

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

“La necesidad de un examen preliminar de viabilidad ambiental para el otorgamiento de concesiones mineras superpuestas a áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento: a propósito de las actividades mineras en Madre de Dios”

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Diego Martínez Pacheco

Asesor:

Jorge Armando Díaz Montalvo


Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Jorge Armando Diaz Montalvo, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “La necesidad de un examen preliminar de viabilidad ambiental para el otorgamiento de concesiones mineras superpuestas a áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento: a propósito de las actividades mineras en Madre de Dios” del autor Diego Martinez Pacheco, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Diaz Montalvo, Jorge Armando	
DNI: 43198239	Firma 
ORCID https://orcid.org/0000-0002-6659-787X	

RESUMEN

El presente artículo toma postura en la idea base que el examen de Compatibilidad, realizado por SERNANP en el marco del subprocedimiento complejo de superposición de petitorios mineros a Áreas Naturales Protegidas (ANP), padece de serias limitaciones, pues analiza, en realidad, aspectos ambientales como la categorización, zonificación y objetivos públicos de la ANP, pero contrastando la actividad económica pretendida con lo descrito en el plan maestro de la ANP, documento que, como se demostrará, tiene serios problemas de desactualización. Este problema, genera a su vez, vicios de motivación insuficiente en la emisión de Compatibilidad, lo cual afecta ciertas garantías de los administrados en el procedimiento; el otorgamiento de concesiones mineras a actividades que, posteriormente, se frustran por su inviabilidad ambiental o financiera; y, finalmente, tiene una incidencia en la ocurrencia de minería ilegal en las zonas de estudio. Al respecto, basado en información oficial del INGEMMET para el departamento de Madre de Dios, se evidencia la correlación entre una gran cantidad de concesiones sin actividad minera y la incidencia de minería ilegal.

Palabras clave

Concesión minera, Áreas naturales protegidas, Plan maestro, Compatibilidad, Viabilidad ambiental, Minería ilegal

ABSTRACT

This article takes a position on the basic idea that the Compatibility test, carried out by SERNANP in the framework of the complex sub-procedure of overlapping mining claims with Protected Natural Areas (ANP), suffers from serious limitations, since it actually analyzes environmental aspects. such as the categorization, zoning and public objectives of the ANP, but contrasting the intended economic activity with what is described in the ANP master plan, a document that, as will be shown, has serious outdated issues. This problem, in

turn, generates defects of insufficient motivation in the issuance of Compatibility, which affects certain guarantees of those administered in the procedure; the granting of mining concessions to activities that, subsequently, they are frustrated by their environmental or financial infeasibility; and, finally, it has an incidence on the occurrence of illegal mining in the study areas. In this regard, based on official information from INGEMMET for the department of Madre de Dios, the correlation between a large number of concessions without mining activity and the incidence of illegal mining is evident.

Keywords

Mining concession, Natural protected areas, Master plan, Compatibility, Environmental viability, Illegal mining



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
II. DESARROLLO	6
1. Sección I: Petitorios mineros y el supuesto de superposición a áreas naturales protegidas o sus zonas de amortiguamiento	6
1.1. Petitorios mineros afectos a superposición y la competencia compartida en el marco del procedimiento complejo para el otorgamiento de concesiones mineras	6
1.2. Opinión vinculante del SERNANP, el problema de motivación insuficiente y la necesidad de un estándar de motivación	9
1.3. Oportunidad del examen de viabilidad ambiental	12
1.4. Petitorios mineros presentados por Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales	16
2. Sección 2.- Factores de la problemática en el departamento de Madre de Dios	19
2.1. Desactualización de planes maestros y su impacto en el correcto otorgamiento de concesiones mineras	19
2.2. Aproximación a las concesiones sin actividad minera en el departamento de Madre de Dios	25
2.3. El problema de las concesiones mineras “estériles”	29
2.4. Correlación entre concesiones otorgadas y la incidencia de minería ilegal en la provincia de Tambopata	31
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	34
IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

I. INTRODUCCIÓN

Desde un enfoque jurídico y preventivo, el presente trabajo focaliza sus esfuerzos en identificar el problema en la emisión de la Compatibilidad, en casos de petitorios mineros superpuestos a Áreas Naturales Protegidas (ANP) o sus zonas de amortiguamiento. Para tal fin, en un primer momento, se expondrá en qué consiste este supuesto, el subprocedimiento complejo en el marco de la competencia compartida entre SERNANP e INGEMMET y cómo ello se consolida en un acto administrativo que otorga la concesión o cancela el petitorio.

En un segundo momento, a partir del concepto de viabilidad ambiental, se sienta postura respecto a la oportunidad del mismo, y cómo sus falencias se sustentan en la fuente de análisis de la misma, esto es, los planes maestros. Para ello, se identificó un problema de desactualización de planes maestros en el departamento de Madre de Dios. Y, como consecuencia de ello, se evidencia una conexión entre la desactualización y la opinión vinculante de Compatibilidad que se manifiesta mediante el impacto negativo en la motivación del acto administrativo que otorga o deniega la concesión.

En un tercer momento, se presenta data que sustenta idea de que, actualmente, el régimen jurídico regula de manera tardía el examen de viabilidad ambiental. Lo cual se manifiesta en una correlación entre una gran cantidad de concesiones sin actividad minera, es decir, que no alcanzan la etapa de exploración o explotación, y se esboza una serie de posibles razones que responderían a ello. La más plausible, aquella que se vincula al insuficiente filtro inicial de la Compatibilidad, la tardía evaluación de la viabilidad ambiental y la desactualización de los planes maestros. Todo lo cual, frustra la protección y conservación de las ANP's y, con ello, el complejo **interés general** al cual estos bienes están afectos.

En tal sentido, se propone que la legislación actual no considere a los planes maestros como fuente principal para el análisis en las opiniones, sino que mantenga su valor planificador y de política general para la ANP. Con un valor no solo proyectado al futuro, a mediano o largo plazo, sino también un balance

de objetivos y recomendaciones basados en la retrospectiva, es decir, atendiendo a data histórica del ANP. Aunado a ello, que se establezca un estándar de motivación de la Compatibilidad, a través de un examen preliminar de viabilidad ambiental, donde se incluya, el soporte de otras fuentes de información actualizada, como los registros digitales del SERNANP, y que sean interoperables con otros registros, como aquellos del INGEMMET.

II. DESARROLLO

1. Sección I: Petitorios mineros y el supuesto de superposición a áreas naturales protegidas o sus zonas de amortiguamiento

1.1. Petitorios mineros afectos a superposición y la competencia compartida en el marco del procedimiento complejo para el otorgamiento de concesiones mineras

El procedimiento para otorgar concesiones mineras está regulado en la Ley General de Minería (precisamente, en su Texto Único Ordenado, en adelante, “TUO de la LGM”) y en el Reglamento de Procedimientos Mineros, cuyo texto vigente ha sido aprobado mediante el Decreto Supremo N° 020-2020-EM. El mismo está detallado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, tanto del INGEMMET¹ como de las autoridades descentralizadas que tengan transferida la competencia para otorgar las habilitaciones².

En el procedimiento ordinario, el supuesto de superposición a la zona de amortiguamiento de un Área Natural Protegida (en adelante, “ANP” o “ANP’s”) tiene lugar en un subprocedimiento dentro del procedimiento principal. Para tal efecto, no se analiza la superposición parcial o total común a petitorios o derechos preexistentes, en los términos del artículo 114 del TUO de la LGM.

¹ Los artículos 104, 105 y 117 del TUO de la LGM señalan que el procedimiento ordinario se tramita ante el INGEMMET, entidad que inicia las actuaciones a través de su Dirección de Concesiones Mineras y, de corresponder, inscribe las concesiones otorgadas mediante el acto administrativo que agota la primera instancia. Aunado a ello, también se registran los petitorios mineros formulados.

² Acorde a los literales c. y f. del artículo 59 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el ámbito minero de su competencia, los gobiernos regionales tienen como atribuciones otorgar concesiones a pequeños productores mineros y mineros artesanales. Asimismo, tienen a su cargo la supervisión y fomento de sus actividades, así como de las etapas de exploración y explotación minera. A este ámbito de competencia, mediante la Resolución Ministerial N° 562-2009-MEM-DM, se añadieron otras atribuciones complementarias para el otorgamiento y extinción de concesiones de beneficio, labor general y transporte.

Por el contrario, se valoran otros aspectos de índole ambiental, al momento del petitorio, fundamentalmente, en base al plan maestro de cada ANP afecta.

El subprocedimiento tiene una naturaleza compleja, toda vez que intervienen dos entidades competentes, en el marco de competencias compartidas determinadas por el deber de coordinación interinstitucional para la protección de las ANP's (Martinez,2022,17-19). Por una parte, el SERNANP, una entidad adscrita al Ministerio del Ambiente y rectora del Sistema Funcional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y con competencia para el ámbito ambiental. A su vez, el INGEMMET, un organismo técnico-especializado asignado al Ministerio de Energía y Minas, que funge como autoridad sectorial minera al conducir el procedimiento ordinario y emitir el acto administrativo que otorga la concesión.

El SERNANP interviene en el procedimiento como emisor de una opinión vinculante, en los términos del artículo 116 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834 (en adelante, "LANP"). Concretamente, emite una Compatibilidad con la cual se manifiesta sobre la concordancia entre la actividad económica a realizar -en este caso, minero-extractiva- y los fines conservativos de la ANP, propios del interés público a los cuales estos bienes están afectos: la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y, por extensión, la protección del medio ambiente para el disfrute individual y de las colectividades.

Esta compatibilidad es definida por el reglamento de la LANP como una opinión técnica, previa y vinculante. Para formular esta opinión, se analizan la categoría de la ANP, la zonificación asignada -acorde a los factores bióticos y abióticos de su entorno- y los objetivos de creación del ANP. Asimismo, cuando corresponda analizar actividades vinculadas a las zonas de amortiguamiento, se tendrá en cuenta la delimitación y extensión de las mismas. Todos estos aspectos, están plasmados en cada plan maestro, al ser este un documento público orientado a la gestión sostenible de cada ANP.

