

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Creación e implementación de Autoridades Regionales Ambientales (ARA) como entidades de derecho público adscritas a los gobiernos regionales a fin de garantizar una Gestión Ambiental Territorial efectiva

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

AUTOR:

Julio Cesar Segura Requena

ASESOR

Jean Pierre Araujo Meloni

CÓDIGO DE ALUMNO

20194560

2019



RESUMEN

El presente trabajo aborda la viabilidad legal de crear e implementar veinticinco (25) Autoridades Regionales Ambientales (ARA), como entidades de derecho público adscritas a los gobiernos regionales, dotándoles de adecuadas competencias y recursos presupuestales; ello con la finalidad de efectivizar la descentralización en materia ambiental, pues a través de esta, se han distribuido diversas funciones ambientales a efectos de promover y garantizar un desarrollo sostenible en las respectivas jurisdicciones de los gobiernos subnacionales; no obstante, bajo una mirada crítica al proceso antes mencionado, se evidencian ineficiencias, omisiones o excesos en su conducción; lo que permite inferir que las brechas identificadas en el ejercicio de estas funciones, no pueden ser superados bajo el modelo actual. Ante esas debilidades, y basado en las experiencias previas, sobre la creación de Autoridades Regionales Ambientales (ARA) como unidades orgánicas y lo desarrollado por el Derecho comparado; se propone, una reforma normativa que modifique la legislación vigente a efectos de crear el marco institucional necesario para que la conducción de estas responsabilidades, sea ejercido por una entidad separada de los gobiernos regionales, aunque adscritas a los mismos; permitiendo así, que tales funciones se realicen de forma técnica, transparente e independiente, bajo un enfoque integral del territorio que se aleje de la clásica visión sectorial; concluyéndose que la creación e implementación de estas nuevas entidades ambientales, es factible en la medida de que las modificaciones normativas permitan dotar de un adecuado presupuesto y competencias claras, así una mayor participación de las entidades de ámbito nacional como regional.

Índice

INTRODUCCIÓN	4
Capítulo 1: Distribución de competencias en el marco del proceso de descentralización de la gestión ambiental	6
1.1. Bases Constitucionales de las potestades de los Gobiernos Regionales.	6
1.2. Definición de Competencias y sus tipologías.	9
1.3. Objetivos de la Descentralización en materia ambiental.	13
1.4. Funciones ambientales de los Gobiernos Regionales.	17
Capítulo 2: Vacíos e Imprecisiones normativas respecto a la distribución de competencias ambientales en los gobiernos regionales.	19
2.1. Distribución de las funciones ambientales sectoriales de competencia regional. ..	19
2.2. Análisis del contenido del artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	22
2.3. Vacíos Legales en el marco del SNGA y su relación con los SRGA.	24
2.4. Vacíos Legales y debilidades identificadas en la creación de ARAs como órganos administrativos.	37
Capítulo 3: Propuesta normativa para la implementación de veinticinco Autoridades Regionales Ambientales	43
3.1. Análisis de la legislación comparada sobre la creación de autoridades ambientales descentralizadas.....	43
3.2. Fundamentos Legales para la creación de un organismo público adscrito a los GORE en materia ambiental.	45
3.3. Aspectos relevantes para fortalecer la constitución de un ARA como organismo adscrito a los GORE.....	49
3.4. Modificaciones e incorporaciones normativas necesarias en la legislación nacional para la existencia de las ARA en el Perú.	52
Conclusiones	56
Bibliografía	58

INTRODUCCIÓN

La descentralización supone distribuir el poder entre niveles de gobierno que gozan de autonomía política, económica y administrativa para los asuntos de su competencia, promoviendo el desarrollo regional y local en el marco de un Estado unitario y descentralizado (Defensoría del Pueblo, 2009:8); en ese entendido, la reforma constitucional del capítulo XIV del título IV de la Carta Magna acaecida en el año 2002, dotó a los gobiernos regionales de diversas competencias, incluidas las de índole ambiental; este aspecto supuso en el proceso de descentralización la inserción de objetivos tan trascendentes como el Ordenamiento Territorial, la gestión sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad ambiental y una adecuada coordinación y concertación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Artículo 6° de la Ley N° 27783); por ello, desde el ámbito de su jurisdicción, los gobiernos regionales están llamados a regular bajo un enfoque preventivo, multidisciplinario y de sostenibilidad, las conductas humanas que pueden influir de manera relevante sobre el ambiente y sus componentes (Cfr. FONSECA, C. 2010:307-308).

Empero, las funciones transferidas en materia ambiental, por su generalidad, resultan confusas al momento de determinar el ámbito de actuación, lo cual, aunado al poco riguroso sistema de transferencia y acreditación de funciones (Defensoría del Pueblo, 2009:27); ha evidenciado un ejercicio irregular de las mismas, ya sea en el otorgamiento de certificaciones ambientales sobre sectores no transferidos (Defensoría del Pueblo 2016:235), ineficientes niveles en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental sobre la pequeña minería y minería artesanal (OEFA 2015:186) o por casos de corrupción en el marco del proceso de formalización de la minería informal (LA REPÚBLICA 2018); a su vez, una legislación ambiental sectorial poco coherente con la delimitación de competencias (USAID 2013:24) y una legislación regional multitemática, no siempre racional (FOY 2018:905), ha permitido que diversas funciones ambientales se encuentren dispersas en varias direcciones o gerencias regionales, sin el ejercicio eficiente que se requiere sobre este tipo de funciones.

