y otro estricto.

En sentido amplio, la fiscalización ambiental comprende las acciones de evaluación (monitoreo) de la calidad ambiental, supervisión, fiscalización, sanción y aplicación de incentivos realizadas por las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Desde este punto de vista, se suele hablar de la fiscalización ambiental como un “macroproceso” que involucra actividades concatenadas (evaluación, supervisión y fiscalización y sanción).

La fiscalización ambiental en sentido estricto puede entenderse como el poder que tiene el Estado para imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones ambientales. Desde esta perspectiva, la fiscalización traduce actos de investigación conducentes a determinar si hay o no infracciones administrativas.”

Asi mismo según (OEFA, 2017) “Existen actividades que aunque estén relacionadas a temas ambientales no pertenecen al ámbito de la fiscalización ambiental. Es el caso, por ejemplo, de la fiscalización en temas de seguridad y salud en el trabajo, la regulación de los servicios de saneamiento, los asuntos sanitarios, etc. De igual forma, las actividades de inspección realizadas *ex ante* por las autoridades para el otorgamiento de autorizaciones administrativas de carácter ambiental y las obligaciones asumidas en el marco de dichos procedimientos no constituyen fiscalización ambiental.

En el ámbito de las actividades mineras y de hidrocarburos coexisten la fiscalización en temas de seguridad y salud en el trabajo, a cargo de la autoridad de trabajo; la fiscalización de temas relacionados a la seguridad de infraestructura, a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN; y la fiscalización ambiental ejercida por las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).”

2.2.3. Finalidad de la fiscalización ambiental

“La fiscalización ambiental persigue el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas, con la finalidad de proteger el medio ambiente.

En ese sentido, la fiscalización ambiental se orienta a prevenir la producción de daños al ambiente o, en su defecto, buscar su efectiva remediación. Por otro lado, a través de la imposición de sanciones se pretende disuadir al infractor de volver a incurrir en la misma conducta y, a su vez, disuadir al resto de administrados de incurrir en una conducta similar.

La eficacia de la fiscalización ambiental requiere de un marco jurídico adecuado que facilite el control de las actividades de los particulares” (OEFA, 2017)

2.2.4. Establecimiento de las obligaciones ambientales

“Las obligaciones ambientales se encuentran establecidas en la legislación ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental (Estudios de Impacto Ambiental, entre otros) o en los mandatos que emita la autoridad a cargo de la fiscalización ambiental. Las obligaciones ambientales comprenden aspectos relacionados a la calidad ambiental y otros vinculados al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Además, existen obligaciones ambientales en función del tipo de actividad, en función de los bienes jurídicos protegidos (agua, aire, áreas naturales protegidas, gestión de residuos sólidos) o en función de la competencia territorial (regional o municipal).” (OEFA, 2017)

Cumplimiento de las obligaciones ambientales

“En principio, la autoridad de fiscalización ambiental presume que todos los administrados cumplen con sus obligaciones ambientales y, en ese sentido, para afirmar lo contrario deberá contar con las pruebas suficientes que acrediten que las obligaciones

han sido incumplidas. Lo anterior es producto de la aplicación de la garantía constitucional de la presunción de inocencia, descrita como presunción de licitud en el ordenamiento administrativo.” (OEFA, 2017).

2.2.5. Marco normativo de Perú

2.2.7.1 Marco normativo minero

En el Perú se dispone por de la Ley General de Minería promulgada mediante Decreto Legislativo N° 109, así mismo mediante Decreto Legislativo N° 708, se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, norma esta última que modificó parcialmente la Ley General de Minería; la Novena Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 708 establece que por Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Energía y Minas, se aprobará el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería, incorporando las disposiciones del citado Decreto Legislativo; De conformidad con lo dispuesto en el inciso 26) del Artículo 211 de la Constitución Política del Perú;

Artículo 91°.- Son pequeños productores mineros los que:

1. Posean por cualquier título hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras.
2. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será 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 o jurídicas 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.
2. Posean por cualquier título hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios o concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.
3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día. La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal"

Según el Estudio sobre marco normativo minero en Perú las normas que regulan el funcionamiento de la actividad minera, relativas a los temas ambientales, tributarios, sociales y laborales pueden ser identificadas según las etapas de la cadena de valor, es decir, de la línea de tiempo que sigue el ciclo de un proyecto de inversión minero, que inicia por el cateo y prospección, la exploración minera y la decisión de explotar o no el recurso, el desarrollo y construcción, la producción o explotación y el cierre de minas.

El marco normativo fue reformado a inicios de los años 90' con la expresa finalidad de alentar la llegada de inversión extranjera al sector.

Entre las principales normas podemos citar:

Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM; Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero,

Decreto Legislativo N° 708; Ley N° 27343, Ley que regula los contratos de estabilidad jurídica con el Estado al amparo de las leyes sectoriales; el Decreto Supremo N° 162-92-EF (Reglamento de los Regímenes de Estabilidad Jurídica; Decreto Legislativo N° 662 Aprobación del régimen de estabilidad a la inversión extranjera; Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley N° 26821).

2.1 El Sistema de Entrega de Concesiones

Según la Ley General de Minería, para el inicio de las actividades de un proyecto minero, además del título de concesión, se requiere contar con los Estudios Ambientales aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas o por la dependencia ambiental competente del Gobierno Regional, en el caso de Pequeña Minería o Minería Artesanal.

El proceso ordinario: el petitorio minero

Tal como establece la Ley de Promoción a la Inversión Minera (Decreto Legislativo 708) el petitorio minero es la solicitud de concesión minera; el proceso ordinario está dirigido principalmente por el INGEMMET. La entrega de concesiones se realiza de manera prácticamente automática, pues la solicitud requiere solo datos básicos de ubicación geográfica del denuncia y de la persona natural o jurídica que lo solicita, y una declaración jurada de las actividades que se piensa desarrollar.

Según el Reglamento de Procedimientos Mineros, los petitorios de concesiones mineras pueden ser hechos por personas naturales o jurídicas, y se presentan al INGEMMET si se trata del Régimen de Gran Minería y al Gobierno

Regional relevante, si se trata de Pequeños Productores Mineros y los Productores Mineros Artesanales. Ambos procesos se encuentran interconectados al Sistema de Derechos Mineros y Catastro – SIDEMCAT. Entonces, en teoría, el INGEMMET y los Gobiernos Regionales trabajan coordinadamente en lo concerniente al registro de

ingreso de los petitorios en el SIDEMCAT para luego determinar la prioridad de los mismos; sin embargo es muy probable que ello no ocurra por los problemas existentes.

Según el ente rector de las concesiones:

“El procedimiento ordinario para otorgar concesiones mineras es simple, no tiene complicaciones y se culmina dentro de los plazos establecidos en el Texto Único Ordenado”. Es más, según la Constitución Política, toda persona natural o jurídica, tiene el derecho de participar –mediante el otorgamiento de concesiones mineras- del aprovechamiento sostenible del recurso mineral, consistente en el derecho a la exploración o explotación de dichos recursos.

Por tanto, la persona natural o jurídica que tiene la intención de emprender la actividad minera y que -luego de haber realizado labores de prospección o no- considere que cierta área contiene minerales, tiene el derecho a solicitar una concesión minera ante el INGEMMET. La concesión minera tiene carácter irrevocable siempre y cuando el titular de la concesión cumpla con las obligaciones establecidas por la ley: de tres dólares por hectárea al año para las grandes y medianas empresas y de un dólar por hectárea año para las pequeñas. No existe un plazo para las concesiones mineras, a diferencia de lo que puede ocurrir por ejemplo con las concesiones para la explotación de recursos forestales). Las concesiones se otorgan en cuadrículas de 100 a 1000 hectáreas.

La Ley de Minería del Perú establece que existen las siguientes concesiones, además de la minera: a) Concesiones de beneficio, que otorga a su titular el derecho de extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales y/o fundir, purificar o refinar metales, mediante un conjunto de procesos físicos y químicos; b) Concesiones de labor general, otorga a su titular el derecho a prestar servicios auxiliares a dos o más

concesiones mineras; c) Concesión de transporte minero, confiere a su titular el derecho de instalar y operar un sistema de transporte masivo y continuo de productos minerales.

Se debe precisar que el otorgamiento de la concesión minera solo da el derecho, y que para desarrollar la actividad minera de exploración y explotación se requiere contar con una certificación ambiental, permiso o licencia de agua y otros permisos de diferentes sectores de la administración pública, además de la autorización de carácter privado que corresponde al titular del predio. Entre las principales autorizaciones y permisos tenemos: el CIRA (Certificado de Inexistencia de restos Arqueológicos), que es otorgado por el Ministerio de Cultura, confirmando la inexistencia de restos arqueológicos antes del comienzo de las obras; Autorizaciones administrativas de las Autoridades de Agua para la realización de estudios y para la ejecución y/o modificación de obras; Licencia de Uso de Aguas Subterráneas y/o Superficiales para fines mineros y poblacionales (campamentos) principalmente, ambas son otorgadas por las Autoridades Administrativas del Agua.

El petionario debe presentar el formulario de “Compromiso Previo” en forma de declaración jurada, mediante el cual se compromete a lo siguiente:

a) Enfoque de Desarrollo Sostenible:

Contribuir al desarrollo sostenible de la población ubicada en el área de influencia de la actividad minera, procurando de manera conjunta con ella, el desarrollo y el fortalecimiento de la institucionalidad local, principalmente, y la articulación con los proyectos de desarrollo productivo, que conlleven a la diversificación económica y a la sostenibilidad local más allá de la vida útil de las actividades mineras.

b) Excelencia Ambiental y Social:

Realizar las actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, en su interdependencia con el entorno social, buscándola gestión social y ambiental con

excelencia y el uso y manejo responsable de los recursos naturales para impulsar el desarrollo sostenible.

c) Cumplimiento de Acuerdos:

Cumplir con los compromisos sociales asumidos en convenios, actas, contratos y estudios ambientales.

d) Relacionamiento Responsable:

Respetar a las personas e instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales. Promover acciones que fortalezcan la confianza entre los actores involucrados con la actividad minera, a través del establecimiento y vigencia de procesos participativos y favoreciéndose la prevención y gestión de conflictos y la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

e) Empleo Local:

Fomentar preferentemente la contratación de personal local para realizar labores de la actividad minera o relacionada con la misma, según los requerimientos del titular en las diversas etapas del ciclo minero y de forma consensuada con la población del área de influencia, pudiendo brindar para el efecto las oportunidades de capacitación requeridas.

f) Desarrollo Económico:

Contribuir al desarrollo económico local y/o regional a través de la adquisición preferente de bienes y servicios locales y/o regionales en condiciones razonables de calidad, oportunidad y precio para ambas partes y la promoción de iniciativas empresariales; que busquen la diversificación de las actividades económicas de la zona.

g) Diálogo Continuo:

Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la actividad minera y sus organismos representativos

bajo un enfoque intercultural, proporcionándoles información transparente, oportuna y accesible sobre sus actividades mineras mediante el lenguaje y los medios de comunicación adecuados, de modo que permita el intercambio de opiniones, manifestación de sugerencias y participación de todos los actores involucrados, de conformidad con las normas de participación ciudadana aplicables.

Sin embargo, es probable que el contenido de esta declaración sea una mera formalidad porque los diversos estudios que analizan los conflictos socio-ambientales en el país dan cuenta de que el incumplimiento de varios de estos compromisos está a la base de los conflictos entre empresas y comunidades. Es más, lo que ocurre realmente en Madre de Dios, Puno, Huánuco y otros departamentos muestra que las normas expuestas se cumplen muy poco o no se cumplen, por ejemplo, muchos de los que hacen minería informal e ilegal empiezan a trabajar sólo con el petitorio minero, invadiendo incluso zonas de reserva, siendo los esfuerzos del Estado por detener este tipo de actividad poco efectivos hasta la fecha. (Ipenza Peralta, 2012)

LA DIFERENCIA ENTRE MINERO ILEGAL Y MINERO INFORMAL

Normalmente, cuando hablamos de una persona que incumple con la ley, es cuando nos referimos a alguien ilegal. Sin embargo, nuestra legislación en estos momentos resulta sumamente contradictoria, más aun las últimas normas relacionadas a minería. Por tanto, cabe la necesidad de presentar las diferencias entre minería ilegal y minería informal a fin de entender los diversos contextos y definiciones y, teniéndolos en cuenta, proceder a realizar los trámites para desarrollar una actividad minera formal, sea artesanal o pequeña minería.

Tabla N° 1: Semejanzas y diferencias entre las definiciones de minería ilegal y minería informal en las normas recientes

Norma	Definición	
	Minería ilegal	Minería informal
Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.	La interdicción o prohibición aplica para aquella persona que realiza minería ilegal, es decir, la persona que opera: Solo con petitorios mineros. Con concesión sin tener certificación ambiental aprobada (EIA-sd, DIA o IGAC). Sin tener todas las autorizaciones solicitadas.	No se define minería informal, aunque esta se puede considerar como minería ilegal
Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al código penal los delitos de minería ilegal	Se configura delito de minería ilegal cuando una persona realiza exploración, explotación, extracción u otros actos similares con recursos minerales metálicos y no metálicos en los siguientes casos: Sin contar con autorización de la autoridad administrativa competente (GORE para la pequeña minería y minería artesanal). Causando o pudiendo causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, la calidad ambiental o la salud ambiental.	No se define minería informal, aunque esta se puede considerar como minería ilegal.
Decreto Supremo N° 006-2012-EM. Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.	Comprende la actividad minera llevada a cabo por personas naturales o jurídicas o grupos de personas organizadas para tal fin, actividad que se realiza sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y ambiental que la rigen y que se ubica en zonas no autorizadas para su ejercicio.	Comprende la actividad minera que, teniendo características de minería ilegal, se realiza en zonas autorizadas para la actividad minera. Quienes la realizan han iniciado un proceso de formalización en los plazos y modalidades establecidos en las normas sobre la materia.

<p>Decreto Legislativo N° 1105. Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.</p>	<p>Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica o grupo de personas organizadas a través de una o más de las siguientes condiciones: Usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA). Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades. Que realiza esta actividad en zonas donde está prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera se considera ilegal. Esta definición sustituye la definición de minería ilegal contenida en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1100</p>	<p>Actividad minera que es realizada a través de una o más de las siguientes condiciones: Usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA). Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades. Que se realiza en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercerla que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en este dispositivo</p>
<p>Decreto Legislativo N° 1107. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad</p>	<p>Actividad minera ejercida por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercerla a través de una o más de las siguientes condiciones: Usando equipo y maquinaria que no corresponden a las características de la actividad minera que desarrolla. Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades. Que la realizan en zonas en las que está prohibido su ejercicio.</p>	<p>No se define minería informal.</p>

Fuente: (Ipenza Peralta, 2012)

Descripción de minería ilegal

Según el manual para entender la pequeña minería de Ipenza señala que es pertinente señalar que el antecedente y la base para los decretos legislativos relacionados en materia de minería ilegal, ha sido el Decreto de Urgencia N° 012-2010, que declaró de interés nacional el ordenamiento minero del departamento de Madre de Dios, emitido en febrero del 2010 y posteriormente ampliado mediante el Decreto de Urgencia N° 004-2011 y modificado por el Decreto de Urgencia 007-2011, y que fuera posteriormente remplazado con carácter de permanente con el Decreto Legislativo 1100, este decreto de urgencia, permitió concebir lo que hoy en día y en virtud de los decretos legislativos la figura de interdicción a la minería ilegal.

En ese sentido, el 22 de diciembre de 2012, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 29815, mediante la cual se delegan facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materias de minería ilegal. De acuerdo a ello se establecen dos materias específicas sobre las que se viene legislando:

1. Interdicción de la minería ilegal (entendiéndose por “interdicción” las acciones de prohibirla o vetarla, es decir, impedir la realización de actividades ilegales. En la práctica se trata de decomisar bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos o de ponerlos a disposición del gobierno nacional; asimismo de destruir o demoler bienes, maquinarias, equipos y dragas, entre otros, que por sus características o situación no resulte viable su decomiso).

Lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal, relacionada a un nuevo marco legal para lo siguiente: la persecución penal de quienes realizan esta actividad ilegal, afectan al ambiente y se encuentran incursos en actividades criminales de grave afectación social, lo mismo que investigación a personas en lavado de activos, regulación y modificación del proceso de pérdida del dominio para ampliar sus alcances

a los delitos vinculados a minería ilegal y regulación de la distribución y transporte de los insumos para el desarrollo de esta ilegal actividad, entre otros.

Fruto de esta ley, se emitieron decretos legislativos que regulan y dan un nuevo panorama sobre la materia. Tales decretos son de implicancia directa en regiones amazónicas como Madre de Dios.

1. Decreto Legislativo N° 1099. Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.
2. Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.; además, el Decreto Supremo N° 006-2012-EM, que aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 de este Decreto Legislativo N° 1100.
3. Decreto Legislativo N° 1101. Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
4. Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.
5. Decreto Legislativo N° 1103. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.
6. Decreto Legislativo N° 1104. Modifica la legislación sobre pérdida del dominio.
7. Decreto Legislativo N° 1105. Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
8. Decreto Legislativo N° 1106. Promueve la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.

9. Decreto Legislativo N° 1107. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.

Decreto Legislativo N° 1099. Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.

Objeto y ámbito

Declárese de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria las acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno, principalmente en Pampa Blanca, Vizcachani, Ananea y Chaquiminas del distrito de Ananea (provincia de San Antonio de Putina), en Anccocala del distrito de Cuyo Cuyo (provincia de Sandia), en Huacchani del distrito de Crucero (provincia de Carabaya) en la cuenca del río Ramis, y en el distrito de Cojata (provincia de Huancané) en la Cuenca Transfronteriza (con Bolivia) del Río Suches, y en otros ámbitos como Lechemayo Chico, Carmen y Loromayo (provincia de Carabaya); y la remediación ambiental de las cuencas de los ríos Ramis y Suches, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la recuperación y conservación del patrimonio natural y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Ejercicio de la actividad minera

- La titularidad sobre concesiones mineras, así como la simple presentación del petitorio minero o la solicitud de certificación ambiental u otras autorizaciones relacionadas a la actividad minera, no autorizan el ejercicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio; requiriéndose, para su realización contar

con la Autorización de Inicio/Reinicio de Operación Minera, otorgada por la autoridad competente.

- Las actividades mineras que se ejecuten sin cumplir con lo dispuesto en el numeral anterior, determina el inicio de las acciones de interdicción establecidas en el artículo 4 del presente Decreto Legislativo.

Información para la interdicción

Para la ejecución de las acciones de interdicción la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Puno, entregará bajo responsabilidad al Ministerio Público, a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio de Defensa, en el plazo de quince (15) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo y, en adelante, con una periodicidad mensual, la relación detallada y sustentada de los titulares mineros de su competencia que cuenten con la autorización correspondiente, así como la relación de maquinaria autorizada para tal fin y sus propietarios.

Acciones de interdicción

El Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú con el apoyo de las Fuerzas Armadas en el marco del Decreto Legislativo N° 1095, ejecutarán a partir de recibida la relación detallada a que se refiere el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, las acciones de interdicción siguientes:

- Decomiso de los bienes, maquinaria, equipos e insumos, utilizados para el desarrollo de actividades mineras no autorizadas; los mismos que serán puestos a disposición del Gobierno Regional de Puno.
- Destrucción o demolición de bienes, maquinaria y equipos que por sus características o situación no resulte viable su decomiso.

Las acciones de interdicción establecidas en el presente artículo serán activadas por el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú. Adicionalmente podrán solicitarlo los Procuradores Públicos de los Ministerios de Energía y Minas o del Ambiente, el Procurador Público Regional o el Procurador Público de la respectiva Municipalidad provincial o distrital.

Dichas acciones de interdicción se realizan sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar y que están destinadas a preservar el cuidado de bienes jurídicos protegidos por el Estado y afectados por el desarrollo de actividades ilegales.

La ejecución de estas acciones de interdicción se realiza con la presencia del representante del Ministerio Público, quien levanta el acta respectiva con indicación de los medios probatorios correspondientes, así como la descripción de las circunstancias que determinaron la aplicación de las acciones previstas anteriormente.

Financiamiento

Las acciones que realicen las entidades competentes en la aplicación de las acciones de interdicción dispuestas en el presente Decreto Legislativo, se sujetan a sus presupuestos institucionales sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público.

Apoyo técnico para la formalización

El Ministerio de Energía y Minas, a través del Proyecto de Apoyo a los Gobiernos Regionales, en los casos que corresponda, continuará con el reforzamiento de las capacidades de gestión del Gobierno Regional de Puno. Del mismo modo, el Ministerio de Agricultura a través de la Autoridad Nacional del Agua, procederá a formalizar los derechos de uso de agua y

continuar con las actividades de evaluación y monitoreo de la calidad de las aguas en las cuencas de los ríos Ramis y Suches, de manera permanente, con la participación del Gobierno Regional de Puno.

Financiamiento de proyectos

Autorícese a los Ministerios de Agricultura, del Ambiente, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de Energía y Minas y al Gobierno Regional de Puno, el financiamiento de estudios de preinversión y/o la ejecución de proyectos de inversión pública de remediación ambiental, así como de infraestructura hidráulica para captación, regulación o almacenamiento, conducción y abastecimiento de agua para fines poblacionales, de riego y otras actividades productivas, así como obras de alcantarillado, orientados a revertir los graves daños ocasionados por la minería ilegal al sector agropecuario como a la salud de la población de la cuenca de los ríos Ramis y Suches en el departamento de Puno. El citado financiamiento se realiza con cargo a los presupuestos institucionales respectivos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Intervención del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

En los casos que como consecuencia de las acciones de interdicción llevadas a cabo en las zonas señaladas, se identifiquen víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso, el representante del Ministerio Público remitirá la comunicación respectiva de manera inmediata al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a efectos de que realice las acciones conducentes a su atención y recuperación.

Intervención de la Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú, con el apoyo de las Fuerzas Armadas en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, el Decreto Legislativo N° 1095 y el presente Decreto Legislativo, colaborará con el Ministerio Público para asegurar el cumplimiento de la presente norma.

La intervención de las Fuerzas Armadas no implica en modo alguno la restricción, suspensión, ni afectación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política del Perú.

Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias

En primer lugar, hay que señalar que esta medida inicialmente se iba a dar para quienes desarrollen minería ilegal, es decir, para aquellas personas que operan solo con petitorios mineros o con concesión, sin tener certificación ambiental aprobada (EIA-sd o DIA) o sin tener todas las autorizaciones solicitadas. Es decir, se iba a considerar minería ilegal a la realizada cuando no se cumplen todos los requisitos exigidos por la legislación y las autoridades.

Sin embargo, con la dación del Decreto Legislativo N° 1105, se establecen disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, redefiniendo la minería ilegal y definiendo la minería informal en los siguientes términos.

- **Minería ilegal.** - Es la actividad minera ejercida por una persona natural o jurídica o por un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que se encuentre en una o más de las tres situaciones siguientes: a) usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA); b) no cumpliendo con las exigencias de las

normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades; c) realizando la actividad minera en zonas en las que está prohibido su ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que está prohibido el ejercicio de actividad minera se considera ilegal.

Esta definición contenida en el Decreto Legislativo N° 1105 sustituye entonces a la definición de minería ilegal contenida en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1100.

- **Minería informal** .- Es la actividad minera realizada usando equipo y maquinaria que se encuentra en una o más de las siguientes situaciones: a) no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA); b) no cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades; c) es realizada en zonas no prohibidas para la actividad minera por una persona natural o jurídica o por un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en este decreto legislativo.

Con esta medida, el Estado peruano busca garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio cultural y de los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades económicas sostenibles. Además, se declara que el Estado promueve el ordenamiento y la formalización con inclusión social de la minería a pequeña escala.