Estas zonas de amortiguamiento son espacios geográficos que circundan el ANP, con el objetivo principal de contener o evitar eventuales daños que esta

podiese sufrir. Es decir, recurriendo a los principios preventivo y precautorio³, de elevada trascendencia para la gestión ambiental en nuestro país, se definen estos espacios para que cualquier actividad que se realice en las cercanías de la ANP, y que pudiera afectarla, en principio se restrinja o prohíba. No obstante, aun con las restricciones, los eventuales impactos incidan primero en la zona de amortiguamiento y, con ello, se dé cierto margen de espacio y tiempo para tomar acciones de cautela, protección o recuperación en la ANP. De allí que el deber de protección de la ANP y las prerrogativas conexas se extiendan, también, a su zona de amortiguamiento⁴.

Ahora bien, como ya se sostuvo en un trabajo previo, la opinión vinculante de Compatibilidad, emitida por el SERNANP en el marco del subprocedimiento objeto de análisis, es un acto administrativo de naturaleza compleja que posee un contenido decisorio parcialmente definitivo (Martinez,2022,48-55)⁵. Esta declaración es emitida en el marco de una competencia **compartida** entre SERNANP e INGEMMET, mediante la cual se arribará a la decisión final, conjunta y definitiva, que otorga la concesión minera o, en su defecto, la cancelación del petitorio. El acto administrativo definitivo es emitido por el INGEMMET y agota la instancia administrativa.

³ Al respecto, no debe perderse de vista la diferencia entre ambos principios. En términos generales, el principio preventivo se caracteriza por involucrar la posible ocurrencia de un daño que anticipar, con riesgos ciertos y, en atención a ello, la exigencia de una actuación diligente para el control y mitigación (García,2020,127-133). Mientras que, mediante el principio precautorio, se enfrenta una situación que va a afectar grave e irreversiblemente al medio ambiente, sobre la cual hay incerteza de riesgos y acciones a adoptar; no obstante ello, deben determinarse acciones de contención o evitación, las cuales deben ir adecuándose conforme se disipe la incerteza (Martinez,2022,39-40).

⁴ En los términos del artículo 88 del reglamento de la Ley de ANP's, el Estado debe considerar que todo aprovechamiento de recursos naturales asegure la conservación tanto de las ANP como de sus zonas de amortiguamiento. A su vez, el numeral 116.1 determina que el examen de compatibilidad respecto de alguna zona de amortiguamiento de una ANP de administración nacional debe realizarse en función de los alcances y lineamientos de esta última.

⁵ Cabe señalar que esta postura se aparta de concebir a la opinión vinculante como un acto de trámite ordinario o calificado. Al ser vinculante, la fuerza decisoria otorgada por su carácter vinculante la dota de un sentido determinante de la decisión final. Como señala un sector de la doctrina, los actos de trámite no son actos administrativos, porque no tienen un carácter regulador (sea esto, no alteran la situación jurídica preexistente del administrado); por tanto, al margen de la impugnabilidad (atribuida a los actos de trámite calificados que generan indefensión y, por ello, deben ser pasibles de impugnarse), los actos de trámite ordinarios son instrumentales, preparatorios y están subordinados a la resolución final (Huapaya,2010,129-130).

Mediante la técnica regulatoria de **coordinación** interinstitucional, fundamental para optimizar la conservación de ANP's, la regulación sectorial aplicable⁶ determina el deber de intervención coordinada en el procedimiento, definiéndose su competencia compartida en la decisión. De esta manera, la decisión del SERNANP tiene un contenido regulador, en la medida que establece un mandato ordenador, concreto, que impacta y altera la esfera jurídica del administrado peticionante. Contenido que está reforzado por un cariz vinculante que proviene de su especialidad técnica en la materia y su jerarquía como entidad rectora del SINANPE.

Es tal el impacto de esta opinión vinculante en la decisión final que el INGEMMET no puede contradecir su objeto; como máximo, podría observar determinados aspectos formales, pero sin alterar la decisión, o proveer al SERNANP de nueva información para optimizar la evaluación. En ese sentido, en el marco de la competencia compartida y el deber de coordinación interinstitucional para la intervención en el subprocedimiento, el acto administrativo que emite el INGEMMET contiene la decisión definitiva que agota la primera instancia al manifestarse sobre el fondo del pedido. Precizando que esta decisión final se compone de dos manifestaciones de "voluntad" conjunta, tanto de SERNANP como de INGEMMET.

1.2.Opinión vinculante del SERNANP, el problema de motivación insuficiente y la necesidad de un estándar de motivación

Como parte de un trabajo previo, donde se analiza un petitorio minero específico, se advirtió el problema recurrente de motivación **insuficiente** de las opiniones emitidas por el SERNANP, con ocasión de los exámenes de Compatibilidad en petitorios mineros cuyas áreas se encuentren superpuestas a una zona de amortiguamiento o a una ANP⁷.

⁶ Este deber de coordinación interinstitucional se establece, entre otras normas, en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales (Ley N° 26821), la Ley Sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839), y en la LANP y su reglamento.

⁷ Martínez, D (2022). "Análisis del petitorio minero 'Dos Amigos II' y el problema de superposición a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene", pp. 29-34, 55-61.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/23039>.

En línea con lo señalado hasta este momento, la trascendencia de la opinión vinculante en la decisión final amerita ser críticos con su contenido y alcance. Al ser un acto administrativo, corresponde evaluar los criterios de validez y su consecuente eficacia. No obstante, en el procedimiento previo para la emisión del acto, debe buscarse la optimización de principios y garantías del procedimiento administrativo general, a la luz de los cuales debe interpretarse y aplicarse las reglas del procedimiento ordinario de concesiones mineras y el subprocedimiento en caso de superposición a ANP's o sus zonas de amortiguamiento.

Tal es el caso del principio, derecho y garantía al debido procedimiento, en el extremo de obtener decisiones eficientes, oportunas y motivadas con suficiencia. Empero, que incluyan la participación del administrado en el procedimiento que arriba a la decisión que, finalmente, afectará su esfera jurídica.

A la par del respeto por el principio de predictibilidad o confianza legítima, el cual busca que la actuación administrativa sea congruente con las **expectativas** que los administrados generen razonablemente. Así, se emita un acto motivado con suficiencia que brinde al administrado la estabilidad de la decisión y seguridad jurídica, al incluir información completa, justificada con solidez, y genere certeza en el administrado.

Ahora bien, acorde a las reglas del procedimiento administrativo general, la motivación insuficiente de los actos administrativos, si bien, en estricto, involucra un vicio que afecta uno de los requisitos para su plena validez, la ley ha optado por el remedio de conservación del acto afectado y prescribe su posterior enmienda, por la entidad emisora, a través de un nuevo acto⁸.

Se admite ello, pues el vicio es catalogado como no trascendente, al afectar aspectos no esenciales, hasta momentáneamente prescindibles, de la motivación de acto y que pueden ser subsanados por la entidad. De manera que el acto, si bien imperfecto, será válido y eficaz, aunque la entidad emisora tendrá la carga de corregir el vicio.

⁸ Acorde al artículo 14 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

En esta línea, corresponde apuntar lo siguiente. Ante el problema recurrente de motivación insuficiente de compatibilidad emitida por SERNANP, es conveniente que la autoridad administrativa establezca un **estándar mínimo** de motivación que deba cumplirse en las decisiones. Esta regla no debe agotarse en un incremento de la cantidad de sustento, sino, principalmente en su calidad. Asimismo, es necesario que se evalúen otros aspectos, concretamente, a través de un examen preliminar de **valoración económica** del impacto ambiental ocasionado por la actividad pretendida en los principales actores y factores, bióticos y abióticos, involucrados.

En tal sentido, el presente artículo toma postura en la idea de que el examen de Compatibilidad padece de serias limitaciones, pues analiza, en realidad, aspectos ambientales como la categorización, zonificación y objetivos públicos de la ANP, pero contrastando la actividad económica pretendida con lo descrito en el plan maestro de la ANP. No obstante, como se demostrará posteriormente, estos documentos tienen serios problemas de **desactualización**, de manera que es altamente probable que la información que allí consta no responda, certeramente, a la realidad geográfica del momento cuando se presenta un petitorio.

Como se puede advertir, lo descrito en el párrafo anterior, responde al problema que padece la Compatibilidad en los casos de superposición objeto del presente estudio. Hay una conexión entre la desactualización de los planes y la opinión vinculante de Compatibilidad que se manifiesta mediante el impacto negativo en la motivación del acto administrativo que otorga o deniega la concesión; en las garantías para los derechos e intereses del administrado en el marco del procedimiento administrativo; impide o, cuando menos, dificulta una decisión predecible, razonable y eficiente; y, lo más crítico, frustra la efectiva protección y conservación de las ANP's y, con ello, el complejo **interés general** al cual estos bienes están afectos. Impactando no solamente en el medio ambiente, sino en el desarrollo humano y comunitario sostenibles.

En cuanto a la decisión, esta anomalía es perjudicial en la medida en que la información imprecisa puede sustentar decisiones irrazonables. Sea, por ejemplo, otorgando concesiones donde sea **inviabile** realizar actividad minera, por los altos **costos** de prevención, que muchas veces solo se puede conocer

con la desaprobación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), ya titulada la concesión minera; o, se otorguen en espacios que en realidad deberían tener protección especial por **nuevas** condiciones geográficas surgidas. Contrario a ello, pueden denegarse concesiones donde los cambios geográficos hayan desnaturalizado el fin conservativo de un espacio con protección especial y que, a pesar de estar restringido o limitado en el plan maestro, tal protección ya no responda a la realidad y carezca de sentido mantenerla.

1.3.Oportunidad del examen de viabilidad ambiental

Ubicados en el supuesto de superposición del área de la concesión a una zona de amortiguamiento de una ANP, una vez titulado el derecho real de explotación, pero antes de iniciar, propiamente, actividades mineras, el proyecto deberá contar con la Opinión técnica, previa y favorable, en los términos del numeral 116.2 del artículo 116 del reglamento de la LANP, a fin de obtener la posterior **aprobación del IGA**.

Al respecto, cabe recalcar aquello que establece el numeral 37.3 del artículo 37 del Reglamento de Procedimientos Mineros⁹. No debe perderse de vista que el título de concesión minera, por sí solo, no habilita a realizar actividades de exploración o explotación. Si bien otorga un derecho de aprovechamiento, para realizar actividades mineras, se debe gestionar un conjunto de autorizaciones y permisos, además de la **certificación ambiental**.