Frente a ello, y como consecuencia de la nueva institucionalidad ambiental acaecida desde la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), los gobiernos regionales de Arequipa y Junín en el marco de reformas organizacionales o los gobiernos regionales de Loreto, Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Amazonas, en el marco de la Declaración Grey Towers (GONZALES 2011), han optado por conformar las denominadas Autoridades Regionales Ambientales (ARA) con el objetivo de ejercer de manera unificada las funciones ambientales que le fueron encomendadas; si bien es cierto, ello podría constituir un avance significativo en el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, lo cierto es que, la creación e implementación de las mismas depende muchas veces de la voluntad política del gobernador regional de turno (Cfr. CONCHA 2016:50-51), el cual no siempre se constituye en una prioridad de su gestión o incluso, en algunos casos, presentan intereses contrapuestos debido a los vínculos con actividades delictivas como la minería o tala ilegal (MONGABAY 2018); de igual forma, debido a un inexistente marco regulatorio nacional, las ARA presentan debilidades en materia financiera y presupuestal (CLAROS COHAILA 2013:6). Es así que, sin un marco normativo claro, puede comprometer la viabilidad de aquellas Autoridades Regionales Ambientales ya creadas o impedir su creación en otros gobiernos regionales.

Bajo ese contexto, nos preguntamos ¿Qué reformas normativas serán necesarias para crear e implementar veinticinco Autoridades Regionales Ambientales en el Perú, dotándoles de competencias claras y de una adecuada sostenibilidad institucional y presupuestal?

Teniendo en cuenta lo expuesto, en el presente trabajo, se han planteado tres capítulos, los mismos que abordan objetivos específicos que nos permitirán dar respuesta a lo anteriormente mencionado; dicho lo cual, en el Capítulo 1, se analiza las debilidades existentes sobre la distribución de competencias en materia ambiental, en el marco de la descentralización, por su parte, el Capítulo 2, plantea abordar los vacíos o imprecisiones normativas que impiden una institucionalidad ambiental unificada en los Gobiernos Regionales, para finalmente, esbozar en el Capítulo 3, las reformas normativas que se requieren para la adecuada creación e implementación de veinticinco Autoridades Regionales Ambientales, bajo un enfoque unificado de funciones ambientales, así como una adecuada asignación de competencias y presupuesto.

A tal efecto, se concluye que la reforma normativa para la creación de veinticinco Autoridades Regionales Ambientales, será viable en tanto dejen de ser unidades orgánicas y se constituyan en entidades de derecho público independientes de los gobiernos regionales aunque adscritos a los mismos, siendo necesario realizar modificaciones a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley General del Ambiente y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental que garantice un marco institucional coherente a la nueva institucionalidad planteada; igualmente, se plantean cambios necesarios en la Ley del Canon que garanticen un presupuesto sostenido para la correcta implementación y ejecución de las funciones ambientales a ser ejercidas por estas nuevas autoridades ambientales propuestas.

Capítulo 1: Distribución de competencias en el marco del proceso de descentralización de la gestión ambiental.

Para poder comprender como se ha configurado nuestra actual institucionalidad ambiental descentralizada, es necesario abordar aspectos de carácter constitucionales y legal que han sentado las bases de la actual distribución de responsabilidades ambientales a nivel de gobierno regional.

Por ello, en el presente capítulo se abordarán aspectos como la autonomía de los gobiernos regionales, incluyendo el contenido que el Tribunal Constitucional ha dotado a esta institución jurídica, de igual forma, será necesario diferenciar las distintas atribuciones con las que se han dotado a estas entidades públicas en base a la tipología de las mismas (competencias, funciones y facultades), para poder así comprender como a través de los objetivos de la descentralización en materia ambiental deben ser ejercidas.

1.1. Bases Constitucionales de las potestades de los Gobiernos Regionales.

Sin duda, la constitución es el punto de partida para comprender de qué forma se han configurado los Gobiernos Regionales en nuestro ordenamiento jurídico; es así que, con la modificación del Capítulo XIV del Título IV de la Carta Magna, se dotó a estas entidades

descentralizadas de diversas funciones, sistema de gobierno y forma de organización; no obstante, dentro de las mismas, consideramos como la más relevante la potestad autonómica con los que fueron revestidos.

Sobre el particular, la autonomía de los gobiernos regionales se encuentra recogida en la Carta Magna (Artículos 191° y 192°) y la Ley de Bases de la Descentralización (Artículos 8° y 9°), que les confieren a los gobiernos regionales la autonomía para normar, regular y administrar los asuntos de su competencia; presentando en el aspecto administrativo, la capacidad para organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

Cabe referir, que el Tribunal Constitucional (TC), ha abordado en diversas sentencias la autonomía y sus implicancias en los gobiernos regionales, en primer término, el acotado colegiado, ha señalado que la autonomía es “(...) *la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, la misma que está representada no sólo por el Estado, sino también por el ordenamiento jurídico que lo rige (...)*”¹; en el caso de la autonomía de los gobiernos sub nacionales, el TC expresa que es la “(...) *garantía institucional que por su propia naturaleza impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla, protegiéndola de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de la función legislativa (...)*”²;

Ahora bien, el TC también manifiesta que respecto a la Autonomía de los Gobiernos subnacionales³:

“(...) en modo alguno debe confundirse con autarquía, toda vez que desde el mismo momento en que aquélla viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con pleno respeto de este último. (...) (...) Sin embargo, ello no quiere decir que el desarrollo y ejercicio de cada una de estas competencias pueda realizarse,

¹ Sentencia del TC, Expediente N° 0012-1996-AI/TC,

² Sentencia del TC, Expediente No 0010-2003-AI/TC, fundamento 7.