- **La interdicción.-** Se refiere a acciones concretas destinadas a identificar, reprimir, prohibir o vetar de manera inmediata, en la práctica y en el marco de la presente norma. Supone pues la realización de las siguientes acciones:
 - Identificación de los mineros ilegales por parte del Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos y de los gobiernos regionales.
 - Decomiso de los bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos, así como prohibición de la realización de las actividades ilegales conforme al decreto legislativo. Quienes realicen estas actividades serán puestos a disposición del Estado, a fin de formular denuncia penal y aplicar el Decreto Legislativo N° 1102. De esta manera se incorporan al Código Penal los delitos de minería ilegal.
 - Destrucción o demolición de bienes, maquinarias o equipos citados en el artículo 5°, que por sus características o situación no resulte viable su decomiso.

Acciones de interdicción sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar

Significa que quien ejerza la minería ilegal es responsable por los daños al ambiente, a la salud de las personas, a la propiedad privada o del Estado, al fisco y demás que se generen por dicha actividad, por tanto, se podrá accionar en su contra para lograr una reparación civil, una sanción administrativa (como cancelación o suspensión de la concesión) o una sanción penal a través de una denuncia por la comisión de delitos de minería ilegal y contra el ambiente.

Responsable de realizar la interdicción

Este proceso será ejecutado por el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio de Defensa a través de la Dicapi.

Asimismo, podrán solicitar acción de interdicción los procuradores (quienes dependen del Ministerio de Justicia) de las regiones y las municipalidades (provinciales y distritales).

Requerimiento del Ministerio Público, la PNP o el Ministerio de Defensa para ejecutar las acciones de interdicción

Para actuar en este sentido, ellos deben solicitar al Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos o al gobierno regional lo siguiente:

- La relación detallada de los titulares mineros que cuentan con autorización de inicio o reinicio de operación minera.
- La relación de maquinaria autorizada para tal fin y la de sus propietarios.

Responsable de proporcionar información para las acciones de interdicción

El Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos o el gobierno regional correspondiente, en el ámbito geográfico de su competencia, son los obligados a remitir la información antes indicada a esas tres entidades encargadas de la ejecución de las acciones de interdicción.

El plazo máximo para enviar dicha información es de quince días hábiles contados a partir de la solicitud. El no cumplir con esto acarrea responsabilidad funcional.

Solicitud de la ejecución de las acciones de interdicción

Pueden solicitar o activar la ejecución de las acciones de interdicción, las siguientes entidades:

- El Ministerio Público
- La Policía Nacional del Perú
- Los procuradores públicos del Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos o del Ministerio del Ambiente

- El procurador público regional o el procurador público de la respectiva municipalidad provincial o distrital

Participación del Ministerio Público en las acciones de interdicción

El Ministerio Público o la Fiscalía de la Nación siempre tendrán participación en las acciones de interdicción de la siguiente manera:

- En la ejecución de las acciones de interdicción
- Al solicitar que se ejecuten las acciones de interdicción.

Realización de intervenciones de interdicción

La ejecución de estas acciones de interdicción se realizará con la presencia del representante del Ministerio Público (el fiscal), quien levantará el acta respectiva con indicación de los medios probatorios correspondientes, pudiendo ser medios fílmicos o fotográficos, así como con la descripción de las circunstancias que determinaron la aplicación de dichas medidas.

Dichas acciones de interdicción se realizarán sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar, que están destinadas a preservar el cuidado de bienes jurídicos protegidos por el Estado que son afectados por el desarrollo de actividades ilegales. Es decir, además de las acciones de interdicción, es posible que se haga una denuncia penal por realizar minería ilegal y por la comisión de delitos ambientales.

Equipos que prohíbe la norma

La norma es clara y prohíbe el uso de dragas y otros artefactos y equipos similares para todos los cursos de agua, ríos, lagos, cochas, espejos de aguas, humedales y aguajales. Así mismo prohíbe los bienes, maquinarias, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de minería ilegal. Adicionalmente, hay que señalar que, de acuerdo a la tipificación de delitos de minería ilegal, en forma

agravada se considera a quien use dragas y equipos similares, por tanto, estos se encuentran prohibidos en el desarrollo de la actividad minera (artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1100 y artículo 307-B, en cuanto a formas agravadas del Decreto Legislativo 1102).

Equipos similares

En el contexto de este decreto legislativo, equipos similares son considerados los siguientes:

- Las unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales.
- Las dragas hidráulicas, dragas de succión, balsas gringo, balsas castillo, balsas draga, tracas y carancheras.
- Otros equipos que cuentan con bomba de succión de cualquier dimensión, tengan o no incorporada una zaranda o canaleta.
- Cualquier otro artefacto que ocasione un efecto similar.

Promoción de acciones por parte del Estado para el ordenamiento de la fiscalización

Las acciones promovidas por el Estado para la fiscalización. Son las siguientes:

- En la pequeña minería y en la minería artesanal, adopción de métodos de extracción que protejan la salud humana y eviten la contaminación ambiental; además, promoción de la utilización de métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas.
- Promoción y participación en la formalización de la minería en pequeña escala, es decir, la minería artesanal y la pequeña minería.

- Recuperación de zonas degradadas por la minería ilegal. Para este efecto, mediante un decreto supremo refrendado por el Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos y por el Ministerio del Ambiente, se elaborará y aprobará el Plan de Recuperación de Impactos Ambientales generados por la minería ilegal así como por la pequeña minería y la minería artesanal; esto en el marco del proceso de recuperación de las zonas degradadas por la minería ilegal, para lo cual se realizarán las acciones necesarias. Además, de ser el caso, se gestionarán los recursos para tales efectos a través de la empresa Activos Mineros SAC.
- En los casos donde la actividad minera ilegal haya producido desbosque, el Plan de Recuperación de Impactos Ambientales que se elabore incluirá necesariamente un Plan de Reforestación.
- Otorgamiento de autorización de inicio o reinicio de operaciones sin el cumplimiento de los requisitos de otorgamiento del derecho minero; certificación ambiental o aprobación del instrumento de gestión ambiental aplicable (instrumento de gestión ambiental correctivo); derecho de usar el terreno superficial correspondiente al área en donde se ejecutarán las operaciones.
- Acciones de control del desempeño funcional de sus servidores y de los funcionarios públicos para que no incurran en actos de corrupción.

Acciones de remediación ambiental de parte del Estado

El Estado promoverá la participación de la empresa estatal Activos Mineros SAC para remediar los pasivos ambientales mineros originados por la actividad minera ilegal.

Activos Mineros SAC podrá participar, además, en la remediación de los pasivos a que se refiere el artículo 20° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad

Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 059-2005-EM y sus modificatorias, asumiendo, cuando corresponda, el derecho de repetición a que se refiere el artículo 22° del mismo reglamento.

Rol de la Sunarp en el Proceso

La Sunarp deberá emitir disposiciones administrativas que permitan regular los bienes inscribibles y los actos obligatorios en el registro de bienes muebles vinculados a la actividad minera, particularmente para la pequeña minería y la minería artesanal, para lo cual viene recientemente mediante Resolución N°106-2012-SUNARP/SN aprobó el Reglamento de Inscripciones de Bienes vinculados a la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el Registro de Bienes Muebles. Cuando se efectúe el decomiso de los bienes utilizados en las actividades de minería aurífera ilegal, se presumirá, salvo prueba en contrario, la responsabilidad administrativa y/o civil que corresponda de aquellas personas que figuren como propietarias o titulares del bien registrado ante la Sunarp.

Rol de Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor)

El Osinfor implementará de manera inmediata acciones extraordinarias de fiscalización en las concesiones forestales a fin de verificar que los titulares de las mismas no hayan incurrido en actividades de minería ilegal, la hayan promovido al asociarse con la misma o hayan permitido su realización no autorizada dentro del área de su concesión.

En caso de constatar que el titular incurrió en actividades de minería ilegal o la promovió, el Osinfor declarará la caducidad de la concesión forestal correspondiente.

Rol del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y el Ministerio de Trabajo

A raíz de la modificación del artículo 14° de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, debemos señalar lo siguiente:

Los gobiernos regionales tienen la función de fiscalizar a la pequeña minería y la minería artesanal. Cuando no se trata de pequeña minería o minería artesanal, corresponde al OEFA, Osinergmin y el Ministerio de Trabajo asumir el rol fiscalizador, ya que se estaría hablando en principio de mediana minería o gran minería.

Si los gobiernos regionales no cumplen con su función de fiscalizar la pequeña minería y la minería artesanal

Si los gobiernos regionales no cumplen esta función entonces se genera una suerte de presión, que ya existía pero no estaba expresada en una norma textualmente, sobre su responsabilidad en la fiscalización de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería ilegal, en virtud de la cual, ahora el OEFA cuando supervise el cumplimiento de estas obligaciones del GORE y se evidencie un incumplimiento tiene que:

- Comunicar a la Contraloría para que inicie las acciones de control pertinente.
- Realizar coordinaciones con la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales a fin de iniciar las acciones legales pertinentes para que se denuncie al funcionario o funcionarios responsables por inacción, entre otras acciones.

Tabla N° 2: Instituciones y autoridades encargadas de la interdicción de la minería ilegal, roles y responsabilidades

Recurso natural	Cantidad (por día, semana, mes o año)
Osinfor; dependiente de la PCM (Presidencia del Consejo de Ministros)	Fiscalizar de manera inmediata las concesiones forestales y verificar si sus titulares incurrieron en actividades de minería ilegal o la promovieron, a fin de declarárseles la caducidad de la concesión.
Sunarp; organismo descentralizado autónomo del sector justicia	Emitir disposiciones para regular los bienes inscribibles y los actos obligatorios en el Registro de Bienes Muebles vinculados a la actividad minera; esto hará posible identificar la responsabilidad de las personas que figuren como titulares de bienes y que permitan el desarrollo de la minería ilegal.
OEFA, organismo adscrito al Ministerio del Ambiente; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y Osinergmin, dependiente de la PCM	En virtud a la modificación del artículo 14 de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, se adiciona a estos organismos facultades de fiscalización y sanción, conjuntamente con los GORE.
Fiscalía de la Nación, Ministerio del Interior (Policía Nacional del Perú) y Ministerio de Defensa (Dicapi)	Responsables de incautar y decomisar bienes, maquinarias, equipos e insumos prohibidos, así como de destruir los bienes prohibidos (dragas, equipos similares y maquinarias, etc.), previa remisión de informe del GORE y el Minem a su solicitud.
Procuradurías del Minam, del Minem, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales y distritales	Activar y solicitar adicionalmente acciones de interdicción a la Policía Nacional, la Dicapi y la Fiscalía.
Gobiernos regionales y Minem	A solicitud de la Fiscalía, la Policía Nacional y la Dicapi, deberán remitir en un plazo de quince días hábiles, bajo responsabilidad y con carácter de declaración jurada, información y relación detallada de los titulares mineros que cuenten con autorización, así como la relación de la maquinaria autorizada para tal fin y sus propietarios.
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Cuando se identifiquen víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso, el Ministerio Público le remitirá comunicación a efectos de que atiendan y recuperen a dichas personas, para lo cual deberá prever acciones necesarias, como casas-hogar y albergues.
Contraloría General de la República	Iniciar las acciones de control pertinentes una vez que el OEFA les

	remita el informe que señala la inacción o incumplimiento por parte del GORE de sus obligaciones de fiscalización.
Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales	Iniciar, en coordinación con el OEFA, las acciones legales o denuncias contra funcionarios del GORE en virtud al título XIII del Código Penal.

Fuente: Decreto Legislativo N° 1100

Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal

Es importante señalar que esta norma tipifica por primera vez el delito de minería ilegal. Anteriormente había procesados por cometer delitos ambientales en el marco del Título XXIII del Código Penal, pero no por realizar minería o extraer recursos de manera ilegal. En este sentido hay muchas dudas y preguntas respecto de esta nueva norma que añade a nuestro Código Penal los siguientes artículos: 307°-A, 307°-B, 307°-C, 307°-D, 307°-E y 307°-F.

Definición de minería ilegal en el Código Penal

La minería ilegal es definida como un delito y se configura cuando una persona realiza exploración, explotación, extracción u otros actos similares de recursos minerales metálicos y no metálicos sin contar con autorización de la autoridad administrativa competente – el GORE para la pequeña minería y la minería artesanal – y causando o pudiendo causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, la calidad ambiental o la salud ambiental.

Pena privativas de libertad y/o sanciones

En caso de ser condenados tras la denuncia penal, la pena privativa de libertad para las personas encontradas culpables no será menor de cuatro ni mayor de ocho años; y los días de multa serán de cien a seiscientos días.

Pena si el caso tiene agravantes

Si se trata de un delito con agravantes, la pena privativa de libertad es no menor de ocho años ni mayor de diez; y la multa es de trescientos a mil días. Los agravantes se darán si, adicionalmente:

- La actividad minera se realiza en zonas no permitidas para minería (en el caso de Madre de Dios, de conformidad con el anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100, cuya base es la Zonificación Ecológica Económica aprobada mediante ordenanza regional por el GORE).
- Se realiza en Áreas Naturales Protegidas o tierras de comunidades nativas o campesinas.
- Se utiliza dragas, artefactos u otros instrumentos similares.
- Se afecta aguas destinadas al consumo humano.
- Si se emplea a menores de edad o a persona inimputable.
- Si el funcionario aprovecha su condición de funcionario o servidor público.

Pena a persona que financia la actividad

Quienquiera que financie el desarrollo de esta actividad ilícita será reprimido con pena no menor de cuatro años ni mayor de doce años y con cien a seiscientos días de multa. En esto incluso podrían estar incursos los compradores de minerales procedentes de la minería ilegal, si se demuestra que con el dinero que pagaron se financia esta ilícita actividad.

Podría evaluarse también a quienes facilitan los recursos económicos para que se desarrolle la minería ilegal, como son las entidades financieras o cajas rurales o municipales que dan créditos a diversos mineros y solicitan en garantía los títulos de las concesiones mineras.

Sanciones a la persona que impide u obstaculiza la fiscalización

Adicionalmente las sanciones también alcanzan a quien obstaculiza las actividades de evaluación, control o fiscalización por parte del gobierno regional y las de supervisión por parte del OEFA al gobierno regional.

En estos casos los responsables podrían ser pasibles de una pena no menor de cuatro años ni mayor de doce.

Sanción a la persona que trafica ilícitamente insumos químicos y maquinarias destinadas a minería ilegal

A la persona que adquiere, vende, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena insumos químicos con el propósito de destinar dichos bienes a la comisión de delitos de minería ilegal se le aplica una pena no menor de tres años ni mayor de seis, además de cien a seiscientos días de multa.

Asimismo, quien vende, arrienda, transfiere o cede en uso bajo cualquier título, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena maquinarias, a sabiendas de que serán destinadas a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días de multa (según la modificación del Decreto Legislativo N° 1107).

Responsabilidad penal en quienes están relacionados de alguna manera en la facilitación de la comisión de delitos de minería ilegal

La responsabilidad de la comisión del delito de minería ilegal también alcanza a quienes realicen alguna de las siguientes actividades: adquirir, vender, distribuir, comercializar, transportar, importar, poseer o almacenar insumos o maquinarias destinados a la minería ilegal. Es decir, todas esas actividades ahora son consideradas

como delito y la sanción para ellas sería de tres años de cárcel como mínimo y seis como máximo, además de cien a seiscientos días de multa.

Sanción al funcionario público que incurre en alguna de las acciones ilegales

Adicionalmente a las penas señaladas, en el caso de los funcionarios públicos se modifica el Código Penal en los artículos 314° y 314°-D.

Para aclarar este caso, es conveniente definir lo que es un funcionario público: Es la persona que presta sus servicios al Estado por nombramiento (por ejemplo, el Gerente Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos) o por elección popular (por ejemplo, el Presidente del Gobierno Regional); a los funcionarios públicos la ley les otorga un poder de decisión con la finalidad de concretar los fines del interés social. Sin embargo, el término funcionario público puede equipararse también al de servidor público o empleado público.

La modificatoria mencionada del Código Penal en este caso señala que el funcionario público que, sin observar las leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes y por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, autoriza o se pronuncia favorablemente sobre el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el Código Penal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años y con inhabilitación por el plazo de uno a seis años, conforme al artículo 36, incisos 1, 2 y 4 del Código Penal.

La misma pena corresponderá al funcionario público que, por negligencia inexcusable o por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, facilite la comisión de los delitos de minería ilegal.

Adicionalmente a esto, hay exclusión o reducción de penas cuando el funcionario público que se encuentre en una investigación fiscal o en el desarrollo de un proceso

penal proporcione información veraz, oportuna y significativa sobre la realización de un delito ambiental. En este caso podrá ser beneficiado en la sentencia con reducción de pena (en el caso de autores) y con exclusión de pena (en el caso de partícipes), siempre y cuando la información proporcionada haga posible una o más de las siguientes acciones:

- Evitar la comisión del delito ambiental en el que interviene.
- Promover el esclarecimiento del delito ambiental en el que intervino.
- Capturar al autor o autores del delito ambiental, así como de los partícipes.
- Desarticular organizaciones criminales vinculadas a la minería ilegal.

El beneficio deberá ser concedido por los jueces con criterio de objetividad y previa opinión del Ministerio Público.

Abstención de ejercer la acción penal por parte del Fiscal

En este proceso se incorpora el numeral 8 al artículo 2° del Código Procesal Penal aprobado por el Decreto Legislativo N° 957. Tal numeral enuncia lo siguiente:

“Artículo 2. Principio de oportunidad

El Fiscal podrá también abstenerse de ejercer la acción penal, luego de la verificación correspondiente, en los casos en que el agente comprendido en la comisión de los delitos previstos en los artículos 307°-A, 307°-B, 307°-C, 307°-D y 307°-E del Código Penal, suspenda sus actividades ilícitas de modo voluntario, definitivo e indubitable, comunicando este hecho al OEFA y por ende al GORE mediante instrumento de fecha cierta. Si la acción penal hubiera sido ya promovida, se aplican, en lo pertinente, las mismas reglas establecidas en el presente artículo”.

Finalmente se señala que están exentos de responsabilidad penal quienes en un plazo máximo de 120 días calendario, computados a partir de la entrada en vigencia de este

decreto legislativo (17 de marzo del 2012) se inserten en programas sostenidos de formalización de minería o de otras actividades económicas alternativas promovidas por la autoridad competente.

Normas Ambientales

En un contexto de crecimiento acelerado de las inversiones mineras, acompañadas del incremento de los conflictos socio-ambientales entre comunidades locales y empresas, en el Perú se viene dando un intenso debate sobre la necesidad de reformar y adecuar el marco normativo ambiental a las exigencias de una minería del siglo XXI. Los principales cuestionamientos al marco normativo existente son:

- Que los ministerios sectoriales cumplen una doble función: la de promover la inversión y evaluar los Estudios de Impacto Ambiental, que es lo que ocurre con el Ministerio de Energía y Minas, lo cual genera desconfianza en la población porque el interés de promover las inversiones se impone sobre la protección de las exigencias ambientales y sociales.
- La sectorialización de la gestión ambiental genera confusión y conflictos de competencia. La gestión ambiental debe ser trans - sectorial por naturaleza pero no es así, en el sistema existente, la Certificación Ambiental la otorga la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, la cual, cuando corresponda solicitará las opiniones favorables de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), SERNANP y del Ministerio de Cultura.
- En la fiscalización ambiental, la existencia de entidades especializadas por recursos y sectores productivos, sumada a la poca claridad en la asignación de competencias genera confusión y conflictos de competencias. Hasta hace poco, la fiscalización ambiental del sector minero estaba en manos de Osinergmin. El 90% de las multas impuestas por infracciones ambientales son judicializadas y no se pagan.

- El Perú es el único país donde la entidad encargada de evaluar los EIA no es quien se encarga de fiscalizar su cumplimiento (OEFA). La transferencia de funciones de fiscalización a la OEFA entre 2011 y 2012 ha sido lenta y esta entidad dispone recursos presupuestales insuficientes, no obstante, ello ha empezado a tener una actuación más decidida en el cumplimiento de su función, como veremos más adelante.
- La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es una entidad adscrita al Sector Agricultura, siendo así es el único país de la región donde no se han transferido estas competencias al sector ambiental.
- Escaso avance en la descentralización y coordinación intergubernamental en la toma de decisiones sobre la evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental de las grandes inversiones mineras.

Actualmente la transferencia de las competencias en materia de certificación ambiental al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las inversiones sostenibles SENACE, está en proceso de implementación; de la misma forma la OEFA está asumiendo las acciones de supervisión ambiental, pero su capacidad institucional es todavía muy débil. El proceso de transferencia al SENACE se viene dando lentamente y con fuerte resistencia del MINEM a aceptar el cambio, mientras que el MINAM, siendo una entidad nueva, no tiene los recursos suficientes ni el respaldo político necesario. Todo lo contrario, aprovechando los temores por la desaceleración económica de los últimos meses, las empresas han enfilado sus cuestionamientos a la supuesta lentitud de las evaluaciones ambientales que estarían retrasando las inversiones mineras.

Descripción del marco institucional ambiental

El sistema de gestión ambiental en el Perú está conformado por cinco sistemas: a) Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), b) Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización ambiental (SINEFA), c) Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH), d) Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAMPE) y e) Sistema Nacional de Información Ambiental.

El Ministerio del Ambiente es el ente rector del SEIA y como tal genera y promueve el uso de instrumentos de gestión ambiental y los criterios trans-sectoriales para la operación de dichos instrumentos a fin de asegurar el cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente. La Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) Nro. 27446, de 2001 modificada por el DL 1078 (en 2008), establece que el SEIA constituye un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos. Dentro de su ámbito de aplicación comprende las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicancias ambientales significativas, así como los proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto que pueden causar impactos ambientales negativos significativos.

El administrador del SEIA es la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPNIGA).

De acuerdo a la Ley del SEIA, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos de inversión pública y privados si no cuentan con la Certificación Ambiental respectiva. Para ello, este sistema establece una categorización de los proyectos de acuerdo al riesgo ambiental que generan.

La categorización de los proyectos de acuerdo al riesgo ambiental son tres:

Categoría I. Declaración de Impacto Ambiental. Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos significativos

Categoría II. Estudios de Impacto Ambiental semi-detallado. Incluye a los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales negativos moderados.

Categoría III. Estudio de Impacto Ambiental detallado. Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización pueden producir impactos ambientales negativos significativos.

La Ley 29968 promulgada en diciembre de 2012, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las inversiones sostenibles (SENACE) es el organismo público técnico especializado encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) regulados en la Ley del SEIA y sus normas reglamentarias.

El SENACE estará conducido por un consejo directivo presidido por el Ministro del Ambiente e integrado por los Ministros de Economía y Finanzas, MINAG, MINEM, PRODUCE y MINSA.

De acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (de 2009), la OEFA es el ente rector del sistema, encargada de la fiscalización, supervisión, evaluación y sanción en materia ambiental. Anteriormente esta función la desempeñaba el OSINERGMIN.

Según Carlos Monge, en la actualidad, el Perú desarrolla “un marco institucional en el que la promoción de la inversión lo es todo. Pesa más que cualquier otra consideración ambiental o social y se expresa en el hecho de que el Ministerio de Energía y Minas (Minem) concentra todas las decisiones, incluidas la evaluación y

aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); el Ministerio del Ambiente está pintado en la pared; y los gobiernos regionales y locales no existen”.

DECRETO LEGISLATIVO N° 1101, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL COMO MECANISMO DE LUCHA CONTRA LA MINERÍA ILEGAL

Tiene por finalidad establecer medidas destinadas al fortalecimiento de la fiscalización ambiental de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, como mecanismo de lucha contra la minería ilegal y para asegurar la gestión responsable de los recursos mineros; a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la protección del ambiente y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Ámbito de aplicación

“Son Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) comprendidas en el ámbito de la presente norma, los gobiernos regionales que han recibido la transferencia de tales funciones en el marco del proceso de descentralización, en lo relacionado a la fiscalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal...”