En tal sentido, el concesionario presentará a la autoridad sectorial los términos de referencia del IGA y, luego, el IGA elaborado, dependiendo de la categoría del proyecto y del impacto, significativo o no significativo, que su actividad ocasione en el medio ambiente¹⁰. Teniendo como instrumentos de prevención, acorde al ordenamiento sectorial vigente, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), para posibles impactos negativos leves; el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd), cuando sean moderados; o el Estudio de Impacto

⁹ Integrado a los artículos 8, 9 y 10 del TUO de la LGM.

¹⁰ En la etapa de exploración, el artículo 33 del Decreto Supremo N° 042-2017-EM señala las características de los proyectos que deben gestionar la certificación antes de iniciar sus actividades. Para el caso de los proyectos ubicados en ANP's, zonas de amortiguamiento o áreas de conservación regional, el literal a) del numeral 33.1 señala que se requiere gestionar la referida certificación. Asimismo, el contenido del DIA y el EIA-sd, acorde a los términos de referencia, se determina en los artículos 45 y 50, respectivamente.

Ambiental detallado (EIA-d), para presumibles impactos negativos significativamente altos¹¹.

En ese sentido, cuando se advierta la superposición ya referida, la entidad sectorial competente para otorgar la habilitación solicitará al SERNANP la opinión técnica sobre los términos de referencia del IGA. Para luego, también previamente al inicio de actividades, solicitará la opinión técnica sobre el IGA, propiamente dicho, el cual solo podrá ser aprobado por la entidad competente si obtiene el criterio favorable del SERNANP.

Ahora bien, en la presente investigación, se sostiene que el examen de viabilidad ambiental es **tardío** en el *iter* de maduración del proyecto minero. Ante ello, la viabilidad ambiental debería evaluarse en dos momentos: de manera preliminar al momento del petitorio, como parte de la Compatibilidad, a fin de tener un filtro efectivo para actividades que, aun teniendo el título de concesión, posteriormente, se determina que son inviables ambientalmente y no pueden obtener la aprobación del IGA. De allí, en un segundo momento, la importancia de articular este examen preliminar con la posterior evaluación detallada que se realiza con ocasión de la Opinión técnica, previa y favorable.

En ese sentido, como ya se puede advertir, corresponde, primero, diferenciar conceptualmente el examen de **viabilidad ambiental** de la Opinión técnica, previa y favorable, en los términos del numeral 116.2 del reglamento de la LANP. Para luego señalar cómo es que deben articularse la Compatibilidad y la referida Opinión técnica, a fin de optimizar la evaluación para la protección efectiva de las ANP's y sus zonas de amortiguamiento.

Acorde al citado reglamento de la LANP, la Opinión técnica, previa y favorable es una evaluación técnico-legal del IGA de la actividad económica a realizar en una ANP o su zona de amortiguamiento. No obstante, esta evaluación se manifiesta sobre un conjunto de estudios y técnicas **detallados**, sistematizados en el IGA, con el objetivo de determinar si la actividad es viable ambientalmente, respecto de una evaluación del impacto sobre la ANP o zona de amortiguamiento. Condicionando, de esta manera, la aprobación del IGA para el inicio de las actividades pretendidas.

¹¹ Acorde al artículo 4 de la Ley N° 27446.

Como se sabe, la evaluación de impacto ambiental tiene como objetivo la presentación de una propuesta, mediante la cual el privado titular de la actividad pretendida identifica los riesgos del proyecto y elabora técnicas de manejo ambiental a fin de prevenir, mitigar o corregir todos los posibles impactos negativos sociales o ambientales que el proyecto pudiera generar durante su ejecución (Wieland,2017,82-83). Toda esta evaluación y propuestas se plasman en el IGA de la actividad, ya comentado en los párrafos precedentes, el cual, al ser aprobado, acreditaría la viabilidad ambiental del proyecto. El acto administrativo que otorgará dicha viabilidad se obtiene de una ponderación de los costos y beneficios del proyecto (Wieland,2017,82).

Por su parte, la Compatibilidad, en los términos del numeral 116.1 del reglamento antes citado, evalúa durante la concordancia o correspondencia de una actividad económica con respecto a los fines conservativos del ANP y, por extensión, a su zona de amortiguamiento. De esta manera, la actividad podrá ser incompatible o compatible; en caso ocurra esto último, determinará los lineamientos generales, así como las condiciones técnicas y legales para el transcurso de las actividades en estos espacios.

Como se aprecia de ambas definiciones, para la norma, estas opiniones tienen similar naturaleza y función, aunque sus niveles de rigurosidad y, por tanto, certeza difieren notoriamente. Un primer aspecto es que ambas opiniones son actos administrativos atribuidos de una fuerza vinculante sobre el acto definitivo, sea para otorgar la concesión minera como para la aprobación del IGA. Desde un enfoque preventivo, buscan determinar la posibilidad de llevar a cabo cierta actividad, aproximándose o definiendo su impacto en la ANP.

Con lo cual, a criterio de la presente investigación, es válido afirmar que la intervención del SERNANP se da, también, con ocasión de un subprocedimiento, al igual que en la Compatibilidad. En el marco del procedimiento sectorial principal para la aprobación del IGA, el SERNANP interviene para manifestarse sobre el impacto específico de la actividad pretendida en la ANP o su zona de amortiguamiento.

No obstante, hay un aspecto disímil. En la compatibilidad, la posible ocurrencia de la actividad se analiza en base a criterios plasmados, principalmente, en el

plan maestro de la ANP, documento que, como ya se anticipó, tiene considerables escollos para la actualización. Mientras que en la Opinión técnica, previa y vinculante se evalúa el **IGA** de la actividad pretendida para determinar a detalle su viabilidad ambiental, en función del impacto a la ANP o su zona de amortiguamiento, sus características y la propuesta de gestión de los riesgos ambientales y sociales identificados.

Como se aprecia, es lógico que ambos exámenes tendrán diferente efectividad y grado de certeza, pues se basan en diferentes fuentes de información. Por un lado, un plan maestro, documento que tiende a la rápida desactualización. Por otro lado, el IGA que es un documento complejo, dinámico e integrador de los diferentes actores y factores involucrados en el alcance del proyecto. De manera que, en una compatibilidad favorable, las eventuales condiciones de operación que se determinen llevarán consigo el **sesgo** de la información desactualizada desde donde se parte. Mientras que este riesgo se **mitiga** en un mayor grado en la Opinión Técnica, previa y favorable.

Por lo tanto, ante este problema pueden plantearse diversas alternativas de solución. Una posible opción consistiría en promover que los planes se actualicen, efectivamente, en periodos más cortos de tiempo y, a su vez, su alcance se complemente con plataformas digitales, cuya información pueda actualizarse con mayor frecuencia, sea cierta e **interoperable** con otras plataformas, como aquellas del INGEMMET. Asimismo, como parte de la exigencia de motivación suficiente de las opiniones vinculantes, se utilice esta información como sustento de la decisión.

Esta alternativa, si bien plausible, conlleva un primer problema. Es sumamente difícil actualizar los planes maestros, en gran medida por la cantidad de ANP's y zonas de amortiguamiento que existen, así como debido a la gran extensión de algunas de ellas. Además, siendo estrictos, estos documentos siempre tenderán a la desactualización, en algunas ocasiones más pronta, toda vez que la realidad geográfica es altamente cambiante. Más aún, en zonas con alta incidencia de actividades **ilegales** (minería ilegal, tala indiscriminada de árboles, entre otras), donde los cambios son más abruptos y acarrear consecuencias perjudiciales para el medio ambiente.

En esta línea, es menester que la LANP y su reglamento no consideren a los planes maestros como fuente principal, mucho menos exclusiva, para el análisis en las opiniones. Empero, es menester que mantenga su valor planificador y de política general para la ANP, con un valor no solo proyectado al futuro, a mediano o largo plazo, sino también un balance de objetivos y recomendaciones basados en la retrospectiva, es decir, atendiendo a data histórica del ANP desde su creación.

En ese sentido, es necesario que la normativa actual establezca como fuente principal de evaluación debería estar en los actuales **portales digitales** del SERNANP¹², pues tienen la potencialidad de disponer mejor información sobre el ámbito geográfico, pasible de actualizarse en tiempo real y con la ventaja de integrarse e **interoperar** con otras bases de datos, cuando las competencias compartidas y la protección especial las requieran.

Lo dicho hasta el momento, es importante, pero no suficiente. Es también necesario que en el procedimiento se incluya un mayor nivel de **participación** de los administrados, a fin de que aporten e intercambien información propia de su investigación, sobre todo al momento de la compatibilidad. De este modo, se pueda “desmitificar” aquella información oficial que siempre tendrá un margen de error e imprecisión, pasible de corregirse oportunamente.

Así, es favorable, para el procedimiento y para la exigencia de motivación suficiente de las opiniones emitidas, que la información consignada en las plataformas virtuales se utilice como **sustento** y forme parte del estándar de motivación que estos actos administrativos requieren para su plena validez y eficacia. Asimismo, para la satisfacción de los principios de debido procedimiento y predictibilidad.

1.4. Petitorios mineros presentados por Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales

En la presente sección, es importante precisar la regulación especial y vigente para las actividades de los Pequeños Productores Mineros (en adelante,

¹² Actualmente, son de considerable utilidad las plataformas del SERNANP denominadas “Módulo de compatibilidad”, “Módulo de estado de conservación ANP” o “GEO ANP, Visor de las áreas naturales protegidas”.

“PPM”) y los Productores Mineros Artesanales (en adelante, “PMA”). Como parte de la investigación, se ha identificado que en el departamento de Madre de Dios participan en un número importante de la actividad minera total identificada. Por tanto, tienen un lugar importante al analizar el estado de la cuestión y la dimensión del impacto que generan sus actividades en el medio ambiente y, específicamente, en las ANP’s o zonas de amortiguamiento.

El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (en adelante, “TUO de la LGM”) en su artículo 91 define a los PPM y PMA. Asimismo, determina que la acreditación de ambos, se realizará mediante una declaración jurada bienal ante la Dirección General de Formalización Minería. Esta norma clasifica a ambos productores a partir de tres criterios: nominal, por su extensión y producción.

Por una parte, serán calificados como **PPM** las personas naturales o jurídicas que habitualmente realizan actividades mineras de explotación y/o beneficio de manera directa. Asimismo, que posean hasta 2 000 hectáreas de terreno, sea mediante petitorios, concesiones o denuncios.