³ Sentencia del TC, Expediente N° 0011-2008-PI/TC, Fundamentos del 23 al 25.

siempre y en todos los casos, con idéntica intensidad de autonomía. Es constitucionalmente lícito modularlas en función del tipo de interés que con su ejercicio se persigue, toda vez que en ocasiones tales competencias son compartidas, aunque respetando el contenido esencial de dicha institución, ya que se encuentra proscrita de toda restricción injustificada o irrazonable. (...) Y es que, tal como en su momento ha sido desarrollado por este Tribunal Constitucional, la descentralización debe ser entendida como una situación "en la que la adscripción de la ejecución de los fines públicos se otorga principalmente a personas jurídicas distinta del Estado, y que en este caso favoreciendo la participación de la colectividad en el poder público como modo de reestructuración de competencias realizada a favor de las entidades más próximas a los ciudadanos".(énfasis agregado)

Es por ello que, según el máximo intérprete de la constitución la autonomía político-normativa de los gobiernos regionales conlleva⁴:

"(...)la facultad de crear Derecho y no sólo de ejecutarlo. Precisamente por ello, como quedó dicho, el Estado peruano no puede concebirse como un Estado —unitario descentralizado, es decir, como aquel en el que la descentralización tan sólo refleja una proyección estamentaria o administrativa de un único ordenamiento jurídico a ejecutar. Se trata, por el contrario, de un Estado —unitario y descentralizado, esto es, un Estado en el que la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el principio constitucional de la autonomía, prevista en los artículos 191° y 194° de la Constitución, acepta la convivencia de sub-sistemas normativos (nacional, regional y local)."

Así las cosas, puede inferirse que desde una perspectiva constitucional, la autonomía de los Gobiernos Regionales se configura como la capacidad de autogobernarse con libertad y discrecionalidad, sin dejar de pertenecer al ordenamiento jurídico nacional que lo rige, pero a su vez, esta autonomía supone una garantía frente a eventuales ataques a su posición autónoma; por ello, bajo esta atribución los gobiernos regionales, presentan la facultad no

⁴Sentencia del TC, Expediente N° 0020-2005-PI-TC, Fundamento 57

solo de ejecutar las normas nacionales, sino crear aquellas de ámbito regional, siendo constitucionalmente permitido, modular sus competencias en función al interés que con su ejercicio se persigue. Por ello, la autonomía es una garantía institucional que implica la consagración constitucional de un ámbito de libertad en el cual los gobiernos subnacionales cuenten con la necesaria holgura para adaptar las funciones que se les encomienden a las necesidades y características específicas de sus territorios (PAREJO, 2000:75); de esta manera, si bien es cierto, los gobiernos regionales responden a una configuración propia de un estado unitario y descentralizado que les impide desconocer la estructura normativa de ámbito nacional; no obstante ello, por su autonomía de carácter constitucional les permite adecuar a la realidad regional, aquellas funciones establecidas por el ordenamiento nacional, lo cual incluye aquellas de carácter ambiental, las mismas que con su aplicación contribuyen al desarrollo regional, de conformidad con el artículo 6° de la LOGR.

En síntesis, podemos arribar a indicar que desde el plano administrativo, la autonomía de los Gobiernos Regionales, se constituye como un elemento esencial del ejercicio de sus competencias, permitiendo con ello un ejercicio de un poder propio de auto administración, siendo su existencia intrínseca a toda entidad territorial que se considere autónoma políticamente hablando; en ese sentido, la autonomía administrativa regional, permite a los Gobiernos Regionales configurarse, regular y determinar su estructura interna, organizando sus órganos administrativos, con la nomenclatura que fuere aplicable de la mejor manera para los intereses de las jurisdicciones y realidades específicas a las cuales se deben (CÉSPEDES, 2008:112).

1.2. Definición de Competencias y sus tipologías.

Las competencias ambientales que los Gobiernos Regionales presentan a la fecha se encuentran recogidas tanto en la Constitución Política, la Ley de Bases de Descentralización (LBD), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), como en diversas normas ambientales transversales, a consecuencia de ello, existe una amplia variedad de regulación sectorial que han venido desarrollando estas facultades, sin embargo, resulta importante

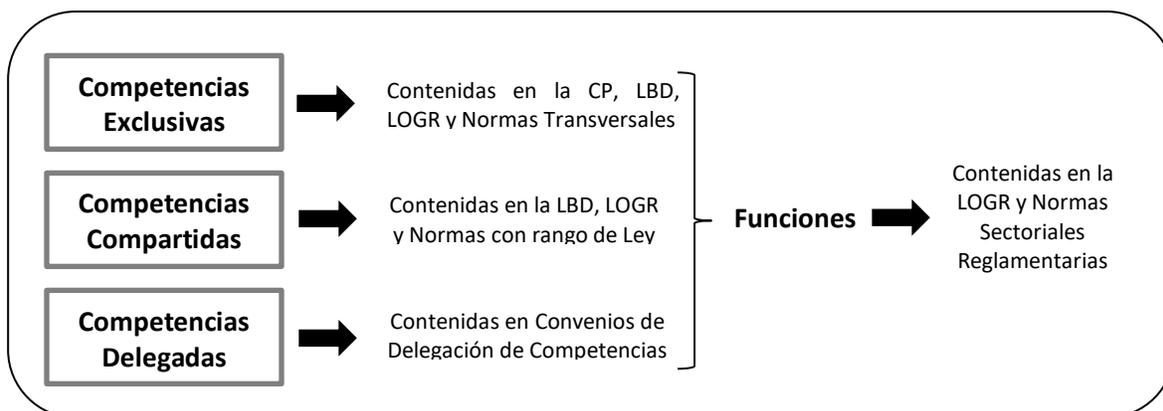
entender en primer término la configuración que nuestro país brinda a la estructura normativa de la descentralización.

Sobre el particular, la LBD diferencia las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, en aquellas de carácter exclusivo, compartido y delegado (Artículo 13° de la Ley N° 27783); en el primer caso, comprenderán aquellas competencias otorgadas a un nivel de gobierno por la CP o las normas con rango de ley, cuyo ejercicio se realiza de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno, ello que significa que su ejercicio se realiza de manera única, sin interferencia de otros niveles de gobierno y tomando como base lo establecido en la normativa vigente y a las especiales características de cada nivel de gobierno específico que serían lo suficientemente adecuadas para asumir dichas atribuciones (Cfr. CÉSPEDES 2005:121).