La fiscalización ambiental comprende, entre otras, acciones en materia de supervisión, fiscalización y sanción de dichas actividades; en el marco de lo establecido en el artículo 11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Condiciones básicas para el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental

Para el ejercicio óptimo de las funciones de fiscalización ambiental, las EFA comprendidas en el presente Decreto Legislativo deberán cumplir con lo siguiente:

- 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 instrumentos legales, técnicos y otros requeridos para el adecuado ejercicio de sus funciones.
- d. Contar con personal capacitado en materia de fiscalización ambiental aplicable a su ámbito de competencias.

Obligaciones ambientales fiscalizables aplicables a las actividades de pequeña minería y minería artesanal

Los titulares de operaciones de la pequeña minería y minería artesanal son responsables por los impactos ambientales de las actividades a su cargo, incluida la rehabilitación ambiental; siéndoles de aplicación la legislación ambiental sectorial y transectorial que regula esta materia. Asimismo, los titulares de tales actividades deben dar cumplimiento a lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental aplicables al desarrollo de la actividad y deben cumplir con lo dispuesto en las medidas administrativas de carácter particular que sean emitidas en el ejercicio de la fiscalización ambiental. Igualmente, los indicados titulares se encuentran sujetos a la obligación de no obstaculizar el ejercicio de las acciones de fiscalización ambiental de las que sean objeto, para lo cual permitirán el acceso de los representantes de las EFA competentes y brindarán la información requerida para el cumplimiento de tales funciones.

Ejercicio de la fiscalización ambiental de las actividades de pequeña minería y minería artesanal

- Ejercicio de Las EFA señaladas en el artículo 2 deberán ejecutar supervisiones regulares de carácter permanente respecto de las actividades de pequeña minería y minería artesanal bajo su ámbito de competencias.
- Tales supervisiones serán comprendidas en sus respectivos Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA), que deben ser presentados ante el OEFA, en el marco de lo dispuesto en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 070-2010-OEFA-PCD
- Asimismo, 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 información establecida en el Texto Único de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. En este 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 indicado en el numeral 5.4 del presente artículo.
- Las EFA podrán realizar, cuando sea necesario y conforme a sus competencias, acciones conjuntas de fiscalización ambiental.

Los procedimientos sancionadores

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, ésta 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.

Multas y medidas administrativas aplicables

- Las acciones u omisiones de las personas naturales o jurídicas, tipificadas en el presente artículo como infracciones, serán calificadas por las EFA como leves, graves o muy graves. Para la imposición de las infracciones, las EFA aplicarán el Principio de Razonabilidad establecido en el numeral 3) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en consideración los siguientes criterios específicos:
 - a. La afectación o riesgo a la salud de la población
 - b. Los beneficios económicos obtenidos por el infractor

- c. La gravedad de los daños generados
 - d. Las circunstancias de la comisión de la conducta sancionable o infracción
 - e. Los impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente
 - f. Reincidencia y,
 - g. Los costos en que incurra el Estado para atender los daños generados.
- En lo relacionado a la fiscalización ambiental de la actividad. Sin perjuicio de las acciones de interdicción que correspondan conforme a la normativa vigente, el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables referidas al desarrollo de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal se sancionará de acuerdo a la siguiente escala:

Tabla N° 3: Escala de sanciones de incumplimiento de las obligaciones ambientales

INFRACCION	SANCION PECUNIARIA	Clase de Sanción	MEDIDAS COMPLEMENTARIAS
Pequeña Minería:			
Realizar actividades sin contar previamente con la certificación ambiental correspondiente (resolución aprobatoria del instrumento de gestión ambiental aplicable).	Desde 10 UIT a 40 UIT	Muy Grave	C.I., C.B., P.O., R.I.E., S.T.A.,S.D.A. C.I.G.A.,
Incumplir lo establecido en el instrumento de gestión ambiental aprobado	Desde 05 UIT a 25 UIT	Grave	C.I., C.B., P.O., R.I.E., S.T.A.,S.D.A. C.I.G.A.,
Incumplir las normas de protección	Desde 05 UIT a	Grave	C.I., C.B., P.O., R.I.E.,

ambiental aplicables	25 UIT		S.T.A.,S.D.A. C.I.G.A.,
Infracciones relacionadas al Plan de Cierre de Pasivos Ambientales y Plan de Cierre	Desde 02 UIT a 10 UIT	Leve	S.T.A., S.D.A
Minería Artesanal:			
Realizar actividades sin contar previamente con la certificación ambiental correspondiente (resolución aprobatoria del instrumento de gestión ambiental aplicable).	Desde 05 UIT a 25 UIT	Muy Grave	C.I., C.B., P.O., R.I.E., S.T.A., S.D.A. C.I.G.A.,
Incumplir lo establecido en el instrumento de, gestión ambiental aprobado	Desde 02 UIT a 15 UIT	Grave	C.I., C.B., P.O., R.I.E., S.T.A., S.D.A. C.I.G.A.
Incumplimiento de las normas de protección, ambiental aplicables	Desde 02 UIT a 15 UIT	Grave	C.I., C.B., P.O., R.I.E., S.T.A., S.D.A. C.I.G.A.
Infracciones relacionadas a Plan de Cierre de Pasivos Ambientales y Plan de Cierre	Desde 01 UIT a 10 UIT	Leve	S.T.A., S.D.A

Fuente: DECRETO LEGISLATIVO N° 1101

Leyenda:

C.I.: Cierre de Instalaciones. C.B.: Comiso de Bienes. P.O.: Paralización de Obras.

R.I.E.: Retiro de Instalaciones y/o equipos.

S.T.A.: Suspensión Temporal de Actividades.

S.D.A.: Suspensión Definitiva de Actividades.

C.I.G.A.: Cumplimiento con lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental.

Adicionalmente a las sanciones pecuniarias aplicables, la EFA competente emitirá la respectiva medida complementaria a través de la imposición de la medida administrativa aplicable que busque restablecer la calidad ambiental afectada así como la protección de la salud de las personas.

La reincidencia de infracciones, dentro de los dos años siguientes de haber quedado firme o consentida la resolución que impuso la sanción anterior al mismo titular, determina la sanción de cierre de instalaciones.

Facultades de ejecución coactiva

Otórguese facultades de ejecución coactiva a las EFA comprendidas en el ámbito de la presente norma, lo que comprende tanto el pago de las acreencias derivadas de multas impagas, así como las obligaciones de hacer u obligaciones de no hacer establecidas a través de las medidas administrativas que se establezcan.

Destino de las multas

Los ingresos por concepto de multas impuestas constituyen ingresos propios correspondientes a la EFA que impuso la sanción. Tales ingresos deberán ser destinados a sustentar las acciones de supervisión y fiscalización correspondientes a su ámbito.

Responsabilidad penal

Ante la verificación de la existencia de indicios de ilícitos penales, las EFA comprendidas en el ámbito de la presente norma formularán la respectiva denuncia penal correspondiente ante el representante del Ministerio Público

2.2.7.2 Marco normativo ambiental

- LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE 28611 el cual indica que “Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y

adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

Así mismo que La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y 25 funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

- LEY 27446 “Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental” cuya finalidad es la:
 - a) La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.
 - b) El establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión.
 - c) El establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

D.S N° 019-2009-MINAM: Aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual consta de seis (6) Títulos, cuatro (4) capítulos, ochenta y uno (81) artículos, tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, una (1) Disposición Complementaria Transitoria y siete (7) Anexos, los que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

2.2.6. La Función Administrativa Del Estado

Es necesaria conocer la importancia de la administración pública, la cual no está claramente en nuestro ordenamiento legal, para lo cual es necesario entender primero que es el Estado. El Estado, muchas veces tienen diferentes definiciones, pero la más acertada, es la que la define como una comunidad política establemente asentada en un territorio determinado. Un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas estructurado, teniendo una relación entre sí.

En el Estado, la aplicación de normas, indica que “está completamente centralizado toda vez que sus normas son aplicadas exclusivamente por órganos son aplicadas exclusivamente por órganos jurisdiccionales y administrativos centrales, cuya autoridad se extiende a todo el territorio y a la comunidad entera.” (Guastini, 2016, p. 13)

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO:

Según el artículo 1° de la Ley N° 27444, establece que los actos administrativos son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo posee requisitos que lo conforman, siendo estos esenciales para su validez.

En la Ley N° 27444, en el artículo 3, se detallan según lo siguiente:

- a) **Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
- b) **Objeto o contenido.-** Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
- c) **Finalidad Pública.-** Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
- d) **Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

- e) **Procedimiento regular.-** Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

2.2.7. Procedimiento Sancionador

2.2.7.1. DEFINICIÓN:

El poder ejercido por el Estado, en el transcurso de la historia, el cual a través de normas jurídicas, producen efectos, situaciones jurídicas en otros sujetos los cuales resultan ser obligados.

Por la potestad sancionadora, la Administración se encuentra facultada para sancionar a los administrados por la comisión de infracciones establecidas por el ordenamiento jurídico. Además el ordenamiento establece la posibilidad de la aplicación de sanciones administrativas, que funcionen también como mecanismos de control social, pero de una manera que es relativamente más benigna. (Guzmán Napurí, 2016, p. 647).

Los procedimientos administrativos sancionadores establecidos en leyes especiales deben guardar coherencia con lo preceptuado en la Ley N° 27444, a fin de que exista uniformidad en el tratamiento de los referidos procedimientos y además que dichos procedimientos revistan las garantías necesarias para que su resultado sea justo, pues constituye un acto de gravamen para el administrado. Por lo que su correcta aplicación evitará la vulneración de derechos constitucionales, principalmente el debido procedimiento, con la aplicación de un conjunto de garantías aplicables al administrado, las cuales permiten la tutela de derechos, asegurando que la

calificación de la infracción y la determinación de una determinada sanción según una base real y objetiva.

2.2.7.2. LOS PRINCIPIOS DELIMITADORES DE LA POTESTAD

El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las entidades públicas. Si de ordinario nos encontramos frente a la potestad más aflictiva con que cuenta la Administración para legítimamente gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas, el contexto del fin de la década de los noventa hacia indispensable acometer esta tarea. No en vano estábamos frente a dos fenómenos convergentes que potenciaron dicha potestad administrativa. De un lado, la consolidación de los roles normativos, inspectivos y ordenadores de la Administración, antes que como prestador de servicios y de bienes públicos. Por el otro, la sostenida tendencia a la despenalización de ilícitos administrativos, y a contar con organismos con competencia sancionadora.

La aplicación de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la ley, así como la estructura y las garantías previstas para el procedimiento administrativo general.

2.2.7.3. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA DOCTRINA Y EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los principios de la potestad sancionadora también se vinculan al derecho administrativo, desde en un ámbito sustantivo y procesal.

Existe relación entre los principios del derecho penal con el del derecho administrativo, siendo que para la sanción frente a la comisión de una infracción en el ámbito administrativo, “ésta debe ir precedida “ad solemnitatem de un procedimiento ad hoc”, el procedimiento ordinario, que

debe comprender una fase de instrucción y otra de resolución”. (Retamozo Linares, 2015, p. 26).

El autor (Retamozo, p. 27), citando a García de Enterría, los principios se dividen en:

a) **PRINCIPIOS DE ORDEN SUSTANTIVO:** Se encuentran comprendidos por los siguientes:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Referida a la vinculación positiva de la Administración a la legalidad, por la cual solo puede hacer lo que se le está permitido por Ley, involucrando dos garantías, como lo son la reserva legal y el del mandato de tipificación.

La reserva legal señala que algunas materias no pueden ser reguladas libremente por la Administración, sino que han de ser reguladas directamente por la ley, ya sea en forma exclusiva o través de reglamentos.

En relación de la tipicidad, ésta se refiere a la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa, por lo que describe la conducta considerada como infracción y la sanción.

Las normas sancionadoras solo describen algunos tipos o algunos elementos comunes y esenciales a los tipos, remitiéndose luego explícitamente a un reglamento para completar su descripción.

- **LA RESPONSABILIDAD Y LA CULPABILIDAD:** la responsabilidad implica imputar un hecho constitutivo de infracción a una persona, calificando su conducta a partir de la culpabilidad, la misma que consiste en la capacidad de adoptar una resolución de voluntad diferente, acorde a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

PROPORCIONALIDAD: referida a que debe existir un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, una correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que a la que conlleva.

(...).

b) PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: son:

- **PRINCIPIO DE GARANTÍA DE PROCEDIMIENTO:** Comprende al debido proceso, al derecho a la defensa; al de ser informado de la acusación; al de un proceso público; al de la presunción de inocencia; al de la carga de la prueba a quien se le imputa; y al de formular delegaciones.

- **PRINCIPIO DE SEPARACIÓN ORGÁNICA ENTRE FASE INSTRUCTORA Y FASE SANCIONADORA:** Constituye una garantía para quien va ser sometido al procedimiento administrativo sancionador, y deviene a la vez en una limitación al accionar discrecional de la Administración, pues quien instruye no sanciona, lo que implica no solo la separación del procedimiento, sino la posibilidad de una valoración diferente de lo actuado.

Los principios señalados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo. La relación de principios anteriormente enunciados no tiene carácter taxativo.

Según la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, en su Título Preliminar en su Artículo IV, señala los principios del procedimiento

administrativo. Para el caso de específicamente del procedimiento Administrativo Sancionador, siendo estos los siguientes:

- **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD:** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- **PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO:** Este principio se puede definir considerando que el “Procedimiento es también la secuencia de actos que se ejecutan dentro de la poliforme actividad del Estado, pero se resuelven mediante el acto administrativo (resolución), obteniendo un pronunciamiento” (Bacacorso, 2002, p. 58)

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

- **PRINCIPIO DE IMPULSO DE OFICIO:** Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.
- **PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD:** Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba

tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

- **PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.-** Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

- **PRINCIPIO DE INFORMALISMO.-** Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

- **PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD.-** En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

- **PRINCIPIO DE CONDUCTA PROCEDIMENTAL.-** La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

- **PRINCIPIO DE CELERIDAD.-** Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.
- **PRINCIPIO DE EFICACIA.-** Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.
- **PRINCIPIO DE VERDAD MATERIAL.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
- **PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN.-** Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las

que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

- **PRINCIPIO DE SIMPLICIDAD.**- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

- **PRINCIPIO DE UNIFORMIDAD.**- La autoridad administrativa deberá establecer requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidos en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados.

- **PRINCIPIO DE PREDICTIBILIDAD.**- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

- **PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES.**- La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz.

2.2.7.4. NECESIDAD DEL PROCEDIMIENTO

ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Según afirma Morón (2015) El procedimiento sancionador es, entonces, el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa.

2.2.8. Ejecución De Actos Administrativos

La ejecución de los actos administrativos tiene directa relación con los efectos que los mismos generan. La ejecución permite, que dichos efectos jurídicos puedan hacerse efectivos. En tal sentido, los actos de ejecución son en gran medida hechos administrativos, pues son manifestación de los efectos jurídicos de los actos administrativos generados por la propia Administración Pública (Guzmán Napurí, 2016, p. 561).

2.2.8.1. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS

ADMINISTRATIVOS

Según Guzmán (2016) en su libro Manual del Procedimiento Administrativo General refiere que, la ejecutoriedad del acto administrativo implica que el mismo surte efectos sin necesidad de que la Administración recurra a otra entidad con el fin de que la misma verifique o haga efectivo el acto. Ello implica que el acto administrativo se ejecuta aun cuando el administrado no se encuentre en conformidad con dicho acto. A su vez, la ejecutoriedad del acto administrativo proviene del denominado privilegio de decisión ejecutoria o potestad ejecutoria (p.561-562)

2.2.8.2. EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

La ejecución forzosa es el mecanismo a través del cual la Administración pública procura el cumplimiento de las obligaciones y deberes generados respecto de los administrados en un acto administrativo, ante la negativa del administrado de cumplir espontáneamente con las mismas. La ejecución forzosa puede hacerse efectiva a través de los propios órganos competentes de la administración pública, o a través de la Policía Nacional del Perú. (Guzmán Napurí, 2016, pp. 564-565)

La ejecutoriedad de las actuaciones administrativas es una característica innata a la actuación administrativa ligada al poder otorgado por el Derecho administrativo a efectos de permitir la materialización de las decisiones emitidas por las organizaciones jurídico - públicas (Huamán Ordóñez, 2017, p. 902).

III. METODOLOGIA

Según Hernández Sampieri (2014), los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio

(Chen, 2006 citado por sampieri, 2014) los define como la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo en un solo estudio con el fin de obtener una “fotografía” más completa del fenómeno, y señala que éstos pueden ser conjuntados de tal manera que las aproximaciones cuantitativa y cualitativa conserven sus estructuras y procedimientos originales (“forma pura de los métodos mixtos”); o bien, que dichos métodos pueden ser adaptados, alterados o sintetizados para efectuar la investigación y lidiar con los costos del estudio (“forma modificada de los métodos mixtos”).

Por lo cual la investigación desarrollada en el presente estudio se enmarca dentro del enfoque mixto

3.1.Ubicación Geográfica del Estudio

La ubicación geográfica del estudio corresponde a la región Puno el cual forma parte de la República del Perú. Está ubicado al sur del país, limitando al norte con Madre de Dios, al este con Bolivia y el lago Titicaca, al sur con Tacna, al suroeste con Moquegua y al oeste con Arequipa y Cusco. El ámbito de estudio de la investigación se concentra en la legislación y normatividad existente sobre la regulación de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal aplicable en la Región de Puno.

3.2.Periodo de Duración del Estudio

El periodo de estudio donde se evaluarán las bondades y efectividad del marco normativo ambiental para mejorar la fiscalización ambiental del sector minero para

lograr la reducción de daños ambientales y generación de pasivos ambientales corresponde al periodo de los años 2014-2016

3.3.Procedencia del Material Utilizado

El material utilizado se centrara principalmente en la información primaria (libros, revistas científicas y de entretenimiento, periódicos, diarios, documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos y de investigación de instituciones públicas o privadas) e información secundaria (información organizada, elaborada, producto de análisis, extracción o reorganización que refiere a documentos primarios originales) ofrecida por las actores en la fiscalización ambiental del sector minería.

3.4.Población y Muestra del Estudio

En la selección de la población se consideró a la GORE Puno por ser el ente encargado de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la región Puno, consecuentemente el tipo de muestreo será no probabilístico según lo que indican Johnson, 2014, Hernández-Sampieri *et al.*, 2013 y Battaglia, 2008b. La elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o los propósitos del investigador

3.5.Diseño Estadístico

Según (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014) en un estudio no experimental no se genera ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza. En la investigación no experimental las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.

De lo anteriormente indicado para fines del presente estudio se opta por realizar un estudio no experimental en el análisis de los resultados de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la región Puno.

3.6.Procedimiento

La presente investigación se optó por desarrollar en fases las cuales son las siguientes:

Primera fase: Se realizó a través de la planificación de las actividades necesarias para dar cumplimiento de la investigación En esta fase se eligió la documentación que conformó el marco conceptual para definir las categorías principales, subcategorías y las dimensiones de cada una.

Segunda Fase: está referida a la lectura literal de las normas, informes y toda información primaria y secundaria a fin al estudio, consiguientemente la descomposición de las normas,

Tercera fase: Se refiere al análisis, interpretación e integración de los resultados. Esta se hizo a través de las conexiones de las categorías y las subcategorías. Se constató con el marco conceptual existente.

3.7.Variables

Según (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014) una variable es una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse.

Así mismo indican que las variables adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras variables, es decir, si forman parte de una hipótesis o una teoría. En este caso, se les suele denominar constructos o construcciones hipotéticas.

Por lo cual las variables seleccionadas son las siguientes:

- Resultados de fiscalización ambiental
- Marco normativo legal
- Acciones ambientales correctivas

3.8. Análisis de los Resultados

Para el análisis de los resultados obtenidos, se optará por realizar de forma individual para cada objetivo propuesto inicialmente el cual contendrá en lo posible una descripción literaria acompañada de datos numéricos obtenidos, así mismo se utilizarán en lo posible gráficos y tablas para una fácil interpretación de todo lo obtenido en el presente estudio.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el presente capítulo expondremos el análisis de cada objetivo expuesto, de tal forma nos permita mostrar los resultados de las fiscalizaciones ambientales de la pequeña minería y minería artesanal realizadas por la Dirección Regional de Energía y Minas de Puno.

4.1 Resultados

4.1.1 Primer Objetivo de la Unidad de Investigación

Analizar los resultados de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal de la Región de Puno, en base a la normatividad ambiental nacional y regional para el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental y reducción de pasivos ambientales.

Para analizar los resultados de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal de la Región de Puno se consideró realizar el análisis del informe 2013, Índice de Cumplimiento de los gobiernos regionales Fiscalización Ambiental a la pequeña minería y minería artesanal así mismo los posteriores informes 2014 y 2015, debido a que el OEFA como ente rector del SINEFA realiza el seguimiento y verificación del desempeño de las entidades públicas (EFA) de ámbito nacional, regional o local con competencia para ejercer fiscalización ambiental.

Según el (OEFA O. d., Fiscalización Ambiental a la pequeña minería y minería artesanal - Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales, Informe 2013, 2013) en el informe 2013, Índice de Cumplimiento de los gobiernos regionales Fiscalización Ambiental a la pequeña minería y minería artesanal se indica que durante el año 2013, el OEFA en el marco de su función supervisora a las EFA– supervisó a todos los gobiernos regionales (25) y a la Dirección General de Minería respecto del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a la pequeña minería y a la minería artesanal,

con la finalidad de tutelar el derecho fundamental que tiene todo ciudadano de gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Durante dichas supervisiones, se ha verificado el cumplimiento de nueve componentes de fiscalización ambiental, los cuales abordan la planificación, organización u otras obligaciones formales a cargo de los gobiernos regionales, así como lo vinculado a la ejecución efectiva de acciones en materia de fiscalización ambiental minera:

1. Funciones de fiscalización ambiental minera establecidas en el respectivo Reglamento de Organización y Funciones
2. Programación de acciones de fiscalización ambiental minera
3. Identificación y comunicación de actividad minera en zonas prohibidas
4. Reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA
5. Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera
6. Atención a denuncias en temas ambientales mineros
7. Ejecución de acciones de evaluación ambiental minera
8. Ejecución de acciones de supervisión ambiental minera
9. Ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros

En ese sentido, el objetivo de la publicación *Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal 2013* que contiene un índice de cumplimiento de los gobiernos regionales respecto de sus obligaciones de fiscalización ambiental es presentar a las autoridades nacionales y a la opinión pública los resultados obtenidos y, a partir de estos, evaluar la implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la fiscalización ambiental en dicha materia.

Asimismo, como pauta metodológica de la presente evaluación de desempeño, se ha asignado a cada componente un ponderado de 5, 10 y 20 puntos, que permite acumular un puntaje máximo de 100, que viene a ser la medida óptima de cumplimiento en todos los componentes evaluados.

Es importante resaltar que la ponderación de estos componentes se ha realizado teniendo en cuenta la importancia de cada uno de ellos, vinculados al cumplimiento efectivo de las funciones de fiscalización ambiental de los gobiernos regionales. De ese modo, los valores de 5 y 10 corresponden a aspectos de planificación, organización y otras obligaciones formales, y el valor de 20 se vincula a los componentes relacionados con la ejecución de acciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental minera a cargo de las EFA.