Aunado a ello, se ha determinado que su umbral de operación se rige por una capacidad instalada de producción y/o beneficio de como máximo 350 toneladas métricas diarias; mientras que, para la producción mineral no metálica y de construcción, su máxima capacidad instalada será 1 200 toneladas métricas diarias; y para yacimientos metálicos tipo placer, máximo de 3 000 metros cúbicos diarios.

Por su parte, para esta norma, serán calificados como **PMA**, aquellas personas naturales o jurídicas que habitualmente, empero, siempre como medio de sustento, realicen actividad minera de explotación y/o beneficio, de manera directa, con métodos manuales o equipamiento básico. Asimismo, que posean hasta 1 000 hectáreas de terreno, sea mediante petitorios, concesiones o denuncios; o hayan suscrito acuerdos o contratos con algún titular minero.

Asimismo, operen con una capacidad instalada de producción y/o beneficio de como máximo 25 toneladas métricas diarias. Mientras que, para producción mineral no metálica y de construcción, su máxima capacidad instalada será 100

toneladas métricas diarias; y para yacimientos metálicos tipo placer, máximo de 200 metros cúbicos diarios.

Ahora bien, las concesiones mineras pueden otorgarse a través de resoluciones del INGEMMET o el gobierno regional competente en materia territorial. Sobre este segundo supuesto, es conveniente señalar lo siguiente: acorde al artículo 59 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estas entidades tendrán funciones en materia energética, minería e hidrocarburos, siendo competentes, acorde a su literal f), para otorgar concesiones para los PPM y PMA, dentro de su ámbito territorial.

Luego de la emisión de la citada ley en el año 2002, se emitió el Decreto Supremo N° 084-2007-EM, norma que modificó las reglas del procedimiento minero para adecuarlas al proceso de regionalización. Esta norma señalaba la forma en la que se determinaba, inicialmente, la competencia acorde a la calificación del peticionante como PPM o PMA. Para tal fin, esta norma señalaba que para iniciar el procedimiento de competencia regional era requisito indispensable la presentación de la constancia de PPM o PMA.

Asimismo, acorde al citado decreto supremo, la competencia se determinaba de la siguiente manera. Los administrados que reuniesen las condiciones del artículo 91 del TUO de la LGM, pero que no tuvieran la mencionada constancia, podían optar por el petitorio ante el INGEMMET o el gobierno regional.

Posteriormente, la verificación de las mismas se realizaría por la autoridad regional, accediendo al portal del Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT), gestionado por el INGEMMET, donde constaban los registros de titulares, la extensión de derechos y la capacidad instalada de producción y/o beneficio.

Luego de la verificación realizada por la autoridad regional, de comprobar que el administrado no acreditaba las condiciones del artículo 91 del TUO de la LGM, declaraba la improcedencia del petitorio minero, acorde al reglamento de procedimientos mineros vigente al momento.

Este procedimiento, tenía lugar en el gobierno regional competente, una vez que concluyera el traspaso de competencias nacionales al nivel regional, a

través del denominado proceso de regionalización. Tal es el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios, en el cual, a través de la Resolución Ministerial N° 046-2008-MEM-DM, publicada el 2 de febrero de 2008, se declaró concluido el proceso de transferencia de funciones sectoriales en materia de energética y minería.

No obstante, con la emisión del actual Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2020-EM, se derogó el Decreto Supremo N° 084-2007-EM, antes analizado, que regulaba el procedimiento para el otorgamiento de concesiones mineras para PPM y PMA, en el marco del proceso de regionalización. Aunado a ello, se derogó el anterior Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 018-92-EM.

En tal sentido, el actual reglamento, en su artículo 16, mantiene el sentido anterior de acreditación, empero diferencia con mayor claridad que los particulares sujetos al régimen general, deberán presentar sus petitorios ante el INGEMMET, mientras que los PPM y PMA se tramitarán ante el **gobierno regional** competente, el cual verificará los supuestos del artículo 91 del TUO de la LGM, acorde al artículo 25 del reglamento.

Para finalizar, al igual que con el procedimiento ordinario, en caso se identifique que el área peticionada se superpone a una ANP o a su zona de amortiguamiento, la autoridad regional deberá solicitar al SERNANP la Compatibilidad. En cuanto a la Opinión técnica, previa y favorable, la cual se analiza en función del instrumento de gestión ambiental, para procedimientos a cargo de gobiernos regionales donde los administrados sean PPM o PMA, corresponderá la presentación de una **DIA** o un **EIA-sd**.

2. Sección 2.- Factores de la problemática en el departamento de Madre de Dios

2.1.Desactualización de planes maestros y su impacto en el correcto otorgamiento de concesiones mineras

Acorde a la LANP, un plan maestro es el primordial documento público de planificación con el que se gestiona cada ANP y su zona de amortiguamiento.

Su vocación se orienta a reunir los elementos necesarios, a través de un proceso **participativo e integrador**, que permita la satisfacción de fines públicos focalizados en el manejo del ANP y, en última instancia, la conservación de estas áreas.

Según el artículo 20 de la LANP, deben contener, como aspectos mínimos indispensables, información sobre la **política general** para la gestión de cada ANP y las estrategias concretas de manejo y organización, todo lo cual arriba a la **zonificación** de la misma. Asimismo, debe contener información sobre los objetivos de conservación y sus programas de manejo.

Aunado a ello, un aspecto clave de este documento es que incluye los marcos de **cooperación, coordinación y participación** relacionados tanto al ANP como a su zona de amortiguamiento. De esta manera se define quiénes son las autoridades con competencias compartidas sobre la gestión del área y se determinan las funciones de las mismas, frente a la satisfacción del fin público.

Como indica el artículo 25 de la LANP, cada plan maestro define y determina la extensión de su zona de amortiguamiento, en base a los criterios preventivos y precautorios, dependiendo de las condicionantes geográficas, ambientales y los riesgos, conocidos o no, a los que se expone cada ANP. Principalmente, frente a actividades humanas y económicas con potencial de afectarla. Dentro de las cuales se incluyen las lesivas consecuencias de las actividades ilegales.

Ahora bien, acorde al artículo 20 de la LANP, vigente desde el año 1997, todo plan maestro debe actualizarse cada **cinco** años. No obstante, en realidad, ello no sucede así. En la siguiente Tabla N° 1, se enlista el periodo de vigencia de los Planes Maestros y actualizaciones (PM) de las ANP's localizadas en el departamento de Madre de Dios.

A efectos de la presente investigación, se ha considerado tres categorías: Parque Nacional (PN), Reserva Nacional (RN) y Reserva Comunal (RN). No se consideraron las ANP de conservación regional (que no hay alguna en este departamento) ni las de conservación privada (actualmente, existen veinticinco en este departamento).

ANP	Localidad	Creación	PM 1	PM 2	PM 3	PM 4
PN del Manu	Madre de Dios y Cuzco	1973	1986-2002	2003-2007	2013-2018	2019-2023
PN Bahuaja - Sonene	Madre de Dios y Puno	1996	2003-2008	2015-2019		
PN Alto Purús	Madre de Dios y Ucayali	2004	2005-2010	2012-2017	2019-2023	
RN Tambopata	Madre de Dios	2000	2003-2008	2011-2016	2019-2023	
RC Amarakaeri	Madre de Dios	2002	2008-2012	2016-2020		
RC Purús	Madre de Dios y Ucayali	2004	2005-2010	2012-2017	2019-2023	

Tabla N° 1: Elaboración propia

Como se aprecia de la información recabada, para la elaboración de los planes maestros en el departamento de Madre de Dios, **no** se cumple con la regla impuesta por la LANP: estos documentos no se revisan ni actualizan cada cinco años. Además, en su mayoría, la vigencia se extiende hasta por ocho años. Salvo negativas excepciones.

El Parque Nacional Bahuaja-Sonene tuvo un primer plan maestro cuya vigencia fue doce años; en la actualidad, al cierre del año 2022, el plan vigente es del año 2015. Similar situación afecta a la Reserva Nacional de Tambopata, pues, en los últimos veintidós años, la reserva ha tenido tres planes maestros. El primero se aprobó el 7 de octubre de 2003, fecha que coincidió con el plan maestro del Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Luego de ocho años, el 2011 se actualizó con una vigencia formal de cinco años hasta el 2016. Sin embargo, no fue hasta el 2019, luego de otros ocho años, que, nuevamente, se actualizó con una vigencia formal hasta el 2023.

Entre otras razones, esta demora en la actualización se explicaría por que son documentos que demandan una evaluación **compleja**. Requieren procesos de participación con los diversos actores sociales involucrados; asimismo, recursos suficientes para financiar el trabajo especializado en equipos interdisciplinarios y recopilar la información actualizada; y, todo ello, sin desatender a la constante necesidad de que lo evaluado responda a la propia realidad social, cultural, económica de cada entorno, así como el componente

ambiental, con la interacción de sus elementos biótico, abiótico y su extensión geográfica.

En ese sentido, emerge otra variable: la vasta extensión de estas áreas. A modo de ejemplo, el Parque Nacional Bahuaja-Sonene y la Reserva Nacional de Tambopata tienen una extensión aproximada de 10 914 km² y 2 747 km², respectivamente¹³. Sin considerar las zonas de amortiguamiento que circundan estas áreas, con lo cual se incrementa notablemente su extensión.

Aunado a ello, la cantidad total de ANP's dificulta aún más la disposición de recursos para dar cuenta, eficientemente, a la actualización. Actualmente, en el Perú, existen 15 Parques Nacionales y 17 Reservas Nacionales, sin contar otras categorías transitorias como las zonas reservadas que actualmente ascienden a 10¹⁴. Asimismo, acorde a información oficial, a junio del año 2021, se contaba con 48 planes maestros de ANP's de administración nacional con categoría definitiva¹⁵. De modo que, en sentido estricto, es sumamente difícil un adecuado examen, **seguimiento y control** de las actividades en estos espacios.

Como se evidencia, si bien los documentos, formalmente, se actualizan cada cinco años, en aparente concordancia con el artículo 20 de la LANP, lo cierto es que, materialmente, para las ANP's consignadas en la Tabla N° 1, estos documentos han tenido una vigencia notablemente mayor. Lo señalado refleja un serio problema sobre la **eficacia** del uso y la efectiva satisfacción del fin público conservativo. Más aún, cuando son documentos de elevada importancia para el otorgamiento de derechos a particulares, o para el desarrollo económico nacional.