En el caso de las competencias compartidas, estas se refieren aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, las mismas que comparten fases sucesivas de los procesos implicados, siendo la Ley quien determina la función y responsabilidad de cada nivel; ello resulta de suma importancia, puesto que una correcta delimitación evita la superposición o ambigüedad en el ejercicio de las funciones encomendadas. Por su parte, en el caso de las competencias delegadas hace referencia a lo que en la doctrina se denomina "competencia encomendada", lo cual no es otra cosa que el ejercicio de competencias por parte de un nivel de gobierno cuya titularidad no recae en este, sino que producto del mutuo acuerdo y del procedimiento correspondiente, un nivel de gobierno específico delega a otro una competencia específica por un plazo establecido; en el marco del proceso de descentralización, el procedimiento para la delegación de competencias del nivel central a los gobiernos subnacionales ha sido regulado mediante la Directiva N° 004-2009-PCM-SD, aprobada por Resolución de Secretaría de Descentralización N° 059-2009-PCM-SD y cuyo instrumento para su ejecución lo constituye los denominados Convenios de Delegación de Competencias. Finalmente, de la asignación de competencias, se desprenden las funciones específicas, las cuales básicamente vienen a ser aquellas acciones que desarrolla un nivel de gobierno para ejecutar las competencias que tiene asignadas por mandato constitucional y/o

legal⁵; en consecuencia, el ejercicio de las atribuciones de los gobiernos regionales puede estructurarse de la siguiente manera:

Cuadro 01: Tipos de Competencia en el marco de la Descentralización



Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, sobre lo dicho habría que agregar que conforme a la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización (Ley N° 27680), se modificó de manera significativa la forma en que se llevaría a cabo el proceso de descentralización, en tal sentido la Constitución Política (Artículo 188°) dispone que el proceso de descentralización se instituye en forma progresiva, ordenada y permanente, que permita una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales, dicho proceso fue regulado por la Segunda Disposición Transitoria de la LBD y por el Título VIII de la LOGR; en ese sentido a la fecha la transferencia de competencias a estos niveles de gobierno presenta un nivel de avance del 95,9%, prácticamente sin cambios desde el 2009 (MOLINA. 2016:30), en el caso de las atribuciones ambientales la mayoría de ellas han sido transferidas, a excepción de las funciones en materia forestal y de fauna silvestre las cuales solo son ejercidas principalmente por los GORE de la Amazonía (OEFA 2015:45); no obstante, como ya fue manifestado, ello no ha eximido para que mediante normas sectoriales se hayan precisado, delimitado o incorporados funciones y actividades relacionadas a las citadas competencias.

⁵ Conforme a lo señalado por el Glosario del Plan Anual de Transferencias Sectoriales del 2005, aprobado por Decreto Supremo N° 052-2005-PCM.

En base a la estructura y tipología antes descrita, la Constitución Política (Numeral 7 del Artículo 192°) LBD (Artículo 35°) y la LOGR (Numeral 1 del Artículo 10°), han establecido que en materia ambiental los GOREs presentan las competencias exclusivas de:

- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de medio ambiente
- Concretizar alianzas y acuerdos con otros gobiernos regionales para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Al respecto, por tratarse de competencias exclusivas, facultan a los Gobiernos Regionales a su ejercicio exclusivo frente a otros niveles de gobierno, pudiendo incluso acudir a los medios legales necesarios cuando se les impida inconstitucionalmente ejercer las mismas, o cuando otro nivel de gobierno las ejecute, sin haber recibido delegación previa de las mismas (CÉSPEDES 2008:44); siendo ello así, resulta evidente otorgar competencias exclusivas a los GOREs para generar alianzas con sus pares de otras regiones en materia ambiental, lo cual podría traducirse en una manifestación más de la autonomía política que estos presentan, por otro lado, es importante mencionar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763), precisa en su artículo 19° las atribuciones regionales en materia forestal y de fauna silvestre, incorporando funciones relativas al establecimiento y ejecución de políticas, planes y mecanismos de participación ciudadana vinculadas a estos recursos; algo similar ocurre en materia de biodiversidad, pues tanto la Ley sobre la conservación y aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839) como la misma LOGR, facultan a este nivel de gobierno para aprobar sus políticas regionales incluido su Estrategia Regional y Ordenamiento ambiental específico.

En lo referente a las competencias compartidas, las mismas son consignadas por la LBD (Artículo 35°) y la LOGR (Numeral 2, del Artículo 10°) de la siguiente manera:

- Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria,

comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.

- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.

Respecto a ello, la dación de estas competencias compartidas, configuran el real punto de partida para la asignación de funciones específicas de carácter ambiental, las mismas que son desarrolladas en los dispositivos subsiguientes de la LOGR; no obstante, como veremos más adelante, estas competencias compartidas de índole ambiental, no se han configurado bajo un enfoque integral y coherente para el desarrollo de las mismas; antes bien, su alojamiento en cada tema específico dificulta su verdadero campo de actuación.

1.3. Objetivos de la Descentralización en materia ambiental.

Plasmada tanto en la Carta Magna como en la propia LBD, el objetivo máximo de la descentralización es “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, a través de la delimitación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder de los tres niveles de gobierno” (Artículo 3° de la Ley N° 27783), esta, fue desarrollada en diecinueve (19) objetivos, plasmados en cinco (05) dimensiones (político, económico, administrativo, social y ambiental), los cuales, aplicados de forma integral, permitirían que las Entidades Descentralizadas, generen una mayor eficiencia en el uso de recursos y capacidades destinados a proveer bienes y servicios a la ciudadanía (VILLEGAS, J. 2018:9).

No obstante, el proceso de descentralización no ha sido implementado de la mejor manera, ello se refleja, en el grado de desigualdad a nivel de desarrollo entre departamentos, la falta de capacidades institucionales y la implementación de Gobiernos Regionales sin capacidad de recaudación tributaria a pesar de ser responsables de la ejecución del 40 % del gasto público (OCDE, 2016). Así pues, para una efectiva descentralización, implicará resolver las aristas antes indicadas y aplicar de forma articulada los objetivos planteados para la misma, ello con la finalidad de que la presencia del Estado tenga la suficiente capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos en el ámbito regional y local.