De lo anterior según la supervisión del OEFA en referencia a la región Puno se indica lo siguiente:

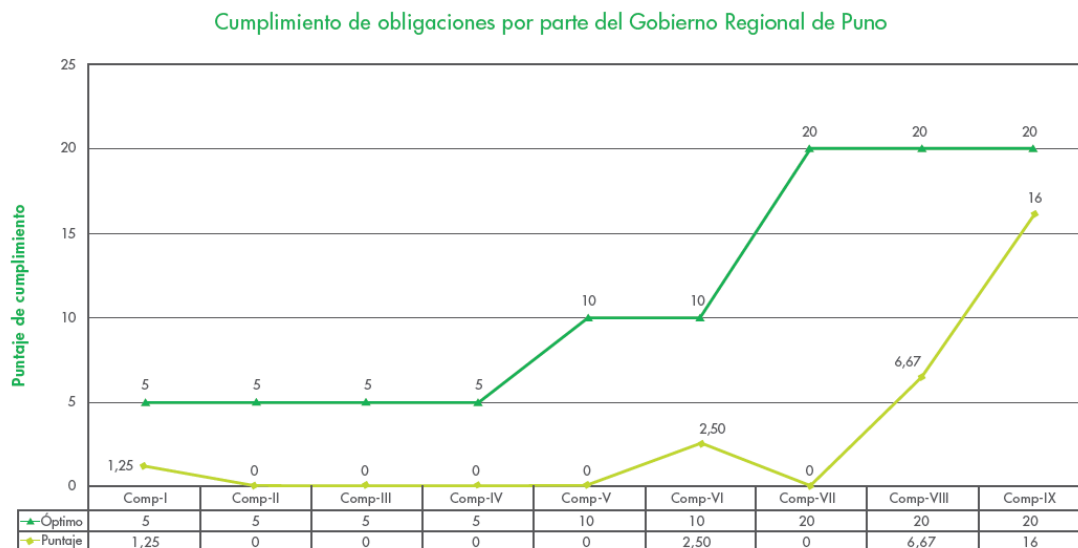
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL - INFORME 2013

La supervisión al GORE Puno se realizó el 21 de junio del 2013 en la ciudad de Puno. Los resultados colocan a dicho GORE en el décimo sexto lugar del ranking de cumplimiento de la función de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal 2012-2013, con un puntaje total de 26,42 sobre 100.

El GORE Puno ha obtenido un puntaje de 0 en cinco de los nueve componentes evaluados para este informe. Además del componente VII, que todos los GORE incumplen, esta EFA no programa sus actividades de fiscalización ambiental minera (componente II), no cumple con identificar ni comunicar actividades de minería ilegal (componente III), no reporta al OEFA la ejecución de sus actividades de supervisión y fiscalización (componente IV) y tampoco reúne las condiciones básicas para ejercer su

función de fiscalizador ambiental (componente V). No obstante, obtuvo 16 de 20 puntos en cuanto a la ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros.

Figura N°1 : Comportamiento del GORE Puno 2013



Fuente: OEFA 2013

Tabla N° 4: Resultados de la supervisión 2013

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
I	Funciones de fiscalización ambiental minera establecidas en su ROF	Establecer la función de fiscalización	Establecer la función de evaluación
			Establecer la función de supervisión
			Establecer la facultad sancionadora
II	Programación de acciones de fiscalización ambiental minera		Aprobar su PLANEFA 2012
			Aprobar su PLANEFA 2013
III	Identificación y comunicación de minería ilegal		Identificar casos de minería ilegal y comunicarlos al Ministerio Público o a la Policía Nacional
			Identificar casos de minería ilegal y comunicarlos al procurador público

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
			regional del GORE
			Solicitar acciones de interdicción a través de la Procuraduría Pública del GORE
IV	Reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA		Remitir su reporte correspondiente al segundo trimestre del año 2012 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al tercer trimestre del año 2012 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al cuarto trimestre del año 2012 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al primer trimestre del año 2013 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al segundo trimestre del año 2013 en el plazo y la forma establecidos
V	Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera		Contar con registro propio de sus administrados (formales e informales)
			Asignar personal capacitado suficiente en temas de fiscalización ambiental
			Asignar presupuesto específico y suficiente para la fiscalización ambiental minera
			Asignar equipos necesarios de medición de la calidad ambiental
VI	Atención a denuncias en temas ambientales	Contar con un procedimiento establecido en su TUPA u otro	Atender denuncias ambientales con respuesta al denunciante

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
	mineros	documento de gestión	
			Contar con un registro de denuncias ambientales recibidas y atendidas
			Remitir el registro de denuncias recibidas y atendidas al Minam
VII	Ejecución de acciones de evaluación ambiental minera		Desarrollar funciones de evaluación ambiental respecto a las actividades de la pequeña minería y minería artesanal
VIII	Ejecución de acciones de supervisión ambiental minera	Desarrollar supervisiones no programadas	Desarrollar supervisiones programadas en su PLANEFA
		Supervisar las actividades de minería formal	Supervisar las actividades de minería informal
		Desarrollar acciones conjuntas con otro tipo de autoridades (Ministerio Público, PNP)	Supervisar las actividades de minería ilegal
			Realizar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en las supervisiones
			Implementar acciones conjuntas según lo establecido en el D.S. N° 010-2012-MINAM (Protocolo de Intervención Conjunta)
			Desarrollar acciones conjuntas con otras EFA sin seguir el Protocolo de Intervención Conjunta
IX	Ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros	Disponer la adopción de medidas administrativas previas	Contar con un cuadro de sanciones impuestas
		Iniciar un procedimiento administrativo sancionador	
		Emitir medidas complementarias	

COMPONENTES	INDICADORES	
	Si cumplió con	No cumplió con
	Imponer sanción pecuniaria	

Fuente: OEFA 2013

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL - INFORME 2014

El objetivo de la publicación Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, Informe 2014 es presentar a las autoridades nacionales y a la opinión pública en general el índice del cumplimiento de los GORE y la DGM del MINEM respecto de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de minería, realizadas durante el periodo 2013-2014 (trimestres III y IV del 2013 y trimestres I y II del 2014). Asimismo, mostrar los avances logrados respecto a la anterior evaluación efectuada por el OEFA, denominada Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, Informe 2013, publicada en mayo del 2014.

Los resultados obtenidos en la presente evaluación muestran que todavía existen deficiencias significativas en el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a la pequeña minería y la minería artesanal. En ese sentido, es necesario que el Estado dicte normas para efectivizar la fiscalización ambiental, principalmente a las actividades que generan mayor afectación a la calidad ambiental, que por las inadecuadas condiciones económicas, logísticas y de personal, no están siendo realizadas adecuadamente. En este escenario, es preciso señalar que durante el presente 2015, el OEFA continuará supervisando a las entidades encargadas de la fiscalización ambiental a la pequeña minería y la minería artesanal, desarrollando las actividades que resulten necesarias para fortalecer las capacidades de las EFA, en beneficio de la población en general.

Durante el año 2014, el OEFA supervisó al GORE Puno respecto a temas de fiscalización ambiental a la pequeña minería y la minería artesanal, el 7 de marzo y el 2 de setiembre. Ambas supervisiones programadas se llevaron a cabo en la ciudad de Puno.

El puntaje obtenido como resultado de la evaluación ubica al GORE Puno en el décimo quinto puesto del ranking de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental minera 2013-2014, con un puntaje acumulado de 33,75 sobre 100,00 puntos (equivalente a 6,75 puntos en una calificación vigesimal), puntaje desaprobatorio y lejano del nivel óptimo de cumplimiento de funciones de fiscalización ambiental.

El GORE Puno obtuvo un puntaje de 13,33 sobre 20,00 puntos en la ejecución de acciones de supervisión ambiental minera (componente VIII), pero no cumplió al 100% con ninguno de los nueve (9) componentes evaluados.

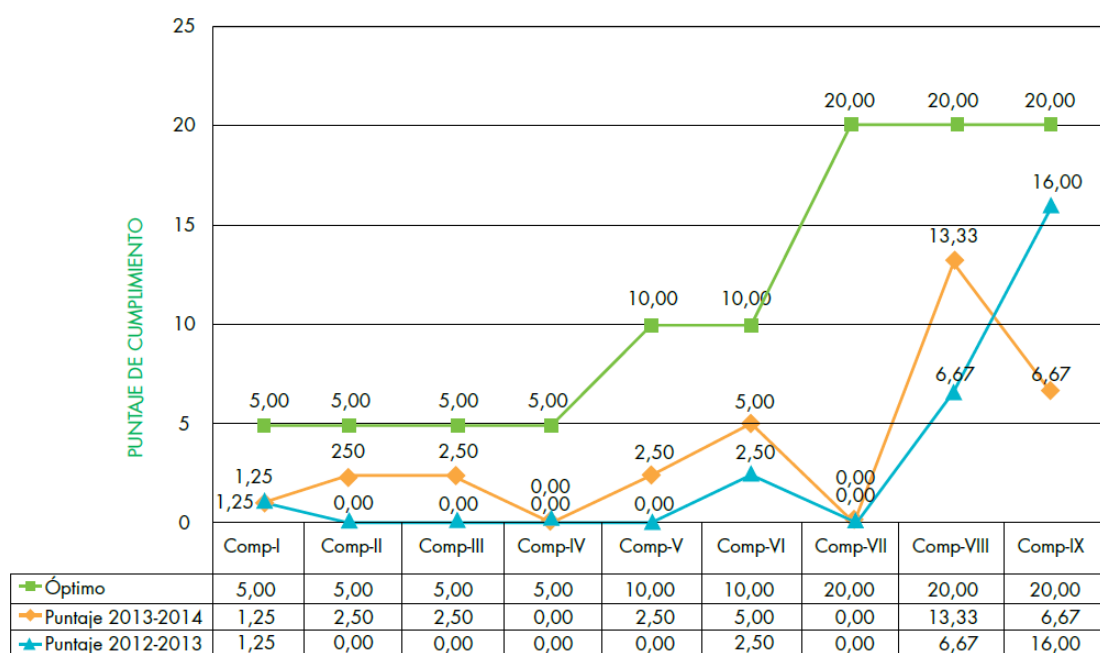
Tampoco cumplió con remitir su reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA (componente IV) ni con ejecutar acciones de evaluación ambiental minera (componente VII). Además, presentó mayores deficiencias en el cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera (componente V), en el cual obtuvo un puntaje de 2,50 sobre 10,00 puntos, y en la ejecución de acciones de fiscalización ambiental minera (componente IX), en la cual obtuvo un puntaje de 6,67 sobre 20,00 puntos.

Los resultados obtenidos de la evaluación 2013-2014, con relación al periodo anterior de evaluación, muestran avances en el nivel de cumplimiento de cinco (5) de los nueve (9) componentes evaluados: cuatro (4) de ellos, referidos a temas de tipo administrativo y uno (1), a temas de tipo operacional, de modo que resalta entre estos el nivel de cumplimiento en la ejecución de acciones de supervisión ambiental (componente VIII), en el cual subió de un puntaje de 6,67 sobre 20,00 puntos, obtenido

en el periodo 2012-2013, a un puntaje de 13,33 sobre 20,00 puntos, obtenido en el periodo 2013-2014.

Por otro lado, también muestra una reducción respecto a la ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros (componente IX), ya que de un puntaje de 16,00 sobre 20,00 puntos obtenido en el periodo 2012-2013, bajó a un puntaje de 6,67 sobre 20,00 en el periodo 2013-2014. En resumen, el GORE Puno pasó de un puntaje general de 26,42 sobre 100,00 puntos, que lo ubicó en el décimo sexto puesto del ranking 2012-2013, a un puntaje general de 33,75 sobre 100,00 puntos, que lo vuelve a ubicar en el décimo quinto puesto del ranking 2013-2014.

Figura N°2 : Comportamiento del GORE Puno 2014



Fuente: OEFA 2014

Tabla N° 5: Resultados de la supervisión 2014

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
I	Funciones de fiscalización ambiental establecidas en su ROF	Establecer la función de fiscalización ambiental minera en su ROF	Establecer la función de evaluación ambiental minera en su ROF
			Establecer la función de supervisión

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
			ambiental minera en su ROF
			Establecer la facultad sancionadora en temas ambientales mineros
II	Programación de acciones de fiscalización ambiental	Aprobar su Planefa 2014	Aprobar su Planefa 2013
III	Identificación y comunicación de minería ilegal	Tener identificadas las actividades de minería ilegal en el ámbito de su departamento	Identificar casos de minería ilegal y comunicar al procurador público regional del GORE
		Identificar casos de minería ilegal y comunicar al Ministerio Público y/o a la PNP	Solicitar acciones de interdicción a través de la Procuraduría Pública del GORE
IV	Reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA		Remitir su reporte correspondiente al III trimestre del año 2013 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al IV trimestre del año 2013 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al I trimestre del año 2014 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al II trimestre del año 2014 en el plazo y la forma establecidos
V	Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera	Contar con registro propio de sus administrados (formales e informales)	Asignar suficiente personal capacitado para temas de fiscalización ambiental
			Asignar presupuesto específico y suficiente para la fiscalización ambiental minera
			Asignar equipos, contratar servicios o suscribir convenios para realizar la medición de la calidad ambiental en

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
			minería
VI	Atención de denuncias en temas ambientales mineros	Contar con un procedimiento establecido en su TUPA u otro documento de gestión	Contar con un registro de denuncias ambientales recibidas y atendidas
		Atender denuncias ambientales con respuesta al denunciante	Remitir el registro de denuncias recibidas y atendidas al Minam
VII	Ejecución de acciones de evaluación ambiental minera		Desarrollar acciones de evaluación ambiental respecto a las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal
VIII	Ejecución de acciones de supervisión ambiental minera	Desarrollar supervisiones programadas en su Planefa	Supervisar las actividades de minería informal
		Desarrollar supervisiones no programadas	
		Supervisar las actividades de minería formal	Supervisar las actividades de minería ilegal
		Realizar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en las supervisiones anteriores	
		Desarrollar acciones conjuntas con otras EFA sin seguir el Protocolo de Intervención Conjunta	Implementar acciones conjuntas según lo establecido en el D. S. N° 010-2012-MINAM (Protocolo de Intervención Conjunta)
Desarrollar acciones conjuntas con otro tipo de autoridades (Ministerio Público, PNP)			
IX	Ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros	Iniciar el PAS	Disponer la adopción de medidas administrativas previas
			Disponer la adopción de medidas complementarias
		Imponer sanción pecuniaria	Contar con procedimientos para hacer

COMPONENTES	INDICADORES	
	Si cumplió con	No cumplió con
		efectivas las sanciones impuestas
		Llevar un registro de las sanciones impuestas

Fuente: OEFA 2014

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL - INFORME 2015

De manera similar a las publicaciones anteriores denominadas *Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal. Informe 2013*, y *Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal. Informe 2014*, se han establecido un total de nueve (9) componentes que incluyen indicadores referidos a las obligaciones ambientales de las EFA para el desempeño efectivo de las funciones de fiscalización ambiental.

En el año 2015, el OEFA supervisó al GORE Puno respecto del ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de minería desarrolladas durante el año 2014, el 07 de abril; correspondiendo dicha supervisión ambiental a una actividad programada, llevada a cabo en la ciudad de Puno.

El puntaje obtenido por el GORE Puno lo ubica en el décimo tercer puesto del *ranking* de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental minera 2014, con un puntaje acumulado de 34.58 sobre 100 puntos (equivalente a 6.92 puntos en una calificación vigesimal), puntaje desaprobatorio respecto al nivel óptimo de cumplimiento de funciones, siendo inferior al puntaje básico de aprobación.

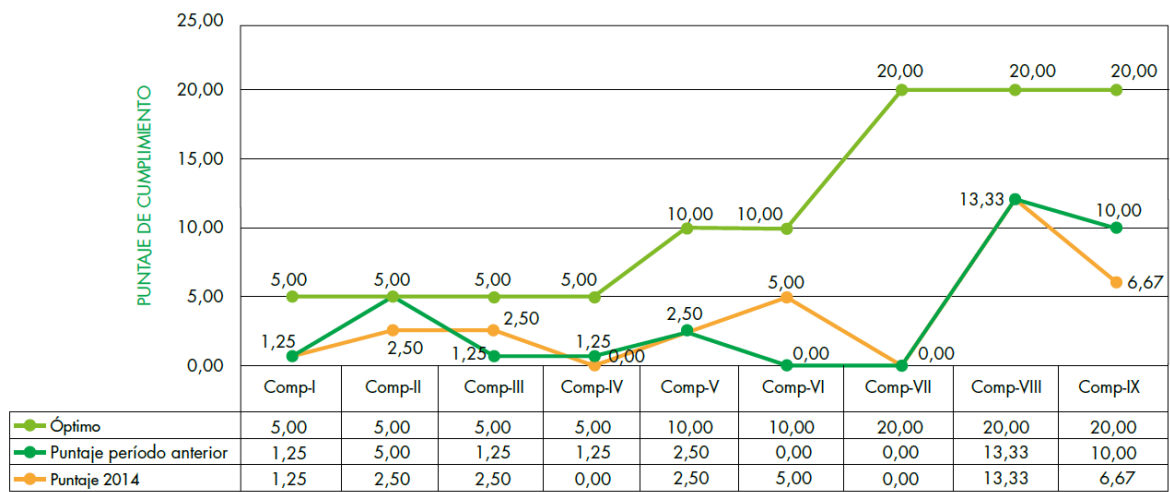
A detalle se tiene que el GORE Puno, mostró un cumplimiento del 100% respecto de uno (1) de los nueve (9) componentes evaluados, referido al reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA (componente

IV). Asimismo, obtuvo un puntaje de 11.11 sobre 20.00 puntos respecto a la ejecución de acciones de supervisión ambiental minera (componente VIII).

De otro lado, la mayor deficiencia presentada por el GORE Puno estuvo referida al cumplimiento de la función de evaluación de la calidad ambiental (componente VII) para el cual obtuvo un puntaje de 0.00 sobre 20.00 puntos. Asimismo, obtuvo un puntaje mínimo de 2.50 sobre 10.00 puntos respecto del cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera (componente V).

Los avances en el nivel de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental mostrados por el GORE Puno para el año 2014 en relación al periodo anterior de evaluación, fueron puntuales, pues mostró incremento en el nivel de cumplimiento respecto de tres (3) componentes evaluados. También mostró la reducción en el nivel de cumplimiento de tres (3) de los componentes evaluados; no obstante, mostró un incremento del nivel de cumplimiento general de las obligaciones de fiscalización ambiental en materia de minería, pasando de un puntaje general de 33.75 sobre 100 puntos con el cual se ubicó en el décimo quinto puesto del *ranking* anterior, a un puntaje general de 34.58 sobre 100 puntos que lo ubica en el décimo tercer puesto del *ranking* 2014.

Figura N°3 : Comportamiento del GORE Puno 2014



Fuente: OEFA 2015

Tabla N° 6 : Resultados de la supervisión 2014

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
I	Funciones de fiscalización ambiental establecidas en su ROF	Establecer la función de fiscalización ambiental minera en su ROF	Establecer la función de evaluación ambiental minera en su ROF
			Establecer la función de supervisión ambiental minera en su ROF
			Establecer la facultad sancionadora en temas ambientales mineros
II	Programación de acciones de fiscalización ambiental	Aprobar su Planefa 2014 Aprobar su Planefa 2015	
III	Identificación y comunicación de minería ilegal	Tener identificadas las actividades de minería ilegal en el ámbito de su departamento	Identificar casos de minería ilegal y comunicar al Ministerio Público y/o a la PNP
			Identificar casos de minería ilegal y comunicar al procurador público regional del GORE
			Solicitar acciones de interdicción a través de la Procuraduría Pública del GORE
IV	Reporte trimestral de	Remitir su reporte	Remitir su reporte correspondiente al I

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
	ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA	correspondiente al III trimestre del año 2014 en el plazo y la forma establecidos	trimestre del año 2014 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al III trimestre del año 2013 en el plazo y la forma establecidos
			Remitir su reporte correspondiente al IV trimestre del año 2014 en el plazo y la forma establecidos
V	Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera	Contar con registro propio de sus administrados (formales e informales)	Asignar suficiente personal capacitado para temas de fiscalización ambiental
			Asignar presupuesto específico y suficiente para la fiscalización ambiental minera
			Asignar equipos, contratar servicios o suscribir convenios para realizar la medición de la calidad ambiental en minería
VI	Atención de denuncias en temas ambientales mineros		Contar con un procedimiento establecido en su TUPA u otro documento de gestión
			Atender denuncias ambientales con respuesta al denunciante
			Contar con un registro de denuncias ambientales recibidas y atendidas
			Remitir el registro de denuncias recibidas y atendidas al Minam
VII	Ejecución de acciones de evaluación ambiental minera		Desarrollar acciones de evaluación ambiental respecto a las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal
VIII	Ejecución de acciones de supervisión ambiental minera	Desarrollar supervisiones programadas en su Planefa	Realizar el seguimiento de las recomendaciones efectuadas en las supervisiones anteriores
		Desarrollar supervisiones no	

COMPONENTES		INDICADORES	
		Si cumplió con	No cumplió con
		programadas	
		Supervisar las actividades de minería formal	Implementar acciones conjuntas según lo establecido en el D. S. N° 010-2012-MINAM (Protocolo de Intervención Conjunta)
		Supervisar las actividades de minería informal	
		Supervisar las actividades de minería ilegal	
		Desarrollar acciones conjuntas con otro tipo de autoridades (Ministerio Público, PNP)	Desarrollar acciones conjuntas con otras EFA sin seguir el Protocolo de Intervención Conjunta
IX	Ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros	Iniciar el PAS	Disponer la adopción de medidas administrativas previas
		Disponer la adopción de medidas complementarias	Contar con procedimientos para hacer efectivas las sanciones impuestas
		Imponer sanción pecuniaria	Llevar un registro de las sanciones impuestas

Fuente: OEFA 2015

4.1.2 Segundo Objetivo de la Unidad de Investigación

Analizar la regulación normativa sobre fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal de la región puno, con la información secundaria del departamento de Potosi del país de Bolivia en marco del derecho comparado.

Para realizar el análisis de la regulación normativa de la pequeña minería y minería artesanal de la región puno con la del departamento de potosí, se prosiguió a realizar la revisión de la normatividad ambiental para el departamento de potosí del país de Bolivia, de lo cual no se encontró normatividad ambiental de forma específica para este departamento el cual se enmarca dentro de la normatividad de la republica plurinacional de Bolivia, el cual es el siguiente:

4.1.2.1 PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

4.1.2.1.1 EL AMBIENTE EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

En el texto constitucional boliviano se establece los principios, valores y fines del Estado, indicándose en dicha carta fundamental que la *“conservación del medio ambiente para el bienestar de las generaciones actuales y futuras”* (art. 7). Asimismo, se reconocen los derechos al ambiente: las *“personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado”*, tanto en las presentes como futuras generaciones (art. 33), y cualquier persona *“está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente”*, sin perjuicio de las obligaciones estatales (art. 34). Adicionalmente a ello, esta carta fundamental especifica el derecho a *“vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas”* en las comunidades campesinas e indígenas (art. 30). El texto constitucional presta especial atención a otros temas, dentro de los cuales tenemos el agua entre los derechos fundamentales (arts. 16 y 20).

Sin embargo, el aspecto más interesante del texto constitucional es la repetida invocación a la *“industrialización”* de los recursos naturales. La doctrina manifiesta que entre los fines y funciones esenciales del Estado, junto a la conservación ambiental se presenta *“impulsar”* la industrialización de los recursos naturales *“a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva”* (art. 9). Paralelamente, en el art. 355 se prescribe que la *“industrialización y comercialización de los recursos naturales será prioridad del Estado”*.

LA LEGISLACIÓN QUE PROTEGE LA NATURALEZA: LA LEY N° 71 - LOS DERECHOS DE LA MADRE TIERRA

Es importante destacar que el 21 de diciembre de 2010 se puso en vigencia en Bolivia la Ley de Derechos de la Madre Tierra, Ley N° 71, que tiene por objeto según lo prescribe su artículo 1°- reconocer los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de esos derechos.

En ese sentido, la citada norma, entre los principios de obligatorio cumplimiento en el inciso 2) del art. 2°- que rigen la referida ley sobresalen algunos principios. En virtud del principio de bien colectivo:

“el interés de la sociedad, en el marco de los derechos de la Madre Tierra, prevalecen en toda actividad humana y por sobre cualquier derecho adquirido”.