Al respecto, los planes maestros son documentos que sostienen la evaluación para el otorgamiento de concesiones mineras y para la posterior aprobación del IGA. Como indica el artículo 27 de la LANP, todo aprovechamiento de recursos naturales en ANP solo podrá ser viable si es que es compatible con la categoría, zonificación y el plan maestro del área. En consonancia con el

¹³ Ello de acuerdo al Decreto Supremo N° 048-2000-AG y sus posteriores modificatorias.

¹⁴ Acorde a información consignada en la página web oficial del SERNANP.

¹⁵ Según el Informe de Transferencia de Gestión del SERNANP, de fecha julio de 2021.

artículo 115 del reglamento, donde el aprovechamiento de recursos no renovables, se permite solo si el plan maestro lo contempla.

Como ya se anticipó en el acápite anterior, en casos de superposición a una ANP o a su zona de amortiguamiento, el artículo 116 del reglamento de la LANP regula la emisión de dos opiniones vinculantes: la Compatibilidad y la Opinión técnica favorable por parte de SERNANP, ambas previas al otorgamiento del título de concesión o al inicio de actividades mineras, respectivamente. Las dos opiniones se sustentan en aspectos legales y técnicos, en los cuales el plan maestro es el documento clave y determinante para la evaluación.

En tal sentido, en realidad, que un procedimiento sujeto a evaluación previa responda a criterios desfasados, pone en riesgo los principios de **debido procedimiento, verdad material, predictibilidad y confianza legítima**. No solamente desde la óptica de los intereses del administrado, sino también en desmedro de los fines públicos de protección y conservación de las ANP, que tienen una trascendencia constitucional.

Para evidenciar el problema, no se debe perder de vista lo siguiente. Acorde a la Tabla N° 1, para el caso del Parque Nacional Bahuaja-Sonene, hoy, al cierre del año 2022, se podría evaluar la compatibilidad o viabilidad de actividades económicas en su zona de amortiguamiento con información del año 2015 o, inclusive, del año 2014, fecha en que se dio la última modificación a los términos de referencia, mediante la Resolución Directoral N° 053-2014-SERNANP-DDE.

Asimismo, respecto a la Reserva Nacional de Tambopata, puede ocurrir que en los ocho años de vigencia que tuvo cada plan maestro citado, se otorgue una concesión con información desfasada, utilizando la información que se disponía en el año uno, cuando se aprobó el plan, para evaluar, por ejemplo, un petitorio en el año siete u ocho de la vigencia material del plan. Lógicamente, la realidad no coincidiría con la aparente verdad documentaria.

La situación expuesta se agrava cuando se consideran otras variables como el propio cambio a través del tiempo, la dinámica constante de los ecosistemas o el impacto negativo de actividades humanas de aprovechamiento ilegal de

recursos. En suma, estos factores pueden hacer **más vulnerables** a estas áreas, o pueden ocasionar que se pierda la condición que justifica su especial protección (la biodiversidad, especies en peligro de extinción, entre otros). Lo cual puede incrementar más los riesgos de afectación a un ANP o negar derechos, irrazonablemente, a los administrados o concesionarios.

Todo lo señalado se puede evidenciar en la siguiente imagen satelital. Como se aprecia, se presentan dos momentos con diferencia de tres meses, en una misma zona de la Reserva Nacional de Tambopata, donde las actividades extractivas de minería ilegal, ocasionaron la deforestación del suelo, fenómeno cuyo daño es irreversible para el ecosistema, tanto para la flora y fauna. Asimismo, como indican los círculos de color amarillo, acarrió la contaminación del río Malinowski.

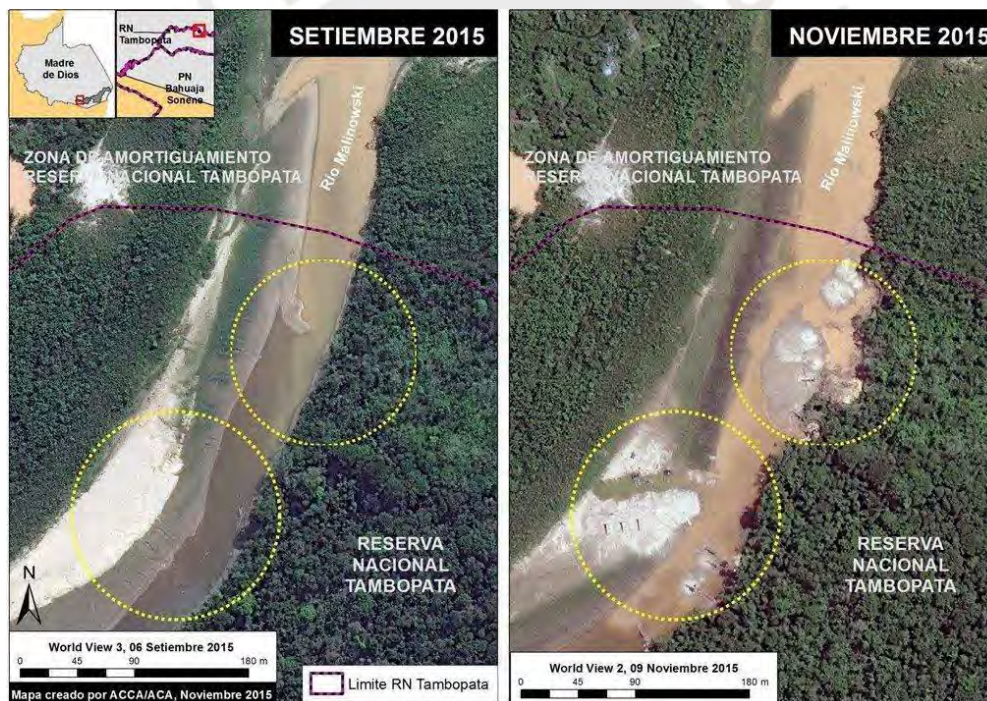


Imagen N° 1 (SPDA,2015)

A modo de propuesta, es necesario reevaluar la función de estos planes frente a los exámenes de compatibilidad y viabilidad ambiental; asimismo, la duración de su vigencia o el plazo para su actualización. Un primer aspecto a cuestionar es si su función debe ser **orientativa o sustentadora**; ello en atención a su finalidad de planificación y gestión, acorde al artículo 20 de la LANP, empero, sin perder de vista su tendencia rápida a la desactualización y las dificultades

para su correcta actualización en el plazo legal. En ese sentido, de mantener su función para el otorgamiento de títulos habilitantes, con qué recursos complementarios se suplirían efectivamente sus falencias. Por ejemplo, medios tecnológicos, inspecciones de campo, entre otros.

Un segundo aspecto es el plazo de vigencia. Como ya se señaló, el artículo 20 de la LANP señala que los planes maestros se revisan cada cinco años. Su correlato está en el numeral 37.4 del artículo 37 del reglamento de la LANP. Dentro del proceso de planificación, se considera este tiempo como referente a un mediano plazo, donde se priorizan acciones, objetivos y compromisos para la sostenibilidad a largo plazo, estimado entre veinte a veinticinco años (SERNANP, 2015,6).

Sin embargo, considerando que el periodo de actualización material es mayor a los cinco años, podría considerarse un plazo de vigencia menor que contemple también el tiempo para la actualización. De manera que podría ser más eficiente que la vigencia formal o normativa fuera de tres años, para así, permitir que la vigencia real no sobre pase los cinco años, que bien se entienden como mediano plazo. Más aun cuando los planes determinan, en su etapa de formulación, la zonificación de la ANP (SERNANP, 2015,6), variable de elevada importancia para su conservación cuando se evalúan eventuales aprovechamientos.

2.2. Aproximación a las concesiones sin actividad minera en el departamento de Madre de Dios

Como ya se señaló anteriormente, la situación de las ANP's en el departamento de Madre de Dios, incluyendo también la zona sur del departamento de Puno, se encuentra en constante riesgo. Una de las razones es la creciente incidencia de actividades **extractivas ilegales**, principalmente mineras. Empero, también, parte del problema complejo se vincula a otros aspectos que desde el Derecho se pueden prever.

En este ámbito jurídico, el problema de desactualización de planes maestros, ya comentado en el acápite anterior, puede inducir al error tanto para otorgar concesiones, como para denegarlas. Centralmente, pues contienen información

desactualizada, que puede no concordar con la realidad física y los constantes cambios en los ecosistemas a raíz de las actividades humanas a las que están expuestas. Todo lo cual evidencia la insatisfacción de los fines públicos perseguidos y la afectación a las garantías, derechos e intereses de los administrados en el marco del procedimiento para otorgar concesiones.

Sumado a ello, el problema de gestión, que abarca la dificultad para actualizar los planes maestros en plazos más razonables que prevengan un análisis tan lejano a la realidad y, por tanto, errado. Además de la limitante por la vasta extensión de las ANP que hace difícil el control de las actividades que se realizan, así como el seguimiento idóneo para gestionar riesgos y prevenir daños.

En línea a lo señalado, de la verificación de información oficial del portal GEOCATMIN del INGEMMET, se advierte otro problema. La gran cantidad de peticiones mineras y concesiones mineras otorgadas, en **contraposición** con la baja incidencia de actividad minera. Todo ello en las zonas cercanas a la Reserva Nacional de Tambopata y al Parque Nacional Bahuaja-Sonene.

A continuación, se presenta la Imagen N° 2. Es una foto captura de la búsqueda en el portal GEOCATMIN, especificada por el número de “solicitudes de derecho minero”, concesiones mineras “bloqueadas” y “concesiones sin actividad minera”. Espacios situados en los cuadrantes UTM 26-V, 26-X, 26-Y, 27-U, 27-V, 28-U, 28-V, 28-X, 28-Y, 29-U, 29-V, 29-X y 29-Y, inmediatamente cercanos a las zonas de amortiguamiento (área de color verde claro que circunda al parque nacional y a la reserva nacional, que se encuentran de color verde oscuro).