Es por ello que, resulta un poco contradictorio que la LBD (Artículo 6°), haya plasmado objetivos tan ambiciosos en el aspecto ambiental, los cuales están compuestos por:

- Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Como es de advertir, lo primero que llama la atención es el enfoque territorial con el que la LBD encamina a aplicar los aspectos ambientales, en efecto, por su rango de acción sobre un entorno espacial y territorial definido, resulta evidente que el Ordenamiento Territorial representa uno de los puntos cruciales en el marco de la descentralización, este objetivo de la LBD, implica que bajo una adecuada planificación del territorio, se pueden evidenciar las potencialidades de la misma, generando una política regional encaminada a aprovechar económicamente su territorio basado en las posibilidades que este ofrece pero, sin generar un detrimento en los ecosistemas y las poblaciones de dicha jurisdicción; no obstante, a la fecha, dicho objetivo no ha sido cumplido por ningún gobierno regional, puesto que al 2017, solo 15 Gobiernos Regionales, contaban con su Zonificación Ecológica Económica (ZEE) aprobada⁶, lo que supone que solo un 52.7% del territorio nacional ha sido analizado a nivel meso respecto a sus potencialidades (MINAM, 2017); por lo cual, carece de sentido que las entidades descentralizadas plasmen políticas y planes de desarrollo económico (infraestructura vial, turismo, comercio), si no conocen previamente las posibilidades reales que ofrece su territorio. Igualmente, el proceso de Ordenamiento Territorial pierde fuerza en razón a los cambios legislativos que han venido produciéndose a lo largo de los últimos años, desde la “aparente” pérdida de rectoría del MINAM con la dación de su nuevo ROF (Decreto Supremo N° 002-2017-MINAM) y la reciente creación de la Unidad Funcional de Ordenamiento Territorial y Gestión de Riesgos de Desastres (Resolución N° 027-2019-

⁶ Siendo ello, primero de los tres pasos para obtener un Plan de Ordenamiento Territorial según la RM 135-2013-MINAM.

PCM/SG), adscrita al Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, hasta el debilitamiento que se tuvo con la Ley N° 30230 que precisó que el Ordenamiento Territorial carece de efecto vinculante; por ello, podemos concluir que mientras no exista un camino definido desde lo nacional en materia de Ordenamiento Territorial, será imposible que a nivel regional se pueda cumplir el objetivo plasmado por la LBD.

Otro de los objetivos más relevantes de la LBD, lo constituye la necesidad de realizar una adecuada gestión sostenible de los recursos naturales lo que implica a su vez, una visión que involucre el resguardo y fomento necesario para la mejora de la calidad ambiental que posibilite un adecuado desarrollo de la vida y protección del medio ambiente, la concepción de este objetivo no es mera casualidad, puesto que tanto la LBD como la LOGR, depositaron en los Gobiernos Regionales la promoción sostenible de la Diversidad Biológica y los recursos Forestales y de Fauna Silvestre; empero, este objetivo también presenta problemas en su aplicación, puesto que a día de la fecha, la profusa legislación forestal y la excesiva atomización de autoridades forestales tanto a nivel nacional (SERFOR, OSINFOR, SERNANP, MINAM y MINAGRI) como a nivel regional (Gerencias o Direcciones Regionales Forestales que coexisten con Autoridades Regionales Ambientales), hacen que la gestión de los bosques sea todo un reto para las mismas, a lo que debe sumarse la inadecuada ejecución de las competencias que les fueron transferidas (problemas en materia de permisos de cambio de uso, desbosques y ejecución de proyectos sin contar con certificación ambiental), por lo cual, consideramos que en este segundo objetivo no puede ser cumplido en tanto se mantenga la institucionalidad sobre los recursos naturales renovables de manera fragmentada.

Finalmente, la LBD reconoce la necesidad de articular los diversos niveles de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental- SNGA, más aún cuando en los últimos 10 años, se han constituido cinco subsistemas funcionales que forman parte del SNGA (IPENZA, 2014: 64), que regulan aspectos como la evaluación del impacto ambiental, la fiscalización ambiental, las áreas naturales protegidas, la información ambiental, los recursos hídricos, entre otros; no obstante, como veremos en los siguientes apartados, el SNGA y sus subsistemas, han desarrollado estos temas bajo una óptica eminentemente nacional, lo cual

se ha traducido muchas veces en vacíos legales desde la mirada regional, por lo cual urge una actualización del propio SNGA que genere criterios definidos sobre el campo de actuación de los gobiernos regionales. En definitiva, podemos resumir lo antes indicado bajo el siguiente cuadro:

Cuadro 02: Potencialidades y Limitantes de los Objetivos Ambientales de la LBD

Objetivos Ambientales de la LBD	Potencialidades	Debilidades	Oportunidades de Mejora
Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.	Adecuada Planificación del Territorio, evitando la afectación de los ecosistemas y las poblaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de un marco regulatorio idóneo. • Perdida de rectoría por parte del MINAM. 	Creación de una Ley General de Ordenamiento Territorial. Capacidad Vinculante del Ordenamiento Territorial.
Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.	Adecuada gestión de los bosques y la biodiversidad en general. Protección de los espacios con especies vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> • Excesiva Fragmentación de la institucionalidad forestal a nivel nacional y regional. • Debilidades institucionales en el ejercicio de las funciones ambientales. 	Unificación de la institucionalidad Forestal a nivel nacional y regional.
Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Adecuada coordinación y transferencia de información entre entidades componentes del SNGA. Adopción de criterios técnicos basados en el adecuado ejercicio de la rectoría del SNGA.	<ul style="list-style-type: none"> • El SNGA y sus subsistemas se han desarrollado bajo un enfoque nacional y no regional. • Debilidades en el ejercicio de la rectoría del MINAM y SERNANP 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización del SNGA, bajo un enfoque de integralidad (nacional y regional) respecto a sus autoridades. • Precisiones del ejercicio de competencias de los gobiernos regionales en materia de fiscalización, certificación ambiental, así como la conservación de la diversidad biológica.