Por su parte, en el inciso 3) del artículo 2°, se establece el principio de garantía de regeneración de la Madre Tierra:

“El Estado en sus diferentes niveles y la sociedad, en armonía con el interés común, deben garantizar las condiciones necesarias para que los diversos sistemas de vida de la Madre Tierra puedan absorber daños, adaptarse a las perturbaciones, y regenerarse sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad reconociendo que los sistemas de vida tiene límites en su capacidad de regenerarse, y que la humanidad tienen límites en su capacidad de revertir sus acciones”.

Adicionalmente a lo ya expuesto, (Vargas Lima, 2011, p. 257) señala que el principio de respeto y defensa de los Derechos de la Madre Tierra dispone que:

“el Estado y cualquier persona individual o colectiva respetan, protegen y garantizan los derechos de la Madre Tierra para el Vivir Bien de las generaciones actuales y las futuras”.

Por último, a través del principio de no mercantilización se ha dispuesto expresamente que: *“no pueden ser mercantilizados los sistemas de vida, ni los procesos que sustentan ni formar parte del patrimonio privado de nadie”.*

Ahora bien, según el artículo 3° de la Ley N° 071, la Madre Tierra se entiende como aquel:

“sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común”;

De ahí que la Madre Tierra sea **“considerada sagrada, desde las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.**

En ese orden de ideas, la precitada Ley, en su artículo 4° establece que los sistemas de vida son, precisamente, aquellas comunidades complejas y dinámicas de plantas, animales, microorganismos y otros seres y su entorno, en las que interactúan comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos, así como de las prácticas productivas, y la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, y las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, las comunidades interculturales y afro bolivianas.

En la esfera jurídica, debe considerarse que para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público, por lo que ella y todos sus componentes, incluidas las comunidades humanas, son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en la misma ley. En ese orden de

ideas, (Vargas Lima, 2011, p. 258) considera que la aplicación de los derechos de la Madre Tierra debe tomar en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Además, los derechos establecidos en el texto no limitan la existencia de otros derechos inherentes a la Madre Tierra, según su naturaleza.

EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN BOLIVIANA

El texto constitucional boliviano pone énfasis en la necesidad existente de protección y preservación del medio ambiente, reconociendo expresamente en su texto, entre los Derechos Sociales y Económicos, el Derecho al Medio Ambiente, que consiste esencialmente en que todas las personas, sin distinción alguna, tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, a cuyo efecto el ejercicio de este derecho debe permitir, tanto a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.

Debido a lo expresado anteriormente, cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, se encuentra plenamente facultado para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación que tienen las autoridades e instituciones públicas, de actuar de oficio (sin necesidad de requerimiento previo) frente a los atentados contra el medio ambiente, todo ello al tenor combinado de lo establecidos por los artículos 33 y 34 de la Carta Magna boliviana, expresando sobre todo que el Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución, las Leyes y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (artículo 14, parágrafo III constitucional).

Adicionalmente a ello, es menester indicar que el inciso 16) del artículo 108 de la Carta Constitucional de Bolivia estipula que todos los bolivianos tiene el deber

ineludible de proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos.

En ese orden de ideas, la Carta Magna de Bolivia establece en su artículo 33° de la Constitución optó por categorizar como derecho colectivo de todos los habitantes, el derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado.

Y esta afirmación se ratifica al comparar la citada norma con la regulación de la Acción Popular prevista en el art. 135 de la precitada Constitución, que especifica los derechos e intereses colectivos tutelables por vía de esa acción constitucional, aludiendo: ***“a los relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por la misma Constitución”***.

De lo expuesto anteriormente, las disposiciones legales que se implantaron en el texto constitucional boliviano son importantes y reformadoras, a fin de preservar por entre todos los peligros el derecho al medio ambiente de que goza toda persona por su condición de tal, siendo el mismo de naturaleza ambivalente (como derecho y deber fundamental) e inherente al ejercicio de sus demás derechos en relación con sus semejantes.

No obstante, la temática del medio ambiente como tal, no solamente se restringe a su acumulación como un derecho fundamental de las personas, sino que extiende sus alcances al ámbito educativo, dado que la educación, además de constituir una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, debe estar orientada ***“al desarrollo de competencias, aptitudes y habilidades físicas e intelectuales que vincule la teoría con la práctica productiva”***, así como ***“a la conservación y protección del medio ambiente, la biodiversidad y el territorio para el vivir bien”***, ello de acuerdo a lo

previsto expresamente por el artículo 80 del texto constitucional precitado (Vargas Lima, 2011, p. 265)

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE EN BOLIVIA

A efecto de indagar sobre las garantías existentes en el sistema constitucional boliviano, para la defensa del derecho colectivo al medio ambiente sano, la doctrina especializada indica que es necesario hacer referencia a los alcances del control de constitucionalidad, cuyo ejercicio se halla delegado al Tribunal Constitucional Plurinacional, de acuerdo a la Constitución boliviana aprobada en enero del año 2009. En ese orden de idea, respecto a los alcances de la labor de control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional en Bolivia, la jurisprudencia constitucional contenida en la Sentencia Constitucional N° 0051/2005 de 18 de agosto, ha establecido lo siguiente:

“(...) Con carácter previo a dilucidar la problemática planteada, este Tribunal considera necesario precisar los alcances del control de constitucionalidad que ejerce a través de los recursos de inconstitucionalidad, por cualquiera de las dos vías reconocidas, directa o indirecta. En ese orden, cabe señalar que el control de constitucionalidad abarca los siguientes ámbitos: a) la verificación de la compatibilidad o incompatibilidad de las disposiciones legales impugnadas con las normas de la Constitución Política del Estado, lo que incluye el sistema de valores supremos, principios fundamentales, así como los derechos fundamentales consagrados en dicha Ley Fundamental; b) la interpretación de las normas constitucionales así como de la disposición legal sometida al control desde y conforme a la Constitución Política del Estado; c) el desarrollo de un juicio relacional para determinar si una norma legal es o no conforme con las normas

constitucionales; determinando previamente el significado de la norma legal por vía de interpretación; y d) la determinación de mantener las normas de la disposición legal sometida al control (...)”.

De lo expuesto anteriormente, éstos son los ámbitos esenciales en que debe desarrollar sus funciones el nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional, mismo que, de acuerdo a su configuración constitucional, ha sido instituido como el máximo guardián y supremo intérprete de la Constitución, con la cualidad de defensor de los Derechos Fundamentales y, por lo mismo, su función principal es ejercer, en forma exclusiva, el control de constitucionalidad con alcance nacional, garantizando la primacía de la Ley Fundamental del Estado, la plena validez del orden constitucional y democrático, así como el respeto y vigencia plena de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de las personas. Precisamente para el cumplimiento eficaz de esas funciones, los arts. 202 de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) y el 12 de la Ley N° 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional, TCP, enumeran las competencias específicas atribuidas al referido Tribunal, para que esta institución desarrolle su labor jurisdiccional especializada, en una triple dimensión:

- El control normativo de constitucionalidad;
- El control sobre el ejercicio del poder político; y
- El control tutelar de los derechos fundamentales y garantías constitucionales.

4.1.3 Tercer Objetivo de la Unidad de Investigación

Identificar si existen vacíos legales u omisiones normativas para el adecuado cumplimiento de lo estipulado en las normas vigentes de protección y reducción de daños ambientales en las actividades de los pequeños mineros y mineros artesanales.

La identificación de vacíos legales se realizó mediante un análisis del marco normativo peruano en materia ambiental referente a las actividades de pequeña minería

y minería artesanal desarrollados en la región de Puno, los cuales se detallan a continuación:

1. LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE 28611 el cual indica que “Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

Así mismo que La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y 25 funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

2. LEY 27446 “Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental” cuya finalidad es la:
 - a) La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

- b) El establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión.
 - c) El establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.
3. D.S N° 019-2009-MINAM: Aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual consta de seis (6) Títulos, cuatro (4) capítulos, ochenta y uno (81) artículos, tres (3) Disposiciones Complementarias Finales, una (1) Disposición Complementaria Transitoria y siete (7) Anexos.
 4. La Ley General de Minería promulgada mediante Decreto Legislativo N° 109
 5. Decreto Legislativo N° 708, se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, norma esta última que modificó parcialmente la Ley General de Minería; la Novena Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 708 establece que por Decreto Supremo, refrendado por el Ministerio de Energía y Minas, se aprobará el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, incorporando las disposiciones del citado Decreto Legislativo; De conformidad con lo dispuesto en el inciso 26) del Artículo 211 de la Constitución Política del Perú;
 6. Decreto Legislativo N° 1099. Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.
 7. Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.; además, el Decreto Supremo N° 006-2012-EM, que aprueba medidas complementarias para la

formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 de este Decreto Legislativo N° 1100.

8. Decreto Legislativo N° 1101. Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.
9. Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.
10. Decreto Legislativo N° 1103. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.
11. Decreto Legislativo N° 1104. Modifica la legislación sobre pérdida del dominio.
12. Decreto Legislativo N° 1105. Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
13. Decreto Legislativo N° 1106. Promueve la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.
14. Decreto Legislativo N° 1107. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.

Del marco normativo ambiental peruano descrito se concluye que existen vacíos legales en referencia a la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal, debido a que la normatividad ambiental actual se desarrolla de manera genérica.

De lo indicado anteriormente es de suma importancia disponer de un mecanismo regulatorio para realizar una óptima fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal en la región de Puno, por lo cual se propone regular mediante una

ordenanza regional la misma que fue realizada y forma parte íntegra del presente trabajo de investigación en el acápite Anexos.

4.1.4 Cuarto Objetivo de la Unidad de Investigación

Identificar las vías y requisitos procesales para interponer acciones ambientales correctivas.

La constitución política del Perú garantiza el reconocimiento de los derechos relacionados con la protección del medio ambiente, derecho a la vida y la salud, derecho de gozar de un ambiente sano y equilibrado, derecho a la igualdad y no discriminación, derecho al acceso a información ambiental, y derecho a participar en las decisiones públicas ambientales.

Derecho al acceso de la justicia ambiental, conforme al artículo IV de la ley general del ambiente “Es derecho de todo ciudadano a recurrir a una autoridad administrativa o judicial para obtener una solución oportuna, sencilla y efectiva, frente a cualquier problema originado por la posible afectación al ambiente”

Así mismo según el Cuaderno de Derecho de Acceso N° 3 “ACCESO EL DERECHO DE A LA JUSTICIA AMBIENTAL” elaborado por Selene Benavente García “La justicia ambiental es una herramienta de tutela o protección de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En ese sentido, el acceso a la justicia ambiental faculta a cualquier persona a recurrir a un juez para la protección de derechos relacionados con el ambiente y para corregir un daño derivado de su afectación. Al ser un mecanismo de protección de derechos, el acceso a la justicia ambiental también se constituye en un derecho fundamental, tanto así que la Constitución establece el principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las

personas de escasos recursos. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de garantizar e implementar los mecanismos necesarios para su ejercicio efectivo.”

También indica que en el Perú existen dispositivos legales que reconocen y amparan el derecho de acceso a la justicia ambiental, así como avances respecto de la institucionalidad ambiental, todavía existen ciertas limitaciones para su pleno ejercicio, como la falta de difusión de los mecanismos de justicia aplicables en materia ambiental, la falta de implementación de mecanismos más eficientes, entre otros.

Por lo expuesto anteriormente la autora desarrolla el siguiente contenido de la justicia ambiental:

4.1.4.1 MECANISMOS PARA ACCEDER A LA JUSTICIA AMBIENTAL

4.1.4.1.1 MECANISMO ADMINISTRATIVO

Mediante los mecanismos administrativos se exige a las autoridades ambientales (tales como ministerios, organismos adscritos a los ministerios, gobiernos regionales y locales, entre otros) el deber de proteger el ambiente y sus componentes en caso una persona o una empresa incumpla sus obligaciones ambientales o realice sus actividades de manera ilícita.

Si bien existe un interés difuso, que involucra a todos los ciudadanos, de proteger el ambiente y sus componentes, la acción respecto de estos mecanismos administrativos solo se restringe a que cualquier persona pueda comunicar alguna infracción en contra del ambiente a la autoridad. Para ello, la administración realiza la fiscalización ambiental correspondiente y notifica al administrado en caso su denuncia haya sido rechazada.

Toda persona puede formular una denuncia respecto de una infracción ambiental, entendida como el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental o en los instrumentos de gestión ambiental, así como los compromisos

ambientales asumidos en los contratos de concesión y en las medidas administrativas dictadas por la entidad de fiscalización ambiental.

Las autoridades encargadas de atender las denuncias ambientales tienen el deber de mantener informados a los denunciantes sobre el estado de las denuncias que hayan presentado. Dicha información puede versar sobre:

- Las infracciones y sanciones por incumplimiento ambiental
- Reparaciones ambientales derivadas de procedimientos sancionadores
- Riesgos o daños al ambiente y a sus componentes, en especial aquellos vinculados a la salud de las personas.

El Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA)

Es un servicio que brinda el OEFA que permite a toda persona denunciar, ya sea de manera presencial o virtual, sobre cualquier riesgo o daño que se esté produciendo en el ambiente. Este servicio es de alcance nacional y comprende la orientación a los denunciantes, el registro de denuncias ambientales y el seguimiento del trámite de denuncia.

Tipos de Denuncia

a. Según la identidad del denunciante

Anónimas: el denunciante no indica sus datos de identificación

Con reserva de identidad: El denunciante solicita al OEFA mantener en reserva su identidad.

Sin reserva de identidad: El denunciante no indica que desea mantener en reserva su identidad.

b. Según las competencias de la autoridad.

OEFA: Cuando los hechos denunciados estén relacionados con las actividades de minería, hidrocarburos, electricidad, pesca, industria (cerveza, papel, curtiembre, cemento, entre otros)

EFA: Cuando los hechos denunciados son competencia de una entidad de fiscalización ambiental (EFA), el OEFA deriva la denuncia al órgano de línea de la EFA que ejerce la función de supervisión. Desde la remisión de la denuncia esta autoridad será la responsable de la atención de la misma

Contenido de una denuncia ambiental

- a. Descripción de los hechos que presuntamente constituyen una infracción ambiental
- b. Las circunstancias de tiempo, lugar y modo de lo ocurrido que permitan su constatación
- c. Indicar a los presuntos autores, partícipes y damnificados
- d. El aporte de la evidencia o su descripción para que la autoridad pueda ubicar el lugar
- e. Cualquier otro elemento que permita su comprobación

Medios para formular una denuncia

La denuncia ambiental se podrá presentar ante la oficina principal del OEFA en Lima, así como en las oficinas desconcentradas que tiene a nivel nacional. Los medios para realizar la denuncia son los siguientes:

1. Presencial: Las denuncias se podrán presentar por escrito o de manera presencial en las oficinas de OEFA en Lima y en provincias a través de sus oficinas desconcentradas.
2. Vía telefónica: el OEFA cuenta con líneas telefónicas tanto en Lima como en sus oficinas desconcentradas para la atención de denuncias.

3. Vía electrónica: Correo electrónico.

4.1.4.1.1.1.- El procedimiento administrativo sancionador (PAS)

El PAS se inicia siempre de oficio; es decir, por la autoridad que tiene atribuida expresamente la potestad sancionadora.

En qué se basa el inicio de un PAS

- El PAS se inicia por iniciativa de la autoridad competente o como consecuencia de orden superior.
- Petición motivada de otros órganos o entidades
- Se inicia con motivo de la interposición de una denuncia ambiental.

Puede intervenir el denunciante en el PAS

Independientemente que el denunciante tenga el derecho de recibir una comunicación motivada en caso su denuncia sea rechazada, el denunciante puede intervenir en un PAS como un tercero en virtud del interés difuso de proteger el ambiente.

Para que el denunciante sea representante de un interés difuso, debe serlo en calidad de parte del PAS; lo cual implica el ejercicio de facultades del debido procedimiento, como el presentar argumentos ante la autoridad, presentar documentación que acrediten la infracción del investigado, entre otros. Es decir, si bien la autoridad solo debe comunicar al denunciante el rechazo de su denuncia (Artículo 105°, Numeral 105.3 LPAG), la autoridad también debe tomar en cuenta que, en virtud del interés difuso (Artículo IV LGA), el denunciante tiene legitimidad para actuar como tercero en el PAS, coadyuvando a la protección de intereses públicos.

Para ello, el denunciante podría apersonarse en cualquier momento del PAS teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes del PAS (Artículo 60° LPGA).

En ese sentido, si se emite una resolución que pueda afectar al ambiente o a alguno de sus componentes, el denunciante puede recurrir a un órgano superior que revise dicha decisión, a fin de que declare la nulidad del acto administrativo, correspondiendo al Tribunal la determinación de la nulidad.

4.1.4.1.2. MECANISMOS JUDICIALES ORDINARIOS DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

Los mecanismos judiciales también están destinados a exigir al juez el respeto de los derechos ambientales; no obstante, cada mecanismo judicial tiene presupuestos para su procedencia.

Por su parte, para la procedencia del proceso civil, debe considerarse la existencia del daño ambiental; asimismo, también dependerá de quién interpone la acción, ya sea una persona individual por la afectación de intereses particulares (salud o patrimonio), o el Ministerio Público o el gobierno regional, en caso se trate de defender el ambiente como interés difuso.

Al respecto, es preciso mencionar que la defensa de un interés difuso implica, de alguna u otra forma, la defensa de un derecho colectivo de un conjunto indeterminado e indeterminable de personas, por lo cual, cualquier persona debería estar facultada iniciar un proceso en defensa del ambiente; así lo establece la LGA cuando señala que toda persona puede iniciar acciones legales en defensa del ambiente aún cuando no se vea afectado el interés económico o el interés moral del accionante (Artículo IV LGA) y también la LPCA cuando señala que cualquier persona natural o jurídica puede iniciar el proceso contencioso administrativo cuando se trate de la afectación a un interés difuso (Artículo 14° TUO LPCA).

Por último, para iniciar el proceso penal, debe tenerse en consideración que este proceso es de última ratio o de última instancia y que no existe otra vía igual que

sancione y pueda dar solución a la contravención del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, como se explicará más adelante.

4.1.4.1.2.1 El proceso contencioso administrativo.

Este mecanismo de justicia implica el control jurídico que realiza el Poder Judicial a las actuaciones de las autoridades administrativas, en tanto se considera que las decisiones adoptadas vulneran derechos constitucionales como el derecho al ambiente.

Es preciso mencionar que los cuestionamientos a las decisiones de las autoridades administrativas solo pueden realizarse mediante el proceso contencioso administrativo, salvo algunos casos en los que las decisiones administrativas pueden cuestionarse mediante el mecanismo constitucional.

El proceso contencioso administrativo se puede iniciar por cualquier persona natural o jurídica (asociaciones, empresas, entre otros) en virtud del interés difuso, que es la protección del ambiente mediante la presentación de una demanda. Asimismo, al ser un interés difuso, la Ley de Proceso Contencioso Administrativo faculta al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo a iniciar este proceso.

El proceso contencioso administrativo se puede iniciar cuando se haya agotado la vía administrativa; es decir, cuando se expida la resolución final de la última instancia administrativa o cuando esta no se ha pronunciado en el plazo de ley (silencio administrativo), siendo dicha resolución impugnabile vía judicial, a través del proceso contencioso administrativo.

No obstante, se puede exceptuar del requisito de agotamiento de la vía previa (administrativa) cuando la demanda la interpone un tercero ajeno al procedimiento administrativo con el que se decidió el acto impugnabile. Esta disposición aplica para los casos de protección al ambiente, en virtud del interés difuso.

Autoridades competentes.

El juez especializado en lo contencioso administrativo es competente en primera instancia judicial. La demanda se presenta al juez del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la afectación de los derechos ambientales.

La sala especializada en lo contencioso administrativo es competente respecto de las resoluciones judiciales que expida el juez en primera instancia.

Si no hay juez o salas especializadas en el lugar donde se va a presentar la demanda, se presentará ante el juez civil o mixto, o la sala civil correspondiente.

4.1.4.1.2.2. El proceso penal

El proceso penal es aplicable en los casos en que existe la presunta comisión de un delito ambiental de acuerdo a lo establecido en el Código Penal. Los delitos "son todas aquellas conductas que causan o pueden causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente, sus procesos ecológicos o a sus componentes tales como el agua, el suelo, el aire, la flora y la fauna silvestre (Felandro 2014).

Cabe precisar que la defensa de los derechos ambientales mediante el mecanismo del derecho penal es de "última ratio"; es decir, que se debe acudir a este mecanismo en última instancia siempre que sea estrictamente necesario para la protección de los bienes jurídicos que permitan mantener la paz social, ya que las penas que se imponen en el derecho penal implican, en su mayoría, la restricción de la libertad personal, la cual es considerada como la sanción más gravosa en el derecho. Por ello, en caso existan otros mecanismos de sanción menos gravosos, pero igual de disuasivos que logren rectificar la conducta sancionable, estos deberán ser aplicables antes que el mecanismo del proceso penal (Carnevali 2008).

La acción penal la inicia el fiscal, sea por su propio mérito (de oficio) o por la denuncia de una persona afectada por la comisión del delito o por las consecuencias de este

La persona afectada puede ser una sola persona o un número indeterminado de personas, las cuales podrán ser representadas por una asociación cuyos fines se vinculen a la protección del ambiente.

A que autoridad acudir

- Policía Nacional de Perú,
- Ministerio Público

La denuncia penal

La denuncia puede ser escrita o verbal, la cual constará en un acta. En ambos casos, el denunciante firmará y pondrá su huella digital en el documento que contiene la denuncia; en caso no pueda firmar, solo pondrá su huella digital y se dejará constancia del impedimento.

La denuncia debe contener la identidad del denunciante, la narración de los hechos e identificar al presunto responsable, de ser posible.

Cabe precisar que, en el caso de los delitos ambientales que son cometidos por personas jurídicas (por ejemplo, empresas), éstas no pueden ser juzgadas por la comisión de delitos, ya que se ha asumido que esta calidad recae sobre una persona física.

Entonces, la denuncia recae en el representante autorizado de la empresa (como órgano representante o socio representante); sin embargo, en materia ambiental, es difícil determinar si el delito se cometió a partir de una decisión individual o una decisión de gerenciamiento o actitud defectuosa (Andaluz 2013:737).

Autoridad competente

De acuerdo al modelo del NCPP, en primera instancia, el fiscal realiza la Investigación Preparatoria bajo la supervisión del juez de la Investigación Preparatoria. Asimismo, los encargados de la Etapa Intermedia y la Etapa de Juzgamiento del proceso son el juez de la Investigación Preparatoria y el juez penal

En segunda instancia, las salas penales de la Corte Superior respecto de las resoluciones emitidas por el juez penal en primera instancia.

4.1.4.1.2.3 El proceso civil

El proceso civil es aplicable cuando se pretenda alegar la defensa al ambiente y sus componentes del daño ambiental que puede generarse o que se produce por el aprovechamiento de un bien o la realización de una actividad que genere impactos.

Cuando se habla de responsabilidad por daño al ambiente, debe distinguirse entre dos tipos de daños. Por un lado, se hace referencia a la afectación del ambiente en sí mismo y, por el otro, se hace referencia al daño al patrimonio o a la salud de los particulares. Para ambos supuestos, se recurre al proceso civil.

Quién puede iniciar la demanda

Para los casos de daño al ambiente en sí mismo, con el que se está afectando un interés difuso, el proceso civil puede ser iniciado por los Gobiernos Locales, los Gobiernos Regionales, el Ministerio Público (la fiscalía), las comunidades campesinas o nativas y las Rondas Campesinas, según el lugar de la afectación, así como las asociaciones e instituciones sin fines de lucro

Si se ha iniciado un proceso sin la intervención de un gobierno local, el juez deberá incorporarlo en el proceso necesariamente.

En cambio, cuando se trate de la afectación de intereses particulares como la salud o el patrimonio, ya sea material o inmaterial, el inicio del proceso civil corresponde al propio afectado.