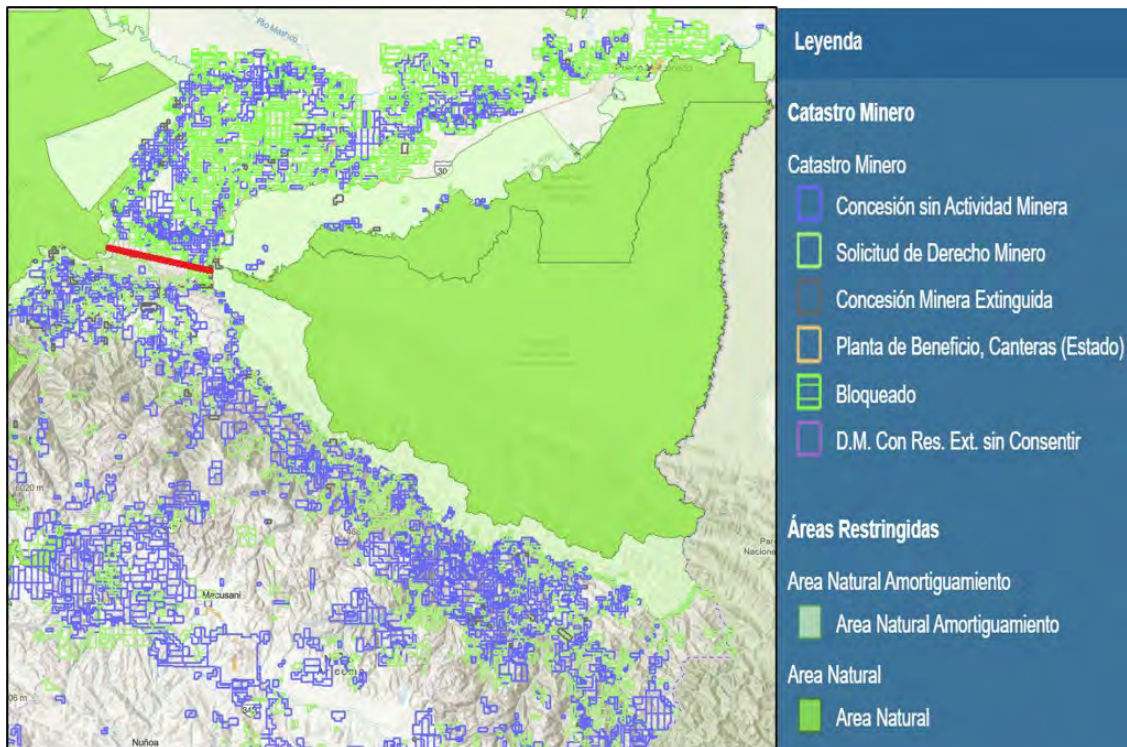


Imagen N° 2 (INGEMMET,2022)

De la observación de los datos consignados en el portal del INGEMMET, plasmados en la Imagen N° 2, se debe precisar lo siguiente. Desde los cuadrantes UTM 27-U y 27-V hacia arriba –es decir, en el espacio situado, aproximadamente, por encima de la línea de color rojo y que se extiende por toda el área adyacente a la zona de amortiguamiento-, las formas rectangulares de color verde, en su mayoría, representan concesiones mineras otorgadas, pero que han sido **bloqueadas**; por ejemplo, a causa del impago del derecho de vigencia y/o penalidad que acarreó su caducidad.

Del cuadrante, 27-U y 27-V hacia abajo -es decir, por debajo de la línea roja de la imagen- la mayoría de formas rectangulares de color verde, cercanas a la zona de amortiguamiento, representan petitorios de concesiones mineras aún en **trámite**. Mientras que, como ya se anticipó, las formas de color morado representan concesiones mineras **sin actividad**.

En tal sentido, se debe precisar lo siguiente. Para realizar actividad minera en el Perú, sea de **explotación** o, posteriormente, industrial de beneficio, no basta el título de concesión minera otorgado en el procedimiento inicialmente. Es necesario cumplir con un conjunto de exigencias normativas y títulos habilitantes, dentro de las cuales destaca la aprobación del IGA y la consecuente viabilidad ambiental. De esta manera, transcurren varios años y una vez aprobado el mismo, se entenderá que el proyecto identificó sus riesgos socioambientales y estableció medidas de gestión eficientes y eficaces de control, mitigación y contención para reducir o evitar el daño al medio ambiente.

Sin embargo, los actuales registros del INGEMMET, señalan que la proporción de concesiones que realizan actividad de **explotación**, en los cuadrantes señalados en la Imagen N° 2, es notoriamente menor a los que se encuentran en trámite o bloqueados. Como muestra de ello, se presenta la siguiente imagen, del mismo sector, donde se advierten las concesiones mineras en explotación (formas rectangulares de color turquesa):



Imagen N° 3 (INGEMMET,2022)

Por último, cabe precisar un aspecto final. En caso de concesiones otorgadas en espacios superpuestos a ANP's o a sus zonas de amortiguamiento, el IGA solo podrá ser aprobado por la autoridad competente si se cuenta con la Opinión técnica previa y favorable del SERNANP, como ya se anticipó en el

acápites anteriores. Siendo, principalmente, la zonificación, la extensión de la zona de amortiguamiento, las actividades permitidas y las restricciones a tomar en cuenta, todas estas plasmadas en el plan maestro de la ANP.

2.3. El problema de las concesiones mineras “estériles”

El término concesión “estéril”, utilizado en la presente investigación, refiere a las concesiones que no realizan actividad minera y, por tanto, no aportan los ingresos, en el tiempo esperado, en su avance y producción hacia la explotación y beneficio. Estas concesiones son otorgadas por la autoridad competente, dentro de la vía formal, pero no generan el **rédito** esperado al Estado por el aprovechamiento de recursos. De allí la trascendencia de atenderlos, pues dificultan las metas de desarrollo económico e incrementan la necesidad de incentivar las inversiones sostenibles que impacten no solo a nivel nacional, sino también regional y local.

El subsector minero realiza transferencias a regiones del país y aporta al Estado ingresos tributarios y no tributarios. Las transferencias económicas abarcan el canon; regalías, sean legales como contractuales; el pago del derecho de vigencia y, en caso corresponda, la penalidad. Asimismo, la recaudación fiscal contempla el impuesto a la renta de tercera categoría; impuesto especial a la minería, ingreso tributario; gravamen especial a la minería, contribución regulada por la Ley N° 29790; regalías mineras; y nuevas regalías mineras, como contraprestación económica (MINEM, 2022,15).

Los ingresos descritos en el párrafo anterior, en su mayoría, se perciben con ocasión de la actividad minera de extracción y producción industrial, propiamente dicha, es decir, a partir de la explotación minera. Antes, se realizan dos pagos: el **derecho de vigencia**, para mantener en vigor las concesiones; y la penalidad, la cual es un sobrepago por no lograr la producción o inversión mínima, a partir de determinado año de otorgada la concesión. No obstante, en los primeros años, el monto constituye un ingreso menor, como se explicará líneas adelante.

El pago de derecho de vigencia, así como la penalidad, es administrado y distribuido por el INGEMMET. El TUO de la LGM, en su artículo 39, señala que el pago se realiza a partir del año en que se formula el petitorio; y el artículo 26

del Reglamento de Procedimientos Mineros indica que la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET o el gobierno regional, según sea competente, rechazará los petitorios que no adjunten la constancia de este pago. Asimismo, acorde al artículo 59 del citado TUO, las concesiones caducarán, es decir, se extinguirán, luego de dos años consecutivos sin el pago del derecho de vigencia.

Si bien este pago, al igual que la caducidad, puede ser entendido como un **desincentivo** para el particular cuyo interés sea acumular concesiones demaniales y no continuar con ella hacia la explotación, ciertamente este monto es aún insuficiente para tal fin. Por costo-beneficio, el pago anual es menor al beneficio que podría generarse en escenarios de acumulación de concesiones y su cesión posterior, previa **especulación** de precios. Esta posibilidad es resaltante cuando el precio internacional de metales, como el oro que es volátil, se eleva más de lo previsto en contextos de crisis e inestabilidad política o económica.

Este problema se particulariza aún más, cuando involucra administrados bajo la categoría de **PPM y PMA**. Acorde al artículo 39 del TUO de la LGM, el derecho de vigencia para los administrados está en función de su categoría y la extensión del área otorgada en concesión. De pendiente de ello, hay matices en el cálculo del monto por abonar.

Acorde a la citada normativa, para los PPM, el derecho de vigencia es el pago anual de **un dólar**, o su equivalente en moneda nacional, por hectárea solicitada u otorgada. Mientras que para los PMA el pago anual deberá ser de **cincuenta centavos** de dólar, o su equivalente en soles, por hectárea solicitada u otorgada. Así, para un lote de 100 hectáreas, un pequeño productor pagará anualmente 100 dólares y un productor artesanal, 50 dólares.

En cuanto a las penalidades, también se realizan en función de la categoría de productor minero, la extensión del área concesionada, pero también acorde a la antigüedad y exigencia de producción en **inversión mínima**. Para los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, se deberá cumplir la exigencia de producción mínima anual exigible acorde al artículo 38

del TUO de la LGM e integrado a los porcentajes establecidos en el artículo 40 y 41 de la misma norma¹⁶.

2.4. Correlación entre concesiones otorgadas y la incidencia de minería ilegal en la provincia de Tambopata

Siguiendo la línea de lo expuesto hasta el momento, ya es posible avizorar, mediante un enfoque distinto, la complejidad del problema de la minería ilegal en el Perú y el grado de afectación a las ANP's. Concretamente, desde la perspectiva jurídica, enfocada en el procedimiento administrativo para el otorgamiento de concesiones mineras, las opiniones técnicas vinculantes del SERNANP y los registros oficiales del INGEMMET. En cierta manera, la minería ilegal e informal pueden ser también explicadas por el Derecho, aunque el origen causal, a criterio del presente artículo, se debe estudiar principalmente desde las ciencias sociales y humanidades (por las diversas necesidades involucradas, condicionantes y la perspectiva axiológica de los actores que inciden en estas prácticas).

Sin perjuicio de ello, sostengo que el Derecho tiene un lugar en la problemática, toda vez que el procedimiento administrativo para el otorgamiento de concesiones -sea a nivel nacional o regional, dependiendo de la clasificación del producto minero- es el **cause formal** por el cual el administrado ingresa al ordenamiento sectorial, a través del título habilitante de concesión. Por lo cual, un análisis del problema desde su inicio, sea este, desde el petitorio y las opiniones técnicas, no es un asunto menor.