Fuente: Elaboración Propia

1.4. Funciones ambientales de los Gobiernos Regionales.

Como ya fue indicado líneas arriba, con la dación de las competencias compartidas, configuran el real punto de partida para la asignación de funciones específicas de carácter ambiental, si bien, la mayoría de funciones específicas sobre medio ambiente se concentran en el artículo 53° de la LOGR, también es cierto que existen funciones ambientales de naturaleza sectorial en materia de Salud, Población, Agricultura, Pesquería, Energía y Minería y Turismo, las mismas que son recogidas en los incisos k) del artículo 49°; f) del artículo 50°, c), i), e) y q) del artículo 51°; b), c) y i) del artículo 52°; c) y h) del artículo 59° y k) del artículo 63° de la LOGR respectivamente, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 03: Funciones ambientales contenidas en la LOGR

Dispositivo	Función	Materia sectorial
Inc. k) Art. 49°	Promover y preservar la salud ambiental en la región.	Salud
Inc. f) Art. 50°	Formular, coordinar y supervisar estrategias que permitan controlar el deterioro ambiental y de salud en las ciudades y a evitar el poblamiento en zonas de riesgo para la vida y la salud, en coordinación con los Gobiernos Locales, garantizando el pleno respeto de los derechos constitucionales de las personas.	Población
Inc. c) Art. 51°	Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.	Agricultura
Inc. i) Art. 51°	Fomentar sistemas de protección de biodiversidad y germoplasma.	
Inc. e) Art. 51°	Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción	
Inc. q) Art. 51°	Fiscalizar y Otorgar permisos autorizaciones y concesiones forestales en áreas al interior de la región.	Pesca
Inc. c) Art. 52°	Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.	
Inc. i) Art. 52°	Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.	
Inc. h) Art. 52°	Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medio ambiente.	
Inc. a) Art. 53°	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.	
Inc. b) Art. 53°	Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales.	

Inc. c) Art. 53°	Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas.	Ambiente y Ordenamiento Territorial	
Inc. d) Art. 53°	Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.		
Inc. e) Art. 53°	Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.		
Inc. f) Art. 53°	Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.		
Inc. g) Art. 53°	Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macrorregiones.		
Inc. h) Art. 53°	Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.		
Inc. i) Art. 53°	Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas.		
Inc. j) Art. 53°	Preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley.		
Inc. c) Art. 59°	Fomentar y supervisar las actividades de pequeña minería y la minería artesanal y la explotación de los recursos mineros con arreglo a Ley.		Energía, Minas e Hidrocarburos
Inc. h) Art. 59°	Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementado las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.		
Inc. k) Art. 63°	Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente en la actividad turística.	Turismo	

Fuente: *Elaboración Propia*

Como puede apreciarse la asignación de competencias y funciones ambientales no fue escasa y por el contrario, representa funciones que abordan diversos escenarios y realidades de las actividades que se desarrollan en el Perú; a consecuencia de ello, el proceso de transferencia de funciones se realizó de inciso por inciso, incluso se acuñó el término de “facultades” que precisaban aún más el rango de acción de una función específica (Cfr. CÉSPEDES 2008:46) y evidentemente no todos los GOREs asumieron las mismas funciones de manera uniforme, por ejemplo, recién de manera formal, en el año 2016, los Gobiernos Regionales de Arequipa,

Callao, Huánuco y Lima han asumido las competencias en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

Capítulo 2: Vacíos e Imprecisiones normativas respecto a la distribución de competencias ambientales en los gobiernos regionales.

Para entender la actual problemática en el ejercicio de funciones ambientales por parte de los gobiernos regionales y como algunos de estos optaron por la creación de las Autoridades Regionales Ambientales, como medio para contrarrestar dichas ineficiencias de nuestro actual sistema; en el presente capítulo, se detallará que funciones ambientales fueron transferidas a los gobiernos regionales y cual fue la manera de distribución de las mismas al interior de estas entidades; del mismo modo, se detallarán algunas inconsistencias identificadas en normas ambientales de carácter transectorial como el propio Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), para finalmente abordar, como los gobiernos regionales correspondientes, han desarrollado una institucionalidad propia que les han llevado a crear sus ARAs; no obstante, también se detallará algunas debilidades identificadas en su implementación.

2.1. Distribución de las funciones ambientales sectoriales de competencia regional.

Conforme se estableció en el artículo 25° de la LOGR, las funciones administrativas de los GOREs, se desarrollan por unidades orgánicas denominadas gerencias regionales, así, el artículo 29, señala de manera expresa que las mismas se componen de las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial; Infraestructura y Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente; posteriormente, mediante la Ley N° 27902, se incorpora a LOGR el artículo 29-A que desarrolla las funciones de estas Gerencias de la siguiente manera:

Cuadro 04: Estructura organizativa según el artículo 29-A la LOGR

Gerencia Regional	Funciones asignadas
Gerencia Regional de Desarrollo Económico	En materia de industria, comercio, turismo, artesanía, pesquería, minería, energía e hidrocarburos y agricultura.
Gerencia Regional de Desarrollo Social	En materia de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación, deportes, salud, vivienda, trabajo, promoción del empleo, pequeña y microempresa, población, saneamiento, desarrollo social e igualdad de oportunidades.
Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	En materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos.
Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente	Funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.
Gerencia Regional de Infraestructura	Funciones específicas sectoriales en materia de vialidad, transportes, comunicaciones, telecomunicaciones y construcción.