Inicio del proceso civil

El proceso civil se inicia ante la existencia de un daño al ambiente y sus componentes que afecte el derecho a un ambiente equilibrado y saludable.

Autoridades competentes

El juez civil o juez mixto es competente para conocer la demanda por daños ambientales. La demanda se puede presentar en el juzgado del lugar del domicilio de la persona responsable que realizó la actividad que produjo el daño, en caso sea persona natural; o en la sede principal o la sucursal donde ocurrió el daño, en caso sea persona jurídica.

4.1.4.1.3. MECANISMOS JUDICIALES CONSTITUCIONALES DE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

4.1.4.1.3.1 El proceso de amparo:

El proceso de amparo será aplicable cuando se amenace de manera incierta e inminente el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, por la acción u la omisión de actos obligatorios que deben ser ejecutados por cualquier autoridad, funcionario o persona.

El proceso de amparo también será aplicable cuando la amenaza esté contenida en una norma auto aplicativa (aquella que surte efectos inmediatos e incondicionales a partir de su vigencia) o cuando se manifieste en un proceso judicial que afecte el acceso a la justicia o del debido proceso.

Quién puede presentar una demanda de amparo

Una demanda de amparo la puede interponer cualquier persona en defensa de los derechos del ambiente. También lo pueden hacer las asociaciones sin fines de lucro que tengan como objeto social la defensa del ambiente.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede interponer la demanda de amparo en ejercicio de sus prerrogativas constitucionales.

Autoridades competentes

El juez especializado en lo constitucional es competente en primera instancia judicial. La demanda deberá ser dirigida al juez del lugar donde se produjo la afectación o del domicilio de la persona afectada. En aquellos lugares donde no se haya designado a un juez constitucional, será competente para conocer la demanda el juez civil o mixto.

En caso la afectación se haya dado a partir de una resolución judicial, quien se encargará de revisar la demanda también es el juez especializado en lo constitucional o la sala civil, que tienen un plazo de 5 días hábiles para pronunciarse.

Por otro lado, la sala civil es competente en segunda instancia judicial.

El Tribunal Constitucional tiene competencia respecto del recurso de agravio constitucional y el de queja; el primero se interpone contra la resolución denegatoria que expide la sala de la Corte Superior, mientras que el segundo, contra la denegatoria de agravio constitucional.

4.1.4.1.3.2 El proceso de cumplimiento

El proceso de cumplimiento es aplicable cuando las autoridades o funcionarios actúen de manera renuente a ejecutar el mandato establecido en una norma legal o en un acto administrativo, o sean renuentes a emitir una resolución administrativa o a dictar un reglamento cuando así lo establecen las normas legales.

El mandato dirigido al funcionario debe cumplir los siguientes requisitos:

- a. Ser un mandato vigente.
- b. Ser un mandato cierto y claro; es decir, debe inferirse sin duda alguna de la norma o del acto administrativo.
- c. No debe estar sujeto a controversia compleja, ni a interpretaciones dispares.
- d. Ser ineludible y de obligatorio cumplimiento
- e. Ser incondicional
- f. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre que no esté sujeto a condiciones y no requiera de actuación probatoria.

Quién puede iniciar el proceso

Cualquier persona puede iniciar un proceso de cumplimiento cuando se trate de hacer cumplir normas legales y reglamentos en defensa de los derechos del ambiente, independientemente si le afecta directamente o no.

También lo pueden hacer las asociaciones sin fines de lucro que tengan como objeto social la defensa del ambiente.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede interponer una demanda de cumplimiento en ejercicio de sus prerrogativas constitucionales.

En cambio, cuando se trata de ejecutar un acto administrativo, el proceso solo puede ser iniciado por la persona a cuyo favor se le expidió el acto o también por quien invoque interés del deber omitido.

Autoridades competentes

El juez especializado en lo constitucional es competente en primera instancia. La demanda se puede interponer en el lugar donde se produjo el incumplimiento o donde se ubica el domicilio del interesado. En aquellos lugares donde no se haya

designado un juez especializado en lo constitucional, será competente para conocer la demanda el juez civil o mixto.

La sala civil o mixta de la Corte Superior es competente en segunda instancia.

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer el recurso de agravio constitucional interpuesto contra una resolución denegatoria de una sala superior.

4.1.4.1.3.3 El proceso de hábeas data

Una demanda de hábeas data se puede interponer ante la acción u omisión de cualquier autoridad o funcionario estatal respecto de la entrega de información relevante para la defensa y conservación del ambiente solicitada a cualquier autoridad pública que genere, produzca, procese o posea dicha información

La información puede consistir en estudios, dictámenes, opiniones, datos estadísticos, informes técnicos o cualquier otro documento, incluyendo la que se encuentre en expedientes terminados o en trámite, en cualquier forma de expresión, ya sea gráfica, sonora, visual, electromagnética o en otro tipo de soporte material.

Quién puede iniciar el proceso

La demanda puede ser interpuesta por la persona a quien se le ha denegado la información relevante para la defensa y conservación del ambiente solicitada a una autoridad pública que genere, produzca, procese o posea dicha información.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo puede interponer una demanda de hábeas data en ejercicio de sus prerrogativas constitucionales.

Autoridades competentes

El juez especializado en lo constitucional es competente en primera instancia. La demanda se puede interponer en el lugar donde se originó el incumplimiento o donde se ubica el domicilio del interesado. En los lugares donde no se haya designado a un

juez especializado en lo constitucional, será competente para conocer la demanda el juez civil o mixto.

La sala civil o mixta de la Corte Superior es competente en segunda instancia.

El Tribunal Constitucional tiene competencia respecto del recurso de agravio constitucional y el de queja; el primero se interpone contra la resolución denegatoria que expide la sala civil, mientras que el segundo, contra la denegatoria de agravio constitucional.

4.1.4.1.3.4 La acción popular

La acción popular es aplicable cuando las disposiciones normativas, tales como reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general emitidas por entidades del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, entre otras, infringen de manera total o parcial, directa o indirecta, o de fondo o de forma disposiciones ambientales contempladas en la Constitución y las leyes.

Se puede iniciar la acción popular desde el día siguiente de la publicación de la norma, hasta cinco años contados a partir de la fecha de publicación.

Se dirige contra el órgano emisor del reglamento, norma administrativa, resoluciones de carácter general, etc.

Autoridades competentes

La sala de la Corte Superior de Justicia de Lima es competente cuando la norma cuestionada está dentro del ámbito nacional.

En los casos que la norma cuestionada esté dentro del ámbito regional o local, es competente la sala de la Corte Superior de Justicia del distrito judicial al que pertenezca el órgano emisor de dicha de la norma cuestionada.

4.1.4.1.3.5 El proceso de inconstitucionalidad

Se interpone para cuestionar las normas con rango de ley que infrinjan disposiciones constitucionales relacionadas con la protección del ambiente y a sus componentes, como los recursos naturales, por ejemplo, ya sea de manera directa o indirecta, total o parcial, o por la forma o por el fondo.

Las normas con rango de ley son las siguientes:

- a. Leyes, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia, Tratados Internacionales, Reglamentos del Congreso
- b. Normas Regionales de Carácter General
- c. Ordenanzas Municipales
- d. Quién puede iniciar el proceso de inconstitucionalidad
- e. Solo lo pueden iniciar:
 - a. El Presidente de la República
 - b. El Fiscal de la Nación
 - c. El Defensor del Pueblo
 - d. El 25% del número legal de congresistas
- e. 5.000 ciudadanos, cuyas firmas deben ser comprobadas ante el Jurado Nacional de Elecciones. Cuando se trate de cuestionar una ordenanza municipal solo se requiere el 1% de ciudadanos de la localidad, no obstante ese 1% no debe sobrepasar la cantidad de 5.000 ciudadanos. A efectos de interponer la demanda, deberán elegir a un representante.

Autoridad competente

El Tribunal Constitucional es la autoridad competente para conocer las demandas de inconstitucionalidad en única instancia.

4.1.4.1.4. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: LA CONCILIACIÓN Y EL ARBITRAJE

Este mecanismo de acceso a la justicia ambiental solamente será utilizado para aquellas controversias o pretensiones ambientales que versen sobre derechos patrimoniales u otros derechos que sean de libre disposición de las partes, tales como:

- Determinación de montos indemnizatorios por daños ambientales o por la comisión de delitos ambientales
- Definición de obligaciones compensatorias, monetarias o no, que puedan surgir de un proceso administrativo
- Controversias en la ejecución e implementación de casos de acceso y aprovechamiento a recursos naturales
- Precisión para el caso de las limitaciones al derecho de propiedad preexistente a la creación e implementación de un área natural protegida de carácter nacional
- Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental.

4.2 Discusión

A partir de los hallazgos encontrados aceptamos la alternativa de la hipótesis general que establece que las fiscalizaciones ambientales realizadas por la DREM – PUNO en marco de la normatividad ambiental reducen las infracciones ambientales de las operaciones mineras de la región puno, debido que se halló por parte del OEFA deficiencias en los resultados de fiscalización ambiental en la región Puno inicialmente en el año 2012, pero que fueron corrigiéndose en los posteriores años. Sin embargo de lo anterior señalado se observa que las mejoras de los resultados en la fiscalización

ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la región Puno es mínima, no mejorándose notoriamente por lo cual se presentan aún muchas deficiencias por superar.

En comparación con lo indicado por Alva García, K. (2014). La doctrina, jurisprudencia y la legislación comparada, podemos observar que existe un avance jurídico en cuanto a la protección del ambiente.

En comparación con lo indicado por Chapa Tume, J. (2016). Concuero que es necesario que el marco legal sea claro y coherente dotado de procedimientos que le permitan al OEFA ser más objetivo respecto a sus competencias sobre fiscalización ambiental, así mismo en el aspecto sectorial las autoridades ambientales desarrollan procedimientos normativos más lentos e incluso inexistentes durante la práctica de sus funciones.

Del tercer objetivo específico de la investigación resalto que es de suma importancia disponer de un mecanismo regulatorio para realizar una óptima fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal en la región de Puno, para poder mejorar los resultados en la fiscalización ambiental.

Con comparación con lo indicado en el Cuaderno de Derecho de Acceso N° 3 “ACCESO EL DERECHO DE A LA JUSTICIA AMBIENTAL” elaborado por Selene Benavente García concuerdo que en el Perú existen dispositivos legales que reconocen y amparan el derecho de acceso a la justicia ambiental, así como avances respecto de la institucionalidad ambiental, pero en los mismos existen ciertas limitaciones para su pleno ejercicio, como la falta de difusión de los mecanismos de justicia aplicables en materia ambiental, la falta de implementación de mecanismos más eficientes, entre otros.

4.3 Comentario

De acuerdo al objetivo general propuesto en el trabajo de investigación debo indicar:

En los informes de fiscalización ambiental emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), se evidencia que esta entidad fiscaliza nueve componentes y a cada componente asigna un ponderado de 5, 10, y 20 puntos; en la cual el GORE- Puno, obtuvo resultados desaprobatorios, esto ocurre porque la Dirección Regional de Energía y Minas – Puno, no realiza funciones de fiscalización ambiental minera que está establecido en el Reglamento de Organización y Funciones, no programan acciones de fiscalización ambiental minera, no comunican de actividad minera en zonas prohibidas, no realiza el reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA, no realiza la atención a denuncias en temas ambientales mineros, no realiza la ejecución de acciones de evaluación ambiental minera, pero estos resultados de fiscalización ambiental fueron mejorando, sin embargo esta mejora es mínima, no mejorándose notoriamente por la cual se presentan aún muchas deficiencias por superar.

En el siglo XXI existe legislación, jurisprudencia en materia minero ambiental, y así se pretende buscar decisiones administrativas correctas y se pongan fin al conflicto minero ambiental y concuerdo con lo indicado por Alva García, K. (2014). La doctrina, jurisprudencia y la legislación comparada, podemos observar que existe un avance jurídico en cuanto a la protección del ambiente, pero sin embargo en este avance normativo minero ambiental existe ambigüedades y vacíos legales en la normatividad, en comparación con lo indica por Chapa Tume, J. (2016). Concuerdo que es necesario que el marco legal sea claro y coherente dotado de procedimientos que le permitan al OEFA ser más objetivo respecto a sus competencias sobre fiscalización ambiental, así

mismo en el aspecto sectorial las autoridades ambientales desarrollan procedimientos normativos más lentos e incluso inexistentes durante la práctica de sus funciones.

Conforme al primer objetivo específico, en la constitución política del estado boliviano, en su artículo 33° prescribe que “las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado, tanto en las presentes como futuras generaciones”.

En la constitución política del Perú, en el numeral 22 del artículo 2 reconoce el derecho fundamental que tiene todo ciudadano de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida”.

Debo mencionar que la constitución boliviana protege el derecho que tienen las personas de gozar de un medio ambiente sano, resguardado y ecuánime, y así desarrollarse plenamente, Por otro lado dentro de los derechos fundamentales de la persona, en la constitución política del Perú protege el derecho que tienen las personas de disfrutar de un medio ambiente idóneo para el desarrollo de la vida; Por lo tanto llego a la conclusión que en ambos países protegen el derecho que tienen todas las personas de disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el desarrollo de la vida.

Debo indicar que el Estado boliviano promueve la ley N° 071, que reconoce los derechos de la madre tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional para garantizar el respeto de estos derechos, para vivir bien. En esta ley se reconoce que al Reconstituir la forma ancestral de un relacionamiento armónico con la Madre Tierra se inicia en la restauración de la Cosmovisión de los pueblos indígena originarios, que perciben a la Madre Tierra, no como un recurso, sino como un ser, como madre que genera vida.

La legislación Boliviana protege los derechos de la madre tierra y la considera sagrada, desde las creencias de los pueblos indígenas originario campesinos. Sin embargo el Estado Peruano no prioriza el respeto a la madre naturaleza o Pacha Mama, tal vez esto sucede porque todavía nos falta practicar mucho más los valores, concuerdo con la afirmación de Vargas Lima (2011) “el Estado y cualquier persona individual o colectiva respetan, protegen y garantizan los derechos de la Madre Tierra para el Vivir Bien de las generaciones actuales y las futuras” (p.257).

De acuerdo al segundo objetivo específico, debo indicar que se dispone de un marco normativo, el cual se detalla a continuación:

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2° numeral 22, establece como derecho fundamental de toda persona “el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

La ley general del ambiente 28611 el cual indica que “Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

Ley 27446 “Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental” cuya finalidad es : a) La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión. b) El establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y

alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión. c) El establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

Decreto Legislativo N° 1099. Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.

Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.; además, el Decreto Supremo N° 006-2012-EM, que aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 de este Decreto Legislativo N° 1100.

Decreto Legislativo N° 1101. Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.

Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.

Decreto Legislativo N° 1103. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.

Decreto Legislativo N° 1104. Modifica la legislación sobre pérdida del dominio.

Decreto Legislativo N° 1105. Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Decreto Legislativo N° 1106. Promueve la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.

Decreto Legislativo N° 1107. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.

Evidenciamos que no tenemos en específico normas que regulan la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal en la Región de Puno, es por ello que cuando se multa a una empresa minera por incumplir algunos compromisos establecidos en su estudio de impacto ambiental no surte efecto porque no tenemos una norma especializado e independiente. En comparación con lo indicado por Vidal Ramos (2013). Concuero con lo indicado “En materia administrativa existen sanciones a ciertas actividades industriales y extractivas, las cuales no surten sus efectos debido a la falta de un proceso administrativo sancionador independiente y especializado”.

Conforme al tercer objetivo específico, se concluye que existen instituciones que brindan el apoyo a la defensa del medio ambiente en el ámbito nacional, los cuales son el OEFA, Ministerio Publico, y el Gobierno Regional, los cuales protegen a los pobladores de ser afectados de manera directa e indirecta por la contaminación ambiental producto de la minería. Por otro lado cabe mencionar que nuestra constitución no reconoce expresamente el derecho de acceso a la justicia ambiental como derecho fundamental, solo reconoce derechos vinculados a la justicia ambiental, como derecho a tener un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; cabe mencionar que el derecho de acceso a la justicia ambiental se mencionó por primero vez en el código del medio ambiente y los recursos naturales, y se reconocía expresamente la legitimación de las personas para interponer acciones en defensa del medio ambiente, pero no hacía mención a la responsabilidad por daño ambiental. Posteriormente, se promulgo la ley general del ambiente y amplia el derecho de acceso a la justicia ambiental e incorpora la responsabilidad ambiental, este principio es aplicado ante la ocurrencia de un daño ambiental, teniendo el causante el deber de aplicar las medidas de restauración, rehabilitación, según corresponda.

De acuerdo al estudio realizado debo indicar que en la actualidad existen dispositivos legales que reconocen y amparan el derecho de acceso a la justicia ambiental, pero en los cuales se presentan ciertas limitaciones para su pleno ejercicio, como menciona Alegre Chang, A. (2008) “las autoridades competentes para la resolución de los conflictos que versen sobre materia ambiental no cuentan con el suficiente conocimiento sobre estas materias y tampoco han sido capacitados considerando la complejidad y la amplitud de las normas para la protección del ambiente”.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA: Al realizar el análisis de los resultados de la fiscalización ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal de la Región de Puno, se pudo determinar que el GORE Puno se encuentre en el décimo sexto lugar del ranking de cumplimiento de la función de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal 2012-2013, con un puntaje total de 26,42 sobre 100. El GORE Puno ha obtenido un puntaje de 0 en cinco de los nueve componentes evaluados para ese informe.

En el ranking de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental minera 2013-2014 el puntaje obtenido ubica al GORE Puno en el décimo quinto puesto, con un puntaje acumulado de 33,75 sobre 100,00 puntos (equivalente a 6,75 puntos en una calificación vigesimal), puntaje desaprobatorio y lejano del nivel óptimo de cumplimiento de funciones de fiscalización ambiental.

En el *ranking* de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental minera 2014, se ubica en el décimo tercer puesto del con un puntaje acumulado de 34.58 sobre 100 puntos (equivalente a 6.92 puntos en una calificación vigesimal), puntaje desaprobatorio respecto al nivel óptimo de cumplimiento de funciones, siendo inferior al puntaje básico de aprobación. Así mismo la mayor deficiencia presentada por el GORE Puno estuvo referida al cumplimiento de la función de evaluación de la calidad ambiental (componente VII) para el cual obtuvo un puntaje de 0.00 sobre 20.00 puntos. Asimismo, obtuvo un puntaje mínimo de 2.50 sobre 10.00 puntos respecto del cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera (componente V).

Los avances en el nivel de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental mostrados por el GORE Puno para el año 2014 en relación al periodo anterior de evaluación, fueron puntuales, pues mostró incremento en el nivel de cumplimiento respecto de tres (3) componentes evaluados. También mostró la reducción en el nivel de

cumplimiento de tres (3) de los componentes evaluados; no obstante, mostró un incremento del nivel de cumplimiento general de las obligaciones de fiscalización ambiental en materia de minería, pasando de un puntaje general de 33.75 sobre 100 puntos con el cual se ubicó en el décimo quinto puesto del *ranking* anterior, a un puntaje general de 34.58 sobre 100 puntos que lo ubica en el décimo tercer puesto del *ranking* 2014.

SEGUNDA: El análisis de la regulación normativa de la pequeña minería y minería artesanal de la región puno con la del departamento de potosí, se prosiguió a realizar la revisión de la normatividad ambiental para el departamento de potosí del país de Bolivia, de lo cual no se encontró normatividad ambiental de forma específica para este departamento el cual se enmarca dentro de la normatividad de la republica plurinacional de Bolivia

TERCERA: Del marco normativo ambiental peruano descrito se concluye que existen vacíos legales en referencia a la fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal, debido a que la normatividad ambiental actual se desarrolla de manera genérica.

De lo indicado anteriormente es de suma importancia disponer de un mecanismo regulatorio para realizar una óptima fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal en la región de Puno, por lo cual se propone regular mediante una ordenanza regional.

CUARTA: Se Identificó de vías y requisitos procesales para interponer acciones ambientales correctivas en el cual indicamos que la constitución política del Perú garantiza el reconocimiento de los derechos relacionados con la protección del medio ambiente, derecho a la vida y la salud, derecho de gozar de un ambiente sano y

equilibrado, derecho a la igualdad y no discriminación, derecho al acceso a información ambiental, y derecho a participar en las decisiones públicas ambientales.

Así mismo según el Cuaderno de Derecho de Acceso N° 3 ACCESO EL DERECHO DE A LA JUSTICIA AMBIENTAL “La justicia ambiental es una herramienta de tutela o protección de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En ese sentido, el acceso a la justicia ambiental faculta a cualquier persona a recurrir a un juez para la protección de derechos relacionados con el ambiente y para corregir un daño derivado de su afectación. Al ser un mecanismo de protección de derechos, el acceso a la justicia ambiental también se constituye en un derecho fundamental, tanto así que la Constitución establece el principio de la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos. En el Perú existen dispositivos legales que reconocen y amparan el derecho de acceso a la justicia ambiental, así como avances respecto de la institucionalidad ambiental, todavía existen ciertas limitaciones para su pleno ejercicio, como la falta de difusión de los mecanismos de justicia aplicables en materia ambiental, la falta de implementación de mecanismos más eficientes, entre otros.

VI. RECOMENDACIONES

PRIMERA: Es de gran importancia que el GORE Puno y en específico la DREM – PUNO al ser el encargado de realizar las fiscalizaciones ambientales a la pequeña minería y minería artesanal en la región Puno, disponer de mecanismos para la Identificación y comunicación de minería ilegal, pues se observa continuamente en las supervisiones del OEFA que la GORE Puno incumple esta labor.

SEGUNDA: La DREM PUNO requiere en el corto tiempo disponer la adopción de medidas administrativas previas, Contar con procedimientos para hacer efectivas las sanciones impuestas y llevar un registro de las sanciones impuestas.

TERCERA: Se recomienda a la DREM- PUNO, que cuente con un registro único de infractores ambientales en materia de la pequeña minería y minería artesanal.

CUARTA: Se recomienda que la GORE Puno asignar suficiente personal capacitado para temas de fiscalización ambiental, asigne presupuesto específico y suficiente para la fiscalización ambiental minera y la asignación de equipos, contratar servicios o suscribir convenios para realizar la medición de la calidad ambiental en minería, con el objetivo de mejorar las fiscalizaciones realizadas y la calificación por parte del OEFA en beneficio del cuidado del medio ambiente para los habitantes de la Región Puno.

QUINTA: Se recomienda a la DREM – PUNO, que mediante ordenanza regional apruebe el reglamento de supervisiones ambientales, reglamento de procedimiento administrativo sancionador, Protocolo de monitoreo ambiental, y procedimiento de denuncias ambientales.

SEXTA: Se recomienda a la DREM –PUNO, implementar un sistema de denuncias ambientales

SEPTIMA: Es necesario que en la región Puno se difunda la justicia ambiental, para que los ciudadanos realicen denuncias ambientales en referencia a la pequeña minería y minería artesanal.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Bibliografía

1. Andaluz Westreicher, C. (2004). En *Derecho Ambiental- Ambiente sano y desarrollo sostenible* (pág. 107). Lima: Proterra.
2. Aranzamendi Ninacondor, L. (2010). *La investigación jurídica : diseño del proyecto de investigación, estructura y redacción de la tesis*. Lima: Grijley.
3. *Camara de diputados H. Congreso de la Unión*. (1 de mayo de 2018). Obtenido de http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_mambiente.htm
4. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación (6a. ed. --)*. México D.F.: McGraw-Hill.
5. Ipenza Peralta, C. A. (2012). *Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal*. SPDA. Lima, Perú.
6. Lopez, O. (5 de Setiembre de 2018). *slideshare*. Obtenido de <https://es.slideshare.net/oscarlopezregalado/instrumentos-de-investigacion-9217795>
7. *Ministerio del Ambiente*. (1 de Mayo de 2018). Obtenido de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>
8. OEFA. (30 de 11 de 2017). *el abc de la fiscalización ambiental*. Lima, Peru: OEFA. Obtenido de <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/abc-fiscalizacion-ambiental>

9. OEFA, O. d. (2013). *Fiscalización Ambiental a la pequeña minería y minería artesanal - Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales, Informe 2013*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
10. OEFA, O. d. (2014). *Fiscalización Ambiental a la pequeña minería y minería artesanal - Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales, Informe 2014*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
11. OEFA, O. d. (2015). *Fiscalización Ambiental a la pequeña minería y minería artesanal - Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales, Informe 2015*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
12. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. (30 de 10 de 2017). *Legislación Ambiental.pe*. Obtenido de http://www.legislacionambientalspda.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=1919
13. Vargas Lima, A. (2011). *El Derecho al Medio Ambiente en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: LIDEMA .
14. Vidal Ramos, R. P. (2013). *La Responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema peruano. Tesis Maestría en Derecho con mención en Derecho Civil y Comercial*. Lima: UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS.
15. Witker, J., & Larios, R. (1997). *Metodología jurídica*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
16. Zaffaroni, E. R. (2009). *Estructura básica del derecho penal*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.