En sentido, corresponde señalar los siguientes problemas. En las imágenes N° 2 y 3, se advirtió la gran cantidad de concesiones “en trámite”, “sin actividad minera” y “bloqueadas”; estas últimas, por ejemplo, por el impago del derecho de vigencia. Asimismo, se advirtió cómo, a pesar del gran número de petitorios presentados y concesiones otorgadas, son pocas las concesiones que realizan actividad de explotación.

Ante ello, las hipótesis son diversas. Por una parte, que en su mayoría sean concesiones que se otorgaron a pesar de ser **inviabiles ambientalmente**; sea

¹⁶ Los citados artículos fueron modificados en enero de 2017 por el Decreto Legislativo N° 1320.

por razón de que el administrado no puede continuar con la explotación o inversiones requeridas para impulsar el proyecto. Acorde al actual régimen, este hecho solo se puede advertir tardíamente, esto es, cuando no se le aprueba el IGA y, con ello, se le otorga la concesión de explotación; pues, al momento del petitorio solo se analiza la compatibilidad, en función a un plan maestro. Aunado a ello, no se debe perder de vista que el análisis de riesgos del proyecto no solo tiene una implicancia ambiental, sino también financiera, esto es, para obtener la **inversión y bancabilidad** del proyecto para continuar con las operaciones.

Asimismo, otra hipótesis afirma que esta situación se deba al escenario de especulación ya descrito. Es decir, el concesionario o cesionario no tienen la real intención e interés por realizar actividad minera; lo cual, en realidad, no está prohibido e inclusive el derecho de vigencia y penalidad son desincentivos para las concesiones “estériles”, que si bien **insuficientes**, mitigan el riesgo. Sin embargo, no puede desadvertirse, la posibilidad de especulación y el consecuente perjuicio, o traba para el desarrollo económico, que generan las concesiones “estériles”.

Sin perjuicio de ello, motivo de la observación de la información oficial del INGEMMET se advirtió un problema final. En la Imagen N° 2, se evidencia que, por encima de los cuadrantes señalados, la mayoría de petitorios estaban bloqueados o **no realizaban actividad minera**; y, en menor medida, aún en trámite. Mientras que en la Imagen N° 3, en esta zona se evidencia la mayor cantidad de concesiones en explotación, pero que aún son menores en proporción al territorio.

No obstante, esta zona padece de dos problemas. Por una parte, es zona definida por el Decreto Legislativo N° 1100¹⁷, como zona de **interdicción** de minería ilegal; por lo cual, toda actividad minera que se realice sin el título debido, está prohibida, y será perseguida, con la incautación que corresponda, además de impuestas las sanciones penales por los delitos ambientales y laborales cometidos. La evidencia de lo explicado se advierte en la siguiente imagen, donde el sector de color rosado representa el área de interdicción:

¹⁷ Norma publica el 18 de febrero de 2012 y vigente hasta la actualidad.

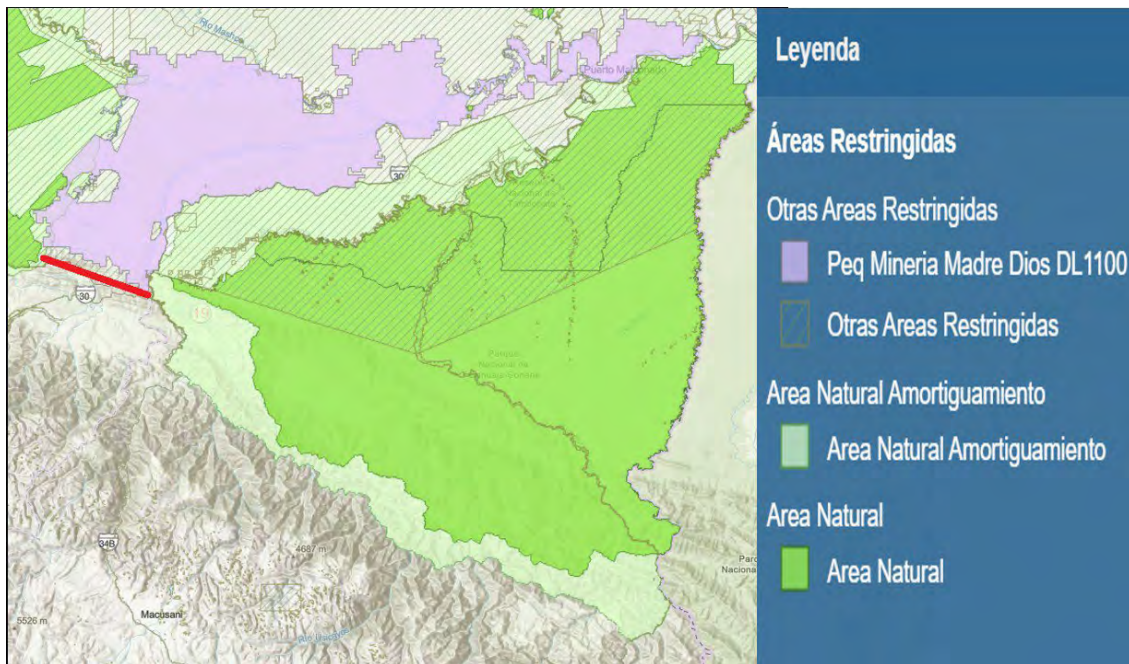


Imagen N° 4 (INGEMMET,2022)

De ello, las hipótesis son diversas. De las más plausibles, a criterio del presente artículo, es que existe una **correlación** entre la gran cantidad de concesiones otorgadas, pero que no realizan actividad, y la incidencia de minería ilegal. Es válido afirmar que, además de los particulares que realicen actividades ilegales sin título alguno, también haya otros que sí lo tengan. Sin embargo, no puedan realizar actividades de explotación, porque su concesión minera caducó, sea por impago de la vigencia; no puedan llegar a la explotación al ser inviables ambientalmente; o por no contar con la inversión suficiente para impulsar el inicio de actividades y producción. Todo lo cual, puede “filtrarse” con un procedimiento que contemple cuando menos, las variables expuestas en los párrafos precedentes

Esa **expectativa** generada en el particular, sumado a otras variables que requieren un estudio profundo e interdisciplinario, es posible que lleve a ciertos concesionarios a tomar el riesgo de realizar actividades aun sin título. Claro está, de ningún modo, ello puede ser causal de justificación o exención de eventual responsabilidad penal. Es, más bien, una forma de explicar el fenómeno y buscar causas desde aquello que le corresponde “filtrar” al Derecho y la legalidad.

Sin perjuicio de ello, es necesario señalar una idea final. La información oficial del registro del INGEMMET **no reporta daños al medio ambiente**, producto de la deforestación ocasionada por actividades extractivas ilegales en las zonas señaladas. Es más, ni si quiera tiene contemplado los focos de esta incidencia en las ANP o sus zonas de amortiguamiento.

No obstante, es la sociedad civil la que identifica los focos de afectación ambiental de ecosistemas terrestres y fluviales en las ANP. Principalmente, organizaciones sin fines de lucro que tienen una importante y activa participación en el seguimiento de las actividades en estas ANP.

Es así que el proyecto "MAAP", por sus siglas en inglés, "*Monitoring of the Andean Amazon Project*", ha identificado una serie de alarmantes **focos de deforestación** en los últimos años, tanto en la Reserva Nacional de Tambopata como en el Parque Nacional Bahuaja Sonene y sus zonas de amortiguamiento. Focos que no tienden a disminuir, sino que **se mantienen o incrementan** con el paso de los años¹⁸.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Como se señaló en el primer acápite, los petitorios mineros cuya área peticionada se encuentre superpuesta a un ANP o a su zona de amortiguamiento, implican la apertura de un subprocedimiento, dentro del procedimiento ordinario para el otorgamiento de concesiones mineras. Este subprocedimiento tiene una naturaleza compleja, en la medida en que involucra la intervención de dos entidades, SERNANP e INGEMMET, que en el marco del deber de coordinación y la competencia compartida para el mismo, tienen a su cargo la decisión final, de naturaleza compleja, sobre el otorgamiento de concesiones.

El acto administrativo que contiene el examen de Compatibilidad padece, frecuentemente, de vicios de motivación insuficiente. Este problema no es menor, en tanto que, a pesar de conservar el acto, se vincula tanto a su validez

¹⁸ Al respecto, el detalle del reporte satelital señalado, se encuentra en el informe MAAP #115. Enlace: <https://www.maaproject.org/2019/fronteras-mineria-peru-2/>

y eficacia, como a la vigencia y optimización de los principios al debido procedimiento y predictibilidad. Razón por la cual, es conveniente que la autoridad sectorial establezca un estándar de motivación, el cual se vincule a un examen preliminar de viabilidad ambiental, mediante el cual se valore el impacto económico en los principales elementos bióticos y abióticos involucrados en la actividad evaluada.

Dado que la competencia para evaluar los petitorios mineros fue transferida a gobiernos descentralizados, como en el caso de Madre de Dios, cuando el administrado acredita su condición de PPM o PMA, corresponde que presente su petitorio minero al gobierno regional competente. Esta entidad verificará los elementos del artículo 91 del TUO de la LGM y, de identificar una eventual superposición a ANP's o a sus zonas de amortiguamiento, corresponderá solicitar la compatibilidad al SERNANP. De igual manera, con el instrumento de gestión ambiental, DIA o EIA-sd, a través de la opinión técnica, previa y favorable.

Por otra parte, como ya se anticipó, el presente artículo evidencia, a través de la experiencia de las ANP's seleccionadas del departamento de Madre de Dios, cómo actualmente persiste el riesgo de afectación a las ANP's y sus zonas de amortiguamiento, cuando se estudia su vinculación a actividades extractivas mineras. Es posible afirmar que el procedimiento tiene serios problemas en su rol de "filtro" para las actividades mineras que, desde un inicio, se puede predecir que serán inviables, tanto ambientalmente, por no lograr la certificación ambiental, o financieramente, por no obtener las inversiones y la bancabilidad requeridas para el desarrollo de la explotación, producción e industria minera.

En ese sentido, se ha presentado como evidencia de ello, los problemas de desactualización de planes maestros, la gran cantidad de concesiones peticionadas o bloqueadas que no logran actividades explotación, y cómo estas concesiones "estériles", al no realizar actividad minera, no generan los réditos esperados a los gobiernos nacional y descentralizados, a fin de financiar, entre otros, gastos de capital para inversión pública.