Fuente: Elaboración Propia

Sobre el particular, resulta un tanto contradictorio que, en el marco de la descentralización, el legislador haya dotado a los gobiernos regionales de autonomía política y administrativa para normar y estructurarse de acuerdo con sus atribuciones y a la vez, solo a estas entidades descentralizadas se les asigne una estructura orgánica predefinida, puesto que los gobiernos locales carecen de tal característica; esto implicaría inferir que las disposiciones contenidas en el artículo 29-A, limitan sustancialmente la capacidad de los gobiernos regionales para organizarse internamente; no obstante, habría que recordar que la autonomía administrativa y con ello, la potestad para aprobar su organización interna que gozan los gobiernos regionales, emana de la propia Constitución Política (Artículo 191° y Numeral 1, del Artículo 192°), por lo que en aplicación del artículo 51° de la Carta Magna, estos dispositivos constitucionales prevalecen sobre normas con rango de ley como lo es la propia LOGR; es por ello que, autores como CÉSPEDES, (2008: 36), consideran que estos artículos de la LOGR, resultan más orientadores que obligatorios, más descriptivos que dispositivos, ya que establecen funciones específicas, bastantes arbitrarias en algunos casos.

No obstante, a pesar del criterio orientativo que pueda suponer el artículo 29-A, lo cierto es que el legislador ya contemplaba dentro de la estructura de los GORE un órgano administrativo encargado de las funciones sectoriales en materia ambiental; es decir, según

la propia LOGR, las Gerencias Regionales de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNGMA) no solo deben ejercer las funciones en materia ambiental que establece su artículo 53°, sino que a su vez, deben cumplir con las responsabilidades ambientales en materia de minería, energía, pesca y acuicultura, turismo, salud y forestal y de fauna silvestre; empero, volvemos a encontrar otra contradicción cuando la Duodécima Disposición Transitoria Complementaria Final de la LOGR, señala que serán las Direcciones Sectoriales quienes ejercerán las funciones específicas de un sector en el ámbito regional; de esta forma, la regulación sectorial alude a estas Direcciones las responsabilidades ambientales de acuerdo al rubro de su sector:

Cuadro 05: Desarrollo Normativo de las funciones ambientales de los GORES

Función	Normativa Sectorial de incidencia Ambiental	Órgano Administrativo responsable al que alude la regulación sectorial
En materia de Salud Ambiental	Ley N° 26842, Ley General de Salud R.M. N° 1295-2018/MINSA, Aprueban la NTS N° 144-MINSA/2018/DIGESA, Norma Técnica de Salud: “Gestión Integral y Manejo de Residuos Sólidos en Establecimientos de Salud, Servicios Médicos de Apoyo y Centros de Investigación” R.M. N° 811-2015-MINSA, Aprueban Directiva N° 038/MINSA-DIGESA.V.02. "Procedimiento para la evaluación de la Calidad Sanitaria de las Playas del Litoral Peruano"	Dirección Regional de Salud (DIRESA)
En materia Forestal y de Fauna Silvestre	Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre D.S.N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal D.S.N° 019-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre D.S.N° 020-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales D.S.N° 021-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS)
En materia de Pesca y Acuicultura	Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca Decreto Legislativo N° 1195, Ley General de Acuicultura D.S. N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca D.S. N° 003-2016-PRODUCE, Reglamento de la Ley General de Acuicultura D.S. N° 012-2019-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura. D.S. N° 017-2017-PRODUCE, Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades Pesquero Acuicolas	Dirección Regional de Producción (DIREPRO)
En materia Pequeña Minería y Minería Artesanal	Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. Decreto Legislativo N° 1101, establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal Decreto Legislativo N° 1336, establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral. D.S. N° 013-2002-EM, Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMH)
En materia de Hidrocarburos y Electrificación rural	Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural D.S. N° 014-2019-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas D.S. N° 025-2007-EM, Reglamento de la Ley General de Electrificación Rural D.S. N° 039-2014-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburo	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMH)

En materia de Turismo (*)	R.M. N° 272-2017-MINCETUR, Pre Publicación del "Proyecto del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Turismo" R.M. N° 314-2018-MINCETUR, Pre Publicación del "Proyecto del Reglamento de Supervisión Ambiental del Sector Turismo"	Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR)
---------------------------	--	--

Fuente: *Elaboración Propia*

(*) *El sector turismo aún carece de regulación ambiental propia; no obstante, se han pre publicado proyectos normativos de carácter ambiental, haciendo referencia que, en materia de descentralización, las responsabilidades serán asumidas por las DIRCETUR*

Si bien es cierto, la regulación sectorial, no “impone” a los GORE la obligación de que estas funciones sean asumidas necesariamente por estas Direcciones Sectoriales, lo cierto es que, en el marco del proceso de transferencia de competencias, fueron estas quienes asumieron las responsabilidades ambientales sectoriales; ello ha conllevado que en la mayoría de casos, su ejercicio sea desarrollado de forma ineficiente ya sea en materia de certificación ambiental o en el marco del ejercicio de su potestad sancionadora, incluso, en la mayoría de casos la ineficiencia u omisión en el cumplimiento de estas funciones está directamente vinculado con casos de corrupción, lo cual se ha traducido en parte a la desprotección del ambiente como bien jurídico protegido, concluyendo en parte que asignar responsabilidades ambientales a unidades orgánicas u oficinas dedicadas a realizar actividades principales con la promoción de la inversión no sea la respuesta correcta.

2.2. Análisis del contenido del artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El artículo 53° de la LOGR, se constituye como el dispositivo por excelencia en representar las funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial, pero a la vez, la falta de precisión sobre sus incisos, han generado las debilidades ya identificadas en la GRRNMA y las ARA. De esta forma, podemos agrupar a las funciones señaladas en el acotado dispositivo en cuatro (04) grandes grupos, esto es, aquellas de ámbito normativo y de planificación ambiental (Incisos a, c, e, f, g, i), del ejercicio de la Autoridad Ambiental Regional (Inciso b), sobre gestión y conservación de la diversidad biológica (Incisos d, y j) y el adecuado control de la calidad ambiental a través de la evaluación del impacto ambiental y la respectiva potestad sancionadora en materia ambiental (Inciso h).

En ese contexto, podemos señalar que el artículo 53° se conforma predominantemente por un sentido de planificación en materia ambiental, puesto que sobre los mismos se les encarga los gobiernos regionales, aprobar tanto su Política en materia ambiental como aquella en materia de Ordenamiento Territorial, lo cual debe traducirse a la vez que dichas políticas se vean reflejadas en las estrategias regionales de diversidad biológica y sobre cambio climático, así como la promoción de la educación ambiental y la constitución de planes y programas en materia de servicios ambientales en bosques naturales o áreas protegidas.