ANEXOS

ANEXO A

PROPUESTA DE ORDENANZA REGIONAL

La contribución de la minería al desarrollo mundial es fundamental y seguirá haciéndolo en tanto se efectuó en forma coordinada y consensuada entre los diferentes sectores involucrados (Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Población organizada, los que ejercen dicha actividad (mineros) y todos quienes se encuentran inmersos de una u otra forma), respetando los derechos consagrados constitucionalmente como el derecho a la vida, a la propiedad, a la salud, a la paz social, a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, etc.

Nuestro Perú, es uno de los pocos países a nivel mundial que es privilegiado por la naturaleza al contar con uno de los suelos más ricos en recursos naturales y como efecto se tiene que durante los últimos años la actividad minera en el Perú ha crecido a niveles muy altos, constituyéndose a la actualidad en la principal industria con aportes representativos al crecimiento del Producto Bruto Interno del País y con mayor porcentaje en impuestos, contribuyendo al progreso en su entorno social, generando empleo, disminuyendo la pobreza, lo que se traduce en desarrollo; sin embargo, siendo una actividad de interés público requiere entre otras, de entidades eficientes que tengan a su cargo la supervisión y la fiscalización.

A nivel de la Región de Puno la pequeña minería y la minería artesanal representa una actividad importante de oportunidad de desarrollo para todos los sectores involucrados, y durante estos últimos años incluso ha tomado mayor impulso, debido al incremento de precio de los metales en el mercado internacional; pero, dicha actividad para alcanzar sus objetivos necesita de la intervención del Estado (Gobierno Central, Gobiernos regionales, Gobierno locales) para la respectiva regulación; pero, además se necesita del cumplimiento de los compromisos asumidos por quienes ejercen la actividad.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 191° señala expresamente que “los Gobiernos Regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” y promueven el desarrollo regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Que, el literal a) y c) del Artículo 59° de la Ley N° 27867, “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales”, modificada por Ley N° 27902, establece que son funciones específicas de los Gobiernos Regionales en materia de energía, minas e hidrocarburos, el formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en la referida materia a nivel de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales; y, fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley respectivamente;

Conforme el Decreto Supremo N° 017-93-EM, Decreto Supremo N° 097-93-EM, Resolución Ministerial N° 179-2006-MEM/DM, Resolución Ministerial N° 550-2006-MEM/DM, Resolución Ministerial 009-2008-MEM/DM, Resolución Ministerial N° 562-2009-MEM/DM se concluyó el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de Energía y Minas al Gobierno Regional de Puno;

La Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, es un órgano desconcentrado del Gobierno Regional de Puno, que depende técnica, funcional y normativamente del Ministerio de Energía y Minas de acuerdo al Decreto Supremo N° 017-93-EM; y, administrativa y presupuestalmente del Gobierno Regional de Puno.

Como parte del proceso de descentralización, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha desarrollado una serie de actividades, en cumplimiento con lo establecido por la normatividad correspondiente, lo cual ha permitido sentar las bases del proceso

sectorial, habiéndose hecho además un esfuerzo importante por promoverlo y consolidarlo; y, como resultado, este sector ha sido reconocido como uno de los que más ha avanzado en el proceso de descentralización en los últimos años.

Por tanto, la Dirección Regional de Energía y Minas Puno se constituye como ente rector en el denominado sector a nivel regional en la que se desarrollan actividades de exploración, explotación, procesamiento y comercialización de los recursos energéticos y mineros; así mismo, está encargada de la regulación de las actividades con un enfoque sostenible en el ámbito regional.

Conforme la Resolución Directoral N° 372-2014-GRP-DREM-PUNO/D, de fecha 30 de diciembre del 2014, se resuelve aprobar el plan operativo institucional (POI), para el ejercicio fiscal 2015 de la Dirección Regional de Energía y Minas – DREM Puno; donde se tiene como uno de sus lineamientos de política institucional el supervisar y fiscalizar a las empresas mineras que se encuentran en explotación en el departamento de Puno; y, para efectos de la presente norma, la supervisión y fiscalización tendrá un alcance a todos quienes ejercen o están por ejercer la actividad minera o a fines.

Que, mediante Ley N° 27651, “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal”, y su modificatoria aprobada por Decreto Legislativo N° 1040, Reglamento de la misma ley, se introdujo un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas.

Por las razones expuestas es que se ha visto por conveniente adecuar las numerosas normas a una sola, que regule y garantice el estricto cumplimiento de las normas y obligaciones técnicas, ambientales y legales, así como de las resoluciones y otras disposiciones dictadas por la DREM-Puno, por parte de todas las personas naturales y

jurídicas, dedicadas a las actividades económicas bajo la potestad de supervisión y fiscalización de esta Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, a fin de proteger la salud y otros derechos fundamentales de la población, la seguridad de las personas dedicadas a dichas actividades, la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Es dentro de este marco normativo que se encuentra inmersa la presente ordenanza regional, como una expresión para dar el óptimo cumplimiento de las normas, obligaciones y directivas técnicas para el desarrollo de sus operaciones y procedimientos técnicos que deben aplicar las personas naturales y jurídicas dedicadas a la actividad minera y a fines, siendo su finalidad orientar adecuadamente a los funcionarios de la DREM-Puno en el desempeño de las labores de supervisión y fiscalización que les corresponde ejercer sobre las actividades económicas de competencia de Dirección Regional de Energía y Minas Puno. Asimismo, tiene como fin lograr que los administrados cumplan efectivamente con los deberes y obligaciones que les impone la respectiva normatividad para el desarrollo de sus actividades.

PROTOCOLO DE SUPERVISION Y FISCALIZACION DE LA DIRECCION REGIONAL DE ENERGIA Y MINAS DE PUNO.

TÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 1: Objeto de la norma.- La presente norma determina y establece con criterio de uniformidad los lineamientos, procedimientos y reglas de aplicación general y obligatorio cumplimiento para el adecuado ejercicio de las funciones de supervisión y fiscalización de la Dirección General de Energía y Minas de Puno (DREM-PUNO) en los asuntos de su competencia, conforme a los dispuesto en la legislación nacional vigente.

Artículo 2: Finalidad del protocolo.- La presente norma tiene como finalidad orientar adecuadamente a los funcionarios de la DREM-PUNO en el desempeño de las labores de supervisión y fiscalización que les corresponde ejercer sobre las actividades económicas de competencia de dicha Dirección Regional. Asimismo, tiene como fin lograr que los administrados cumplan efectivamente con los deberes y obligaciones que les impone la respectiva normatividad para el desarrollo de sus actividades.

Artículo 3: Base legal.- La formulación y aplicación de este protocolo se fundamenta en las siguientes normas:

- a) Constitución Política del Perú de 1993.
- b) Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- c) Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y su modificatoria aprobada por ley N° 27902.
- d) Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
- e) Ley N° 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 013-2002-EM
- f) Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- g) Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 008-2005-PCM.
- h) Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- i) Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; y su Reglamento, aprobado por D.S. N° 019-2009-MINAM.
- j) Decreto Legislativo N 1101, que establece medidas para el Fortalecimiento de la Fiscalización Ambiental como Mecanismo de Lucha Contra la Minería Ilegal, y sus normas complementarias y modificatorias.

- k) Decreto Supremo N° 055-2010-EM. Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en Minería.
- l) Normas complementarias y directivas técnicas emitida por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo de Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)

Artículo 4: Ámbito de aplicación.- Conforme a las competencias y atribuciones transferidas al Gobierno Regional de Puno en el Marco del Proceso de Descentralización y otras normas sobre la materia, las disposiciones del presente protocolo son aplicables a todas aquellas personas naturales y jurídicas que efectúen actividades de pequeña minería y minería artesanal dentro de la región de Puno, aun cuando no cuenten con los títulos habilitantes y/o autorización exigidas por el ordenamiento jurídico para tal efecto.

Asimismo, el presente reglamento será aplicable a todas aquellas actividades económicas de competencia de la DREM-PUNO sobre las cuales el gobierno nacional transfiera progresivamente las respectivas funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en el marco del proceso de descentralización del estado.

Artículo 5: Principios generales.- Para la aplicación e interpretación de la presente norma se tomarán en consideración los siguientes principios del derecho administrativo establecido en el artículo IV del título preliminar de la ley N° 27444.

5.1. Principio de legalidad: Por el cual, los funcionarios de la DREM-PUNO deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, en el estricto marco de sus facultades y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

5.2. Principio del debido procedimiento administrativo: todos los administrados gozan del pleno derecho a exponer sus argumentos, a producir y ofrecer pruebas y a

obtener una respuesta debidamente motivada y sustentada por parte de los funcionarios de la DREM-PUNO durante el ejercicio de sus facultades de supervisión y fiscalización.

5.3. Principio de imparcialidad: Las funciones de la DREM-PUNO actúan sin ninguna clase de discriminación o de preferencia frente a los administrados, brindándoles un tratamiento igualitario y neutral durante la ejecución de los procedimientos y mecanismo de supervisión y fiscalización, y tomando decisiones conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

5.4. Principio de presunción de veracidad: Durante el desenvolvimiento y ejecución de cada uno de los procedimientos y mecanismos de supervisión y fiscalización a cargo de la DREM-PUNO, se presume que los documentos presentados y las declaraciones formuladas por los administrados en la forma prescrita por este protocolo responde a la verdad de los hechos que ellos afirman; sin embargo, esta presunción admite prueba en contrario, de acuerdo con lo evaluado durante el ejercicio de dichas funciones.

5.5. Principio de conducta procedimental: Los funcionarios de la DREM-PUNO, los administrados, sus representantes y, en general, todos aquellos que participen en cualquiera de los procedimientos y mecanismos de supervisión y fiscalización, realizan sus acciones y guían su conducta sobre la base del respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna disposición del presente protocolo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe.

5.6. Principio de verdad material: Durante el desarrollo de los procedimientos y mecanismos, supervisión y fiscalización, los funcionarios de la DREM-PUNO deben observar y verificar plenamente los niveles de cumplimiento de cada uno de los deberes, obligaciones y responsabilidades técnicas y legales que corresponden a los administrados para el desarrollo de sus actividades, a fin de sustentar debidamente sus

acciones posteriores. Para tal efecto, deben adoptar todas las medidas probatorias autorizadas por el ordenamiento jurídico.

5.7. Principio de participación: DREM-PUNO brindara y facilitara a los administrados sujetos a su potestad de supervisión y fiscalización y a los ciudadanos en general todas las condiciones y facilidades necesarias para acceder a la información que administre con relación a los procedimientos y mecanismos de supervisión y fiscalización que realice, en el marco de los establecido en las normas de transparencia y acceso a la información pública.

5.8. Principio de privilegio de controles posteriores: La ejecución de los procedimientos y mecanismos previstos en este protocolo se sustentara en la aplicación de la facultad de fiscalización posterior que corresponde a la DREM-PUNO, reservándose esta el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la respectiva normatividad por parte de los administrados, bajo sanción de imponer las medidas pertinentes en caso de incumplimiento o hallar irregularidades.

Asimismo, serán de aplicación aquellos principios del derecho administrativo que, por su naturaleza y compatibilidad, resulten pertinentes durante el ejercicio de las facultades de supervisión y fiscalización que corresponden a la DREM-PUNO.

Artículo 6: Normas de aplicación supletoria.- Para todo lo no previsto en el presente Reglamento, se aplicará de manera supletoria lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo General, la Ley del sistema nacional de evaluación y fiscalización ambiental y las norma y directivas técnicas pertinentes emitida por el ministerio de energía y minas (MINEM), el ministerio del ambiente (MINAM), el organismo de evaluación y fiscalización ambiental (OEFA) y el organismo supervisor de la inversión

en energía y minería (OSINERGMIN) en materia ambiental, técnica y de seguridad e higiene laboral.

TITULO II

FUNCIONES DE SUPERVISION Y FISCALIZACION DE LA DREM-PUNO

Artículo 7: Naturaleza y alcances de las funciones de supervisión y fiscalización.-

Las funciones de supervisión y fiscalización que ejerce la DREM-PUNO sobre los asuntos de su competencia emanan de las funciones generales y específicas transferidas al Gobierno Regional de Puno en el marco del proceso de descentralización, conforme a lo establecido a la Constitución Política, la Ley de Bases de la Descentralización y los artículos 45° y 59° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Estas funciones se ejercen en armonía con las políticas y normas nacionales y sectoriales que emita el Gobierno Nacional con relación a cada una de las referidas materias de competencia.

Artículo 8: Funciones de supervisión y fiscalización de la DREM-PUNO.- La DREM-PUNO ejercen las siguientes atribuciones y facultades de supervisión y fiscalización sobre las actividades económicas de su competencia:

- a) Supervisar y fiscalizar el óptimo cumplimiento de las normas, obligaciones y directivas técnicas que, para el desarrollo de sus operaciones y procedimientos técnicos, deben aplicar las personas naturales y jurídicas dedicadas a estas actividades, conforme a los estándares, lineamientos y criterios que dicten el MINEM, el OSINERGMIN y la propia DREM-PUNO.
- b) Supervisar y fiscalizar el óptimo cumplimiento de las normas, obligaciones, directivas técnicas e instrumentos de gestión ambientales que, para el desarrollo de sus operaciones y procedimientos, deben aplicar las personas naturales y jurídicas dedicadas a estas actividades, conforme a los estándares, lineamientos

y criterios que dicten o aprueben el MINEM, el MINAM, el OEFA y la propia DREM-PUNO.

- c) Supervisar y fiscalizar el óptimo cumplimiento de las normas, obligaciones y directivas técnicas de seguridad e higiene laboral que, durante el desarrollo de sus operaciones y procedimientos, deben aplicar las personas naturales y jurídicas dedicadas a estas actividades, conforme a los estándares, lineamientos y criterios que dicten el OSINERGMIN y la propia DREM-PUNO.
- d) Emitir directivas, resoluciones, medidas administrativas y recomendaciones de carácter general y particular para los administrados, a fin de mejorar y garantizar permanentemente el adecuado cumplimiento de sus obligaciones técnicas, ambientales y de seguridad e higiene laboral en el desarrollo de sus actividades.
- e) Monitorear, verificar y garantizar el adecuado cumplimiento de las directivas, resoluciones, medidas administrativas y recomendaciones generales y particulares que emita la DREM-PUNO para el óptimo desarrollo de estas actividades en la región.
- f) Verificar y garantizar el estricto cumplimiento de las sanciones y medidas administrativas impuestas por la propia DREM-PUNO contra quienes hubieran incurrido en alguna infracción.
- g) Formular y ejecutar programas anuales de monitoreo ambiental, para certificar y garantizar la calidad del agua, suelo y aire y otros recursos naturales conforme a los estándares de calidad ambientales y límites máximos permisibles fijados por ley, en las zonas aledañas donde se realicen estas actividades.
- h) Solicitar en forma oral o escrita a los titulares de estas actividades, todo tipo de información y documentación que sea útil para cumplir con la finalidad del ejercicio de las funciones de supervisión y fiscalización.

- i) Solicitar y requerir, cuando las circunstancias así lo demanden, el auxilio de la fuerza pública para ingresar a los locales y establecimientos que se encuentran bajo la potestad de supervisión y fiscalización de la DREM-PUNO, y para el cumplimiento de las resoluciones y sanciones emitidas por esta dirección regional en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Artículo 9: Mecanismos de supervisión y fiscalización.- Los mecanismos a través de los cuales la DREM-PUNO puede desenvolver sus funciones de supervisión y fiscalización son los siguientes:

- a) **Inspecciones:** son las supervisiones directas a las sedes, locales, instalaciones, terrenos y espacios en general en donde los administrados realizan sus operaciones y actividades. Su realización puede o no ser notificada previamente al administrado, y se clasifican en:
 - a.1) **Inspecciones pre-operativas:** Las que se efectúan con el objeto de verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas, ambientales y legales necesarias para iniciar las operaciones y actividades.
 - a.2) **Inspecciones operativas:** las que se realizan con el fin de observar y verificar el cumplimiento y mantenimiento de las condiciones técnicas, ambientales y legales necesarias para el desarrollo de las operaciones y actividades.
 - a.3) **Inspecciones de cierre de operaciones:** las que se llevan a cabo con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, ambientales y legales que es necesario implementar cuando se procede al cierre definitivo de la totalidad o parte de las instalaciones en donde se realizaron las operaciones y actividades.

- a.4) Inspecciones de investigación o especiales:** las que desarrollan con carácter extraordinario y con fines específicos en el marco de un proceso de investigación administrativa ante determinados hechos circunstanciales o para comprobar la existencia de posibles hechos irregulares, tales como accidentes en los procesos operativos, derrames o emisiones de sustancias nocivas, operaciones informales, denuncias de terceros, y similares.
- b) Requerimiento de información y documentación:** a través del cual la DREM-PUNO puede solicitar a los administrados la entrega de todo tipo de información y documentación de carácter técnico y legal relacionada con sus actividades en aspectos operativos, ambientales y de seguridad e higiene laboral, estando obligados los administrados a entregarla en la forma y plazos establecidos en este protocolo.
- c) Requerimiento personal:** por medio del cual es posible solicitar la presencia de cualquier titular, de sus representantes o de sus trabajadores a efectos de comparecer y brindar información directa en el marco de un proceso de supervisión y fiscalización, bajo cualquiera de sus modalidades. Los administrados están obligados a presentarse ante los funcionarios pertinentes y rendir sus manifestaciones conforme los procedimientos establecidos en el presente protocolo.
- d) Actuaciones de consulta y asesoramiento técnico:** las que se llevan a cabo con el fin de orientar a los administrados en el adecuado cumplimiento de sus obligaciones técnicas y legales en aspectos operativos, ambientales y de seguridad e higiene laboral. Pueden ser de carácter particular o general, y se emiten a pedido de parte o por iniciativa de la propia DREM-PUNO.

TITULO III

PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION Y FISCALIZACION

CAPITULO I

GENERALIDADES

Artículo 17: Objeto y finalidad del procedimiento: El procedimiento de supervisión y fiscalización tiene por objeto garantizar el estricto cumplimiento de las normas y obligaciones técnicas, ambientales y legales, así como de las resoluciones y otras disposiciones dictadas por la DREM-PUNO, por parte de todas las personas naturales y jurídicas y dedicadas a las actividades económicas bajo la potestad de supervisión y fiscalización de esta dirección regional, a fin de proteger la salud y otros derechos fundamentales de la población, la seguridad de las personas dedicadas a dichas actividades, la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Artículo 18: Alcances del procedimiento: el procedimiento de supervisión y fiscalización a cargo de la DREM-PUNO comprende los siguientes aspectos:

- a) La facultad de supervisar y garantizar el estricto cumplimiento de todas las obligaciones de carácter técnico, ambiental y de seguridad e higiene laboral establecidas en la respectiva normatividad nacional y regional por parte de todos los administrados, independientemente de su condición de formales o informales.
- b) La facultad de aplicar, en forma conjunta o por separado, cualquiera de los mecanismos de supervisión y fiscalización contemplados en el artículo 9 del presente protocolo, cuando el caso específico así lo requiera.
- c) La facultad de verificar y exigir a los administrados el estricto cumplimiento de las recomendaciones, medidas preventivas, medidas administrativas y sanciones

emitidas por la DREM-PUNO, recurriendo a todos los mecanismos legales previstos en el presente protocolo y en el ordenamiento jurídico nacional para lograr su cometido.

Artículo 19: Inicio del procedimiento: El procedimiento de supervisión y fiscalización se inicia por medio de cualquiera de las siguientes modalidades:

19.1) De oficio: Cuando el ejercicio de la potestad de supervisión y fiscalización es impulsado por iniciativa de la propia DREM-PUNO, conforme a su programación anual, o por disposición de las instancias regionales de las cuales esta Dirección depende jerárquicamente. En estos casos, el procedimiento se inicia con:

- a) Una resolución del Director de la DREM-PUNO; o,
- b) Una decisión de la Presidencia del Gobierno Regional, del Consejo Regional, de la Gerencia General Regional o de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico.

19.2) A pedido de parte: Cuando el ejercicio de la potestad de supervisión y fiscalización de la DREM-PUNO es impulsado a pedido del propio administrado, por denuncias de particulares interesados o por pedido de cualquiera de las instancias de ámbito nacional con competencias de regulación, supervisión, fiscalización, investigación o sanción sobre las actividades económicas de competencia de la DREM-PUNO. En estos casos, el procedimiento se inicia con:

- a) Una solicitud del propio administrado;
- b) Un pedido o solicitud del MINEM, el MINAM, el OEFA, el OSINERGMIN o el Ministerio Público; o,
- c) Una denuncia oral o escrita de un particular.

Artículo 20: Determinación de los mecanismos de supervisión y fiscalización:

Recibida la respectiva resolución, solicitud o pedido, el Director de la DREM-PUNO designara a un inspector para que evalúe su contenido dentro de un plazo máximo de cinco (05) días hábiles, tras lo cual recomendará la aplicación de uno o más de los mecanismos de supervisión y fiscalización señalados en el artículo 9 del presente Protocolo que resulten pertinentes para atender el caso.

Si, producto de la evaluación, se determina llevar a cabo alguna de las modalidades de inspección contempladas en el inciso a) del artículo 9 del presente Protocolo, dicha inspección deberá efectuarse dentro de un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la recepción de la respectiva resolución, solicitud o pedido, bajo responsabilidad.

Las denuncias de los particulares serán tramitadas conforme a lo descrito en el artículo 41 y siguientes del presente Protocolo.

Las inspecciones programadas en el Plan Anual de Inspecciones descrito en el artículo 30 del presente Protocolo se ejecutaran de acuerdo a los plazos previstos en este instrumento de planificación.

Artículo 21: Derechos de los administrados: Son derechos de los administrados en el marco del procedimiento de supervisión y fiscalización a cargo de la DREM-PUNO.

- a) Participar durante el desarrollo de las inspecciones, con la presencia de los asesores que considere conveniente.
- b) Presentar solicitudes de consulta y asesoramiento técnico ante la DREM-PUNO, y recibir respuesta conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo.
- c) Efectuar observaciones al contenido del acta de inspección al término de la diligencia.
- d) Recibir, con cargo, una copia del acta de inspección al término de la diligencia.

- e) Ser notificados sobre los resultados y conclusiones del procedimiento de supervisión y fiscalización.
- f) Los demás contemplados en el presente Protocolo.

Artículo 22: Obligaciones de los administrados: Son obligaciones de los administrados en el marco del procedimiento de supervisión y fiscalización a cargo de la DREM-PUNO

- a) Facilitar el acceso de los inspectores de la DREM-PUNO para el desarrollo de las inspecciones.
- b) Brindar o entregar la información requerida por los inspectores de la DREM-PUNO conforme a lo descrito en el presente Protocolo.
- c) Informar por escrito a la DREM-PUNO cuando se produzca todo tipo de accidentes, emergencias o paralizaciones de sus actividades dentro de un plazo máximo de veinticuatro (24) horas de producido el hecho.
- d) Acatar y cumplir, dentro del plazo establecido, las recomendaciones y medidas preventivas dispuestas por la DREM-PUNO.
- e) Los demás contemplados en el presente Protocolo.