Sumado a ello, se advirtieron dos problemas, la especulación con las concesiones, en aquellos casos en que estas se otorguen a particulares cuya intención real no es explotar la concesión, sino acumularlas para luego cederlas cuando el mercado de minerales le sea favorable. Asimismo, cómo, el derecho de vigencia y las penalidades, cuando se refiere a PPM y PMA, no son desincentivos suficientes para limitar esta práctica.

Ante ello, es importante tener en cuenta que el Estado espera, realmente, que las concesiones otorgadas, sean respetuosas de los entornos sociales y ambientales involucrados, y puedan realizar actividades productivas e industriales que generen fuentes de empleo formal, percibir ingresos tributarios y no tributarios, y activar mercados de producción y comercio de bienes y servicios.

Empero, no le es conveniente tener vastas áreas geográficas afectas a concesiones bloqueadas, canceladas o caducas que, no solamente son espacios de inactividad económica formal, sino que existe una correlación con la presencia de actividad minera ilegal durante muchos años; pese a las medidas de interdicción del decreto legislativo N° 1100.

Estas actividades, hasta la actualidad, según reportes de organizaciones para la conservación de la Amazonía, siguen ocurriendo tanto en las zonas de amortiguamiento como en las propias Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Y es sumamente difícil hacer un control y seguimiento de las mismas, debido a la gran extensión de los espacios y su difícil acceso. Sumado a problemas, riesgos y vulnerabilidades, vinculadas estrechamente a la transparencia y corrupción funcional que se han reportado en el otorgamiento de otros títulos habilitantes (Proética, 2019, 53-60).

Por lo cual, estas concesiones cuando sean otorgadas a concesionarios efectivamente aptos para la explotación, podrán ser “aliados” para el control estatal de estas actividades, toda vez que estarán en una posición de ventaja para el seguimiento directo a sus áreas peticionas y podrán interponer acciones penales o civiles, en caso se afecten sus derechos reales mineros. De esta manera, se evidencia la elevada importancia del examen de compatibilidad para la idoneidad de los concesionarios y el trabajo conjunto que pueda

realizarse para la protección y conservación de ANP's y zonas de amortiguamiento.

2. Recomendaciones

En primer lugar, existe la necesidad palmaria de aprobar un **estándar mínimo de motivación** y que sea exigible por los administrados. Por una parte, para generar predictibilidad en las decisiones, no generar expectativas en los administrados, respetar los principios generales del procedimiento administrativo y que los actos carezcan de vicios. No puede admitirse que, en un estado de derecho moderno, la administración continúe emitiendo actos con vicios evidentes y que esta práctica se normalice, en el desorden y la vulneración de garantías de los administrados. Asimismo, siempre será necesario que en el procedimiento se permita la participación del administrado en la provisión de información para la mejor toma de decisiones de la administración que finalmente afectarán su esfera jurídica, además, del interés general.

En tal sentido, el estándar de motivación mínimo debe incluir un examen **preliminar** de viabilidad ambiental, a través de un análisis costo-beneficio, con los principales actores y los factores bióticos y abióticos afectadas. Dos escenarios, uno sin actividad y otro con actividad, y se ponderen los costos y beneficios para ello. Todo ello dota de mayor valor al carácter vinculante de la Compatibilidad, da mayor predictibilidad respecto del futuro de esa concesión, a fin de que en realidad no sea estéril, y anticipa al administrado a enfrentar la rigurosidad y detalle de la Opinión técnica, previa y favorable para la aprobación del IGA.

Aunado a ello, no puede perderse de vista el componente de la **expectativa** generada en el administrado con el otorgamiento de un título habilitante. Si bien la normativa es clara cuando indica que la concesión no autoriza el inicio de la exploración o explotación, no es menos cierto que, aun con ello, es posible que un grupo de administrados asuma el riesgo de realizar actividades sin el resto de autorizaciones y permisos. Basados en la falsa expectativa de que el título de concesión minera implica necesariamente la viabilidad ambiental. Por ello, es importante que la Compatibilidad en el petitorio sea un verdadero filtro y se

anticipe a prever actividades que serán **inviables ambientalmente o financieramente** en base a los riesgos y costos aproximados del proyecto.

En esta línea, hay un número importante de petitorios aprobados que no llegan a realizar actividades mineras y esto es perjudicial en la medida en que no generan el rédito esperado e impiden la reasignación a un posterior concesionario que sí tenga los recursos para hacerlo correctamente. Como es evidente, ello se complejiza cuando se suman a ellos otras variables como la necesidad de percibir ingresos para su sustento personal o familiar, además de la falta de control de ciertas áreas por parte del estado. Todo lo cual incrementa el riesgo de que los particulares, teniendo o no el título de concesión minera, al ver frustrado su interés de iniciar actividades mineras, las realicen **ilegalmente**.

En segundo lugar, los planes maestros, debido a su tendencia a la desactualización, no deben ser la **fuerza principal** de análisis para evaluar títulos habilitantes, como en el caso de la concesión minera. Los recursos en la actualización de estos planes, deben emplearse en favorecer la implementación, mejora y despliegue de los sistemas informáticos que permitan tener información más precisa, actualizada a los cambios en la realidad del ecosistema. Sobre todo, integrado a otros sistemas sectoriales, como el GEOCATMIN del INGEMMET.

No obstante, lo señalado no implica perder de vista la finalidad primordial de los planes maestros. Acorde al artículo 20 de la LANP son documentos de **planificación**, a mediano y largo plazo, donde se establezca la política general para la gestión de la ANP y su zona de amortiguamiento, objetivos, estrategias, programas de conservación y manejo, y mecanismos de coordinación y participación. Aunado a ello, en cuanto a la zonificación, esta debe consignarse y delimitarse sin criterios absolutos, sino que se complementen y precisen constantemente con información actual. Sobre todo, para los casos donde se requiere más protección por recientes desgastes, o cuando se haya perdido la condición de especial protección por la dinámica natural de ecosistemas o la acción humana.

Asimismo, mediante data actual, se ha demostrado que en el departamento de Madre de Dios, en las últimas décadas, los planes maestros se actualizan

hasta en ocho años. Mantener esta desactualización y sustentar los exámenes en esta información errada, no hace más que desvirtuar los deberes constitucionales y legales de protección de las ANP's y el abandono del interés general involucrado.

En cuarto lugar, es indispensable que los funcionarios públicos, nacionales y regionales, competentes para decidir en este ámbito, tengan interiorizada la **integridad** como valor de la función pública y se refuerce el mecanismo de abolición de **conflictos de intereses**. La presente investigación se enfoca desde un ámbito jurídico y preventivo, para así anticiparse al otorgamiento de títulos habilitantes inviables ambientalmente. Sin perjuicio de ello, está pendiente la labor de trabajo conjunto e integrado entre las autoridades administrativas nacionales y regionales que otorgan los títulos habilitantes, entidades de control y fiscalización y, a su vez, las fiscalías ambientales y de corrupción que previenen y persiguen los delitos involucrados.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Estudios sobre Minería y la Sostenibilidad (2020). Cadena de valor del oro proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala de Madre de Dios: diagnóstico, oportunidades y propuestas. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir. Lima, Perú, 70 pp.
https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Cadena-de-valor_FINAL_V3.pdf

Danós, J. (2018). Los fines o intereses públicos o generales como criterios de interpretación de las normas administrativas para la administración pública. En VIII Congreso Nacional de Derecho Administrativo, pp. 95-110, Lima, Palestra.

García, M. (2020). El principio de prevención como fundamento del derecho ambiental. Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Tomo XX, pp. 117-147. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Huapaya, R.

- (2010). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General. En *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 115-133.
- (2014). El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano. En *Revista de Derecho Administrativo*, (14), 327-339.
- (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley de procedimiento administrativo general de la República del Perú. En *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, vol. 2, N°1, p.137- 165.
- (2018). La técnica de los informes vinculantes para la protección de las áreas naturales protegidas en el derecho peruano. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (17) 405-438
- Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico. (2022). Sistema de Información Geológico y Catastral Minero - GEOCATMIN.
<https://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/>
- Martínez, D. (2022). *Análisis del petitorio minero 'Dos Amigos II' y el problema de superposición a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene*. Trabajo de suficiencia profesional para obtener el título de abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/23039>.
- Ministerio de Energía y Minas (2022). Boletín Estadístico Minero. Edición N° 07-2022.
- Monitoring of the Andean Amazon Project (2019). "MAAP #115: Fronteras de la Minería ilegal, parte 1: Amazonía peruana".
<https://www.maaproject.org/2019/fronteras-mineria-peru-2/>
- Morón, J.C. (2020). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. (15º Edición), Tomo I, Editorial: Gaceta Jurídica.

Proética. (2019). Riesgos de corrupción en el sector minero: informe Perú.
<https://www.proetica.org.pe/publicacion/riesgo-de-corrupcion-en-el-sector-minero-informe-peru/>

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

(2015) Elaboración o actualización de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas. Documento de Trabajo N° 17.

<http://siar.regionpiura.gob.pe/documentos/normativa/3530.pdf>

(2021) Informe de Transferencia de Gestión del Titular del Pliego.

<https://www.gob.pe/institucion/sernanp/informes-publicaciones/2056765-informe-de-transferencia-de-gestion>

SPDA Actualidad Ambiental.

(2015). *Más imágenes demuestran que minería ilegal está destruyendo la Reserva Nacional Tambopata* [Fotografía].

<https://www.actualidadambiental.pe/mas-imagenes-demuestran-que-mineria-ilegal-esta-destruyendo-la-reserva-nacional-tambopata/>

(2016). Minería ilegal, áreas naturales protegidas en peligro.

<https://spda.org.pe/wpfb-file/libro-mineria-final-pdf/>

USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América.

(2021). Billetera manda, incentivos económicos de la ilegalidad y barreras para la legalidad en la Amazonía peruana. Proyecto Prevenir. Documento de Política 2021-3.

(2021). ¿Cómo valorizar económicamente los daños ambientales en el Perú? Análisis y propuesta. Prevenir 360° (6).

(2021). Minería ilegal en áreas naturales protegidas. Consideraciones para una estrategia de erradicación. Documento de Política 2021-6.

Wieland, P. (2017). Introducción al derecho ambiental. 1º Edición. Editorial: Pontificia Universidad Católica del Perú.