El incumplimiento de las obligaciones señaladas en este artículo ameritará el inicio del respectivo procedimiento administrativo sancionador por parte de la DREM-PUNO contra el o los infractores. Asimismo, de ser el caso, los infractores serán denunciados por el delito de resistencia a la autoridad tipificado en el Código Penal vigente.

CAPITULO II

INSPECCIONES

Artículo 23: Resolución de inicio de las inspecciones: Además de lo prescrito en el artículo 19 del presente Protocolo, para el inicio de las inspecciones se requiere la

aprobación de una resolución administrativa del Director de la DREM-PUNO, la cual contendrá, como mínimo:

- a) Los datos del administrado o administrados a ser inspeccionados.
- b) La descripción de los motivos que originan la realización de la inspección o inspecciones.
- c) La base normativa en que se fundamenta la inspección o inspecciones.
- d) La fecha o fechas para la realización de la inspección o inspecciones. En su defecto, podrá establecerse un plazo no mayor de quince (15) días hábiles para su ejecución.
- e) El lugar o lugares donde se realizara o realizarán las inspecciones.
- f) Los documentos, instalaciones, maquinarias y equipos que serán inspeccionados.
- g) Los nombres completos del inspector o inspectores responsables designados.
- h) El plazo máximo para la emisión de los respectivos informes de inspección.
- i) Los mecanismos de supervisión y fiscalización que se podrán aplicar adicionalmente a la inspección.

Se podrá aprobar en una misma resolución administrativa la ejecución de una o más inspecciones a más de un administrado.

Artículo 24: Participación de autoridades públicas y especialistas particulares:

Pueden participar durante el desarrollo de las inspecciones todas aquellas autoridades públicas que la DREM-PUNO considere necesario para el logro de los fines de la inspección, tales como representantes del MINEM, OEFA, OSINERGMIN, MINAM, Ministerio Público, Policía Nacional y Fuerzas Armadas. Para tal efecto, la DREM-PUNO efectuara las coordinaciones pertinentes.

Asimismo, cuando la complejidad de las inspecciones así lo requiera, pueden participar profesionales y técnicos independientes debidamente colegiados y con experiencia en la materia, quienes serán convocados por la DREM-PUNO en calidad de especialistas.

Artículo 25: Participación de los administrados: Los administrados, sus representantes y sus trabajadores están obligados a recibir y permitir el acceso de los inspectores a los respectivos locales, instalaciones, terrenos, documentos y equipos, brindándoles todas las facilidades que estos funcionarios requieran para el desempeño de su labor, bajo apercibimiento de incurrir en una infracción administrativa por su sola renuencia y de ser sometidos a un procedimiento administrativo sancionador conforme a lo establecido en el respectivo reglamento sancionador de la DREM-PUNO, pudiendo ser denunciados ante el Ministerio Público por el delito de resistencia a la autoridad, de ser el caso. Asimismo, pueden acompañar a los inspectores durante el desarrollo de toda la inspección, en cuyo caso están obligados a absolver las interrogantes que aquellos tuvieran.

El inspector debe dejar constancia en la respectiva acta de inspección de todo lo manifestado por los administrados, sus representantes y sus trabajadores, incluyendo las quejas o reclamos que estos tuvieran en caso de no encontrarse conforme con alguna actuación realizada durante la inspección.

Artículo 26: Desarrollo de las inspecciones: Las inspecciones se desarrollarán siguiendo las siguientes pautas:

- a) Identificación del inspector o inspectores y presentación de las respectivas credenciales.
- b) Presentación de la resolución administrativa de la DREM-PUNO que autoriza la realización de la inspección.

- c) Recepción del inspector o inspectores por parte del administrado o cualquier de sus representantes, quienes deberán identificarse y podrán acompañar a los inspectores durante el desarrollo de toda la inspección.
- d) Suscripción de la apertura del acta de inspección por parte del inspector i inspectores, del administrado o de sus representantes, y de las autoridades públicas y especialistas que participen durante la inspección.
- e) Ejecución de las diligencias y acciones de supervisión y fiscalización conforme a lo indicado en la respectiva resolución administrativa.
- f) Revisión y análisis de los documentos e instrumentos necesarios para cumplir con el objeto de la inspección.
- g) Revisión y evaluación de las instalaciones, maquinaria y equipos objeto de la inspección.
- h) Toma de las muestras y mediciones necesarias para cumplir con el objeto de la inspección.
- i) Entrevistas y toma de manifestación del administrado, de sus representantes y de sus trabajadores.
- j) Recojo de todos los documentos y elementos probatorios que el inspector o inspectores consideren necesarios para cumplir el objeto de la inspección.
- k) Suscripción del cierre del acta de inspección por parte del inspector o inspectores, del administrado o de sus representantes, y de las autoridades públicas y especialistas que hayan participado de la inspección.
- l) Entrega de una copia del acta al administrado supervisado.

El desarrollo de las pautas descritas en el presente artículo y de todas aquellas incidencias ocurridas durante el desarrollo de la supervisión serán recogidas en la

respectiva acta de inspección. La negativa de los administrados o sus representantes a suscribir la apertura o cierre del acta no afectara su validez y presunción de veracidad.

Artículo 27: Reprogramación de inspecciones: Todas las inspecciones deben realizarse conforme a las fechas o plazos señalados en la respectiva resolución administrativa que las autoriza, bajo responsabilidad de los inspectores designados. No obstante, en el caso de que la ejecución de una inspección no sea posible en la fecha o plazo previsto por razones de fuerza mayor, esta será reprogramada por el Director de la DREM-PUNO para ser ejecutada dentro de un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles.

Artículo 28: Auditorias y estudios especiales: De manera excepcional, y cuando así lo justifiquen determinados circunstancias de especial complejidad que pongan en riesgo la salud o seguridad de las personas o el medio ambiente, la DREM-PUNO podrá disponer la contratación de laboratorios acreditados ante el INDECOPI y de autores externos debidamente calificados y registrados ante el MINEM, el OEFA o el OSINERGMIN para efectuar análisis y estudios a las operaciones de los administrados sujetos a un procedimiento de supervisión y fiscalización, cuyas conclusiones serán incluidas en el informe final del respectivo procedimiento. En estos casos, los costos que impliquen la contratación de estos servicios serna asumidos en su integridad por los administrados fiscalizados.

La DREM-PUNO promoverá la suscripción de convenios de cooperación institucional con la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud y otros organismos similares para la realización de análisis de laboratorios, con la finalidad de aminorar los costos que ocasionen estos estudios.

Artículo 29: Acta de inspección: El acta de inspección es un formato elaborado y aprobado por la DREM-PUNO, en el que se registraran todas las actuaciones realizadas

por los inspectores, así como los hallazgos y las incidencias ocurridas durante el desarrollo de las inspecciones, cualquier que sea su modalidad. En tal sentido, además de lo prescrito en el artículo 27 de este Protocolo, el acta contendrá las observaciones y recomendaciones que emitieran los inspectores al término de la diligencia, así como las observaciones de los administrados. El acta de inspección tiene carácter de declaración jurada y goza de presunción de veracidad en lo concerniente a los hallazgos y actuaciones de los inspectores.

Una copia de esta acta será entregada al administrado supervisado al término de la inspección, quien firmara el cargo correspondiente; en el caso de que este no suscriba el cargo o se niegue a recibirlo, se dejará constancia de ello en dicho documento.

Esta acta se adjuntará al respectivo informe de fiscalización para conocimiento del Director de la DREM-PUNO.

Artículo 30: Plan anual de inspecciones: Para un adecuado ejercicio de su potestad de supervisión y fiscalización, la DREM-PUNO elaborará y aprobará un Plan Anual de Inspección, instrumento que contendrá, como mínimo:

- a) El número de inspecciones operativas y de cierre de operaciones programadas para el respectivo año.
- b) Los inspectores que asumirán su realización.
- c) El cronograma de ejecución.
- d) Las acciones a realizarse para la ejecución de las inspecciones.
- e) El número de inspecciones operativas y de cierre de operaciones inopinadas que se prevé realizar para el respectivo año.
- f) El número de inspecciones pre operativas y especiales cuya realización se proyecta realizar para el respectivo año

- g) Los criterios, metas, indicadores y medios de verificación que orientaran la ejecución de todas las inspecciones.
- h) Los recursos previstos para la ejecución del Plan y de cada una de las inspecciones.

Artículo 31: Aprobación y publicación del Plan Anual de Inspecciones: El Plan Anual de Inspecciones para un determinado año será aprobado por el Director de la DREM-PUNO a más tardar en el mes de noviembre del año previo. Este plan será remitido a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente para su incorporación en el Plan Anual de Fiscalización Ambiental (PLANEFA) del Gobierno Regional de Puno.

El Plan Anual de Inspecciones será publicado en el portal electrónico del Gobierno Regional de Puno para conocimiento público.

Artículo 32: Costos de las inspecciones: Los costos que generen las inspecciones serán cubiertos de la siguiente manera:

- a) Las inspecciones operativas serán asumidas con los recursos de la propia DREM-PUNO.
- b) Las inspecciones pre operativas y las de cierre de operaciones serán asumidas por los propios administrados, a través de la tasa que establezca la DREM-PUNO en su respectivo TUPA.
- c) Las inspecciones de investigación o especiales serán asumidas inicialmente por la propia DREM-PUNO. No obstante ello, si al término del procedimiento de supervisión y fiscalización se determina la necesidad de iniciar un procedimiento sancionador contra el administrado, la DREM-PUNO exigirá a este el reembolso íntegro de todos los gastos ocasionados por la inspección.

Estos mismos criterios se aplicaran para pagar los servicios prestados por los especialistas a los que se hace referencia en el artículo 24 de este Protocolo.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA AMBIENTAL

Artículo 41: Presentación de denuncias: cualquier persona natural, en interés y representación propia o de terceros, puede presentar ante la DREM-PUNO denuncias orales o escritas contra las personas, grupos de personas y entidades dedicadas a las actividades económicas bajo la potestad de supervisión y fiscalización de esta dirección regional que presuntamente estuvieran cometiendo algún tipo de infracción administrativa o estuvieran operando sin cumplir las exigencias de ley.

Artículo 42: Formas de presentación de las denuncias: Las denuncias escritas deberán contener, como mínimo, los nombres y firmas del denunciante o denunciantes, su domicilio, la exposición detallada de los hechos que la originaron, las pruebas que la sustentan, y las copias de sus respectivos documentos de identidad.

Las denuncias orales serán consignadas por los funcionarios de la DREM-PUNO en un formato diseñado especialmente para tal efecto por esta dirección, recabando la firma o huella digital y la copia del documento de identidad del denunciante o denunciantes.

Artículo 43: Tramite de la denuncia: Recibida la denuncia, el Director de la DREM-PUNO designara a un inspector para que lo evalué dentro de un plazo máximo de cinco (05) días hábiles. Si dentro de este plazo el inspector considera necesario contar con elementos adicionales para pronunciarse en torna a la certeza de la denuncia, concederá por escrito un plazo máximo de tres (03) días hábiles al denunciante para aportar nuevas pruebas. Adicionalmente, el inspector podrá disponer la realización de cualquiera de los mecanismos de supervisión y fiscalización descritos en los b) y c) del artículo 9 el

presente Protocolo, sin perjuicio de efectuar una inspección especial conforme a lo prescrito en el inciso a.4) del mismo artículo.

Al término de las diligencias señaladas en el párrafo anterior, el inspector opinara sobre la procedencia o improcedencia de la denuncia. En el primer caso, el inspector emitirá un informe en el que deberá sugerir las acciones y medidas a seguir para su atención oportuna; en el segundo caso, señalará en su informe las razones de la improcedencia. La decisión final sobre la procedencia o improcedencia de la denuncia será tomada por el Director de la DREM-PUNO.

La decisión de la DREM-PUNO en torno a la denuncia será comunicada por escrito al denunciante en un plazo máximo de tres (03) días hábiles contados a partir de la aprobación del informe respectivo, informándole si la misma ha sido declarada procedente o improcedente, adjuntando el informe del inspector designado.

Si las circunstancias que dieron origen a la denuncia alertaran de un peligro inminente sobre la vida, la salud o la seguridad de las personas o sobre el medio ambiente, la DREM-PUNO procederá a actuar en un plazo no mayor de veinticuatro (24) horas, disponiendo la realización de una inspección especial.

Artículo 44: Obligación de informar al denunciante: Si, como consecuencia de la denuncia formulada, la DREM-PUNO determina la ejecución de inspecciones u otros mecanismos en el marco de un procedimiento de supervisión y fiscalización contra el administrado denunciado, remitirá una copia del informe final de estas diligencias al denunciante. Asimismo, si luego del procedimiento de supervisión y fiscalización la DREM-PUNO decide iniciar un procedimiento sancionador contra el administrado denunciado, deberá informar por escrito al denunciante sobre los resultados finales de este procedimiento administrativo dentro de un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles.

Artículo 45: Gastos generados por la denuncia: En caso de declararse la procedencia de la denuncia los gastos operativos generados por ella a la DREM-PUNO serán cubiertas por el administrado fiscalizado en concordancia con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 32.

Artículo 46: Denuncias maliciosas: Tratándose de denuncias que resultaran ser manifiestamente maliciosas, la DREM-PUNO ejecutara acciones administrativas y legales contra el denunciante o denunciantes para recuperar los gastos que la misma hubiera ocasionado. Asimismo, si la misma tuvo por objeto la incriminación de algún delito ambiental o contra la vida, el cuerpo y la salud, la DREM-PUNO podrá efectuar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público contra el denunciante o denunciantes de mala fe por el delito de denuncia calumniosa contemplado en el Código Penal vigente.

TITULO IV

EVALUACION Y RESULTADO DEL PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION Y FISCALIZACION

CAPITULO I

DE INFORME DE SUPERVISION Y FISCALIZACION

Artículo 47: Informe de supervisión y fiscalización: Es un documento oficial que debe ser elaborado por el inspector responsable de un determinado procedimiento de supervisión y fiscalización al término del mismo.

Este documento tiene carácter de presunción de veracidad y constituye un elemento probatorio de primer orden en el marco de un eventual procedimiento sancionador contra el administrado. En tal sentido, la carga de la prueba contra su contenido corre a cargo del administrado.

Artículo 48: Contenido del informe de supervisión y fiscalización: Este informe deberá contener, como mínimo:

- a) Los datos generales del inspector responsable.
- b) Los datos generales del administrado supervisado y fiscalizado.
- c) La base legal en la que se ampara el informe.
- d) La indicación de la modalidad que dio origen al procedimiento de supervisión y fiscalización.
- e) Los antecedentes o razones que dieron origen al procedimiento de supervisión y fiscalización y los objetivos a lograr.
- f) Las incidencias de la inspección o inspecciones llevadas a cabo conforme a lo descrito en el artículo 26 del presente Protocolo, con indicación del personal, instalaciones, áreas, equipos y/o insumos supervisados.
- g) Los mecanismos de supervisión y fiscalización llevados a cabo de manera complementaria, conforme a lo descrito en los incisos b), c) y d) del artículo 9 del presente Protocolo, y sus resultados.
- h) La totalidad de elementos probatorios, documentos y anexos que corroboren lo expresado en el informe.
- i) La copia del acta de inspección.
- j) Las conclusiones del inspector a cargo.
- k) Las observaciones, recomendaciones y medidas complementarias sugeridas por el inspector a cargo.
- l) La fecha de elaboración del informe.
- m) La firma y sello del inspector responsable.
- n) Otros aspectos que el inspector a cargo considere relevantes.

CAPITULO II

TRAMITACION DEL INFORME DE SUPERVISION Y FISCALIZACION

Artículo 49: Presentación del informe: Los inspectores deberán remitir al Director de la DREM-PUNO los informes de supervisión y fiscalización dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir del desarrollo de la inspección o, en su caso, de la última de las inspecciones efectuadas en el marco del respectivo procedimiento de supervisión y fiscalización.

En el caso de que se requieran auditorias o exámenes especiales o pruebas de laboratorio, este plazo podrá ser prorrogado hasta un máximo de treinta (30) días hábiles.

Artículo 50: Conclusiones y recomendaciones del inspector: El inspector a cargo del respectivo procedimiento de supervisión y fiscalización deberá concluir su informe pronunciándose por alguna de las siguientes opciones a ser tomadas en cuenta por el Director de la DREM-PUNO.

- a) Recomendar el archivamiento definitivo del informe, en el caso de no haber encontrado ninguna irregularidad o deficiencia por parte del administrado.
- b) Sugerir la subsanación de las observaciones realizadas y el cumplimiento de las recomendaciones emitidas a partir de la inspección o inspecciones efectuadas.
- c) Recomendar la aplicación de una o más de las medidas preventivas descritas en el artículo 56 del presente Protocolo.
- d) Recomendar el inicio del respectivo procedimiento sancionador, conforme a lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la DREM-PUNO.

La aplicación de las acciones descritas en los incisos b), c) y d) del presente artículo podrá sugerirse en forma conjunta, de ser el caso.

Artículo 51: Evaluación del informe: El Director de la DREM-PUNO evaluará el contenido, conclusiones y recomendaciones del informe de supervisión y fiscalización dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles, tras lo cual deberá disponer, a través de una resolución directoral regional debidamente motivada, cualquiera de las siguientes medidas:

- a) El archivamiento definitivo del informe.
- b) La subsanación de las observaciones y el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el inspector a cargo dentro del plazo señalado.
- c) La ejecución de las medidas preventivas sugeridas por el inspector a cargo dentro del plazo señalado.
- d) El inicio del respectivo procedimiento sancionador contra el administrado, conforme a lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de la DREM-PUNO.

De ser el caso, las acciones señaladas en los incisos b), c) y d) de este artículo podrán disponerse en forma conjunta.

Artículo 52: Notificación de la resolución: La resolución señalada en el artículo anterior será notificada al domicilio legal del administrado para su conocimiento y fines dentro de un plazo máximo de cinco (05) días hábiles contados a partir de lo indicado en el artículo precedente. Asimismo, de ser el caso, dicha resolución será igualmente notificada al denunciante o denunciantes, conforme a lo indicado en el artículo 44 del presente Protocolo.

En el caso de que la DREM-PUNO disponga la aplicación de medidas preventivas se procederá conforme a lo descrito en el artículo 55 y siguientes del presente Protocolo.

En el caso de que se disponga el inicio de un procedimiento sancionador contra el

administrado, se procederá conforme a lo establecido en el respectivo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de esta dirección regional.

CAPITULO III

RECOMENDACIONES

Artículo 53: Recomendaciones: Son aquellas disposiciones dictadas por la DREM-PUNO destinadas a lograr que los administrados mejoren determinadas prácticas o actuaciones en aspectos de carácter técnico – operativo, ambiental, normativo, administrativo y de seguridad e higiene laboral. Tienen como finalidad prevenir o reducir la posibilidad de que ocurran riesgos, accidentes, daños o impactos negativos de cualquier índole durante el desarrollo de las actividades económicas bajo supervisión y fiscalización de la DREM-PUNO.

Las recomendaciones son emitidas sobre aspectos que en sí mismos no constituyen infracciones administrativas, pero cuya continuidad en el tiempo podría derivar daños, riesgos o impactos negativos sobre la vida, la salud y la seguridad de las personas y/o sobre el medio ambiente. Son sugeridas por los inspectores de la DREM-PUNO durante el desarrollo de un procedimiento de supervisión y fiscalización, y constan en el acta de inspección y/o en el respectivo informe.

Artículo 54: Carácter vinculante de las recomendaciones: Las recomendaciones adquieren carácter vinculante desde el momento de su aprobación por parte del Director de la DREM-PUNO, y deben ser cumplidas por el administrado dentro del plazo otorgado para tal efecto.

El incumplimiento de cualquier recomendación por parte del administrado constituye por sí mismo una infracción administrativa pasible de una sanción de parte de la DREM-PUNO.

CAPITULO IV

MEDIDAS PREVENTIVAS

Artículo 55: Medidas preventivas: son aquellos mandatos por medio de los cuales la DREM-PUNO ordena a los administrados efectuar o dejar de efectuar determinadas prácticas o actuaciones en aspectos de carácter técnico-operativo, ambiental, normativo, administrativo y de seguridad e higiene laboral. Tienen como finalidad evitar que se produzcan o se sigan produciendo riesgos, accidentes, daños o impactos negativos de cualquier índole durante el desarrollo de las actividades económicas bajo supervisión y fiscalización de la DREM-PUNO; en ese sentido, no tienen carácter sancionador.

Las medidas preventivas son emitidas sobre aspectos que pueden constituir infracciones administrativas o son dispuestas cuando exista evidente riesgo o inminente peligro sobre la vida, la salud y la seguridad de las personas y/o sobre el medio ambiente. Su aplicación es recomendada por los inspectores de la DREM-PUNO al término de un procedimiento de supervisión y fiscalización, a través del respectivo informe.

Artículo 56: Tipos de medidas preventivas: Las medidas preventivas que pueden disponer la DREM-PUNO son las siguientes:

- a) Paralización temporal de las actividades del administrado que pongan en riesgo la vida, salud y seguridad de las personas o el medio ambiente.
- b) Clausura o cierre temporal, parcial o total, de las instalaciones o locales del administrado en donde realice las actividades que pongan en riesgo la vida, la salud y seguridad de las personas o el medio ambiente.
- c) Decomiso temporal de los equipos, maquinarias, herramientas, insumos o sustancias empleadas que pongan en riesgo la vida, la salud y la seguridad de las personas o el medio ambiente.

- d) Adopción de medidas de reducción y/o mitigación de riesgos o daños generados por el accionar del administrado.
- e) Adopción de medidas de restauración, rehabilitación, reparación o recuperación de las áreas, situaciones, bienes u objetos afectados o alterados para su accionar.
- f) Cualquier otra medida necesaria e idónea para lograr una protección eficaz de la vida, la salud y la seguridad de las personas o del medio ambiente, siempre que se encuentre en el marco del ordenamiento jurídico.

Artículo 57: Cumplimiento de las medidas preventivas: Las medidas preventivas adquieren carácter vinculante desde el momento de su aprobación por parte del Director de la DREM-PUNO, y deben ser cumplidas obligatoriamente por el administrado dentro del plazo otorgado para tal efecto. De no hacerlo dentro del plazo previsto, la DREM-PUNO podrá ejecutarla directamente, a cuenta del administrado.

El incumplimiento de cualquier medida preventiva por parte del administrado constituye por sí mismo una infracción administrativa pasible de una sanción de parte de la DREM-PUNO.

Artículo 58: Impugnación de las medidas preventivas: Las medidas preventivas pueden ser impugnadas a través de los recursos impugnativos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En este caso, los recursos de apelación serán resueltos por la Gerencia Regional de Desarrollo Económico de Puno, tras lo cual se puede dar por agotada la vía administrativa.

Artículo 59: Levantamiento de las medidas preventivas: Únicamente cuando el administrado acredite que el riesgo o peligro que genero la imposición de la medida preventiva ha desaparecido o sido superado, el Director de la DREM-PUNO, a pedido de parte o de oficio, procederá a declarar el levantamiento de la medida dispuesta.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Primera.- Los aspectos no contemplados en el presente Protocolo serán resueltos por la DREM-PUNO conforme sus competencias y atribuciones transferidas en el marco del proceso de descentralización, en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente y salvaguardando los derechos fundamentales de los administrados.

Segunda.- El presente protocolo entrara en vigencia a partir de los quince (15) días calendarios contados a partir de su promulgación por el Presidente del Gobierno Regional de Puno.

Tercera.- El presente Protocolo será de aplicación para los procedimientos de supervisión y fiscalización que se inicien a partir de la entrada en vigencia de esta norma