De otro lado, el acotado artículo también involucra el ejercicio de la Autoridad Ambiental Regional, entendida esta como la capacidad del gobierno regional de articular, concertar y procurar la aplicación de la política ambiental regional, sobre las instituciones y actores que se desenvuelven en dicha jurisdicción, lo cual se debe lograr a través de la adecuada implementación del sistema regional de gestión ambiental (SRGA).

Igualmente, el dispositivo enmarca en los gobiernos regionales, la capacidad para formular y administrar Áreas de Conservación Regional (ACR), las cuales deben hacerse en mérito a lo señalado por la regulación que apruebe el SERNANP (como la Resolución Presidencial N° 144-2015-SERNANP), y generar la preservación de las mismas, las cuales se deben hacer en coordinación con los gobiernos locales; cabe resaltar que el literal j), del Artículo 53°, indica que también los gobiernos regionales son competentes para administrar territorios insulares, lo cual, resulta peculiar, en tanto, a la fecha no existe experiencias sobre conservación regional en el ámbito insular o marítimo.

A su vez, el aludido artículo posibilita a los gobiernos regionales la capacidad de ejercer en primer término la evaluación del impacto ambiental sobre contratos y proyectos, así como la respectiva potestad sancionadora para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales regionales; no obstante, esta facultad resulta un tanto paradójica, puesto que, generalmente las competencias en materia de certificación y fiscalización ambiental residen en Direcciones o Gerencias distintas a las GRRNMA y las ARAs. Ello se debe principalmente a la forma en como están configuradas estas funciones, pues su generalidad en la misma ha impedido que se realicen de forma idónea, ello sumado a la existencia de similares atribuciones en otros

artículos, lo que permiten que esta última facultad, sea la menos ejercida por parte de las áreas ambientales de los GOREs.

Como puede deducirse, las funciones del artículo 53° de la LOGR, no regulan una actividad económica en concreto, es decir, la visión de este artículo no es sectorial; antes bien, es eminentemente territorial, ello es explicado, entre otras razones porque dicho dispositivo es anterior a la creación del MINAM y con ello de un sector ambiental predefinido; y porque, las funciones abordadas presentan una visión sistémica del ejercicio de las atribuciones ambientales, puesto que los aspectos relativos a la aprobación de estrategias, políticas y planes en materia ambiental así como del SRGA, son transversales independientemente del sector o nivel de gobierno que se desenvuelva en el ámbito territorial de estos instrumentos; no obstante, consideramos que esta visión territorial del artículo 53° debió ser complementada con el resto de atribuciones ambientales de la LOGR, y todas ser integradas en dicho artículo, a efectos de contribuir plenamente con el cumplimiento de las políticas y planes ambientales de este artículo, así como evitar los sesgos sectoriales ya abordados.

2.3. Vacíos Legales en el marco del SNGA y su relación con los SRGA.

Tal y como ya se había indicado, la descentralización también se involucra dentro del SNGA, cuya finalidad se enmarca en, orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, estando integrado por las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales.

Dicho ello, la creación del SNGA tiene por objeto asegurar el eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de los distintos niveles de gobierno para el correcto ejercicio de sus atribuciones ambientales; fortaleciendo los mecanismos de transectorialidad, orientando, integrando, coordinando, evaluando, supervisando y garantizando la aplicación de las

políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir con la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley General del Ambiente (artículo 15°), el SNGA se encuentra integrado por sistemas, sectoriales, regionales, locales y otros sistemas específicos de carácter transectorial, relacionados a la aplicación de instrumentos de gestión ambiental (IGA); en ese sentido, podemos establecer que el SNGA está compuesto por subsistemas bajo los siguientes ámbitos:

- Sistemas Transectoriales: aplicables a diversas entidades de los distintos niveles de gobierno, incluido Gobiernos Regionales, respecto de un IGA determinado; bajo esta clasificación, podremos encontrar al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH), Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).
- Sistemas Sectoriales: aplicables a un sector determinado, y a los niveles de gobierno, en lo que corresponda, bajo esta clasificación podremos encontrar los Reglamentos de Protección Ambiental (RPA) de los sectores de Minería (DS N° 40-2014-EM), Electricidad (DS 29-94-EM), Hidrocarburos (DS N° 39-2014-EM), Saneamiento y Edificaciones (DS 15-2012-VIVIENDA), Agricultura (DS N° 19-2012-AG), Industria (DS N° 17-2015-PRODUCE), Transportes (DS N° 004-2017-MTC), Pesca y Acuicultura (DS N° 012-2019-PRODUCE)
- Sistemas Regionales: establecido por un Gobierno Regional y aplicable en una jurisdicción determinada, tomando en cuenta el SNGA, y los subsistemas transectoriales y sectoriales.
- Sistemas Locales: establecido por un Gobierno Local y aplicable a su jurisdicción determinada, tomando en cuenta el SNGA, y los subsistemas transectoriales, sectoriales y regionales.

En ese entendido, el numeral 22.2, del artículo 22^{o7}, de la Ley N° 28245, en concordancia con el Literal b), del artículo 53° de la LOGR, disponen que los Gobiernos Regionales en coordinación con las Comisiones Ambientales Regionales son competentes para implementar sus Sistemas Regionales de Gestión Ambiental (SRGA).

Cabe resaltar que los Gobiernos Regionales ejercen funciones ambientales comprendidas tanto en los sistemas transectoriales (SINIA, SINANPE, SNGRH, SEIA y SINEFA) como en aquellos sectores en donde se les ha transferido estas atribuciones (minería, energía, hidrocarburos, pesquería, forestal, turismo y salud), los cuales no necesariamente contemplan normativa ambiental específica o no abordan al nivel que se requiere, los aspectos necesarios para su ejercicio efectivo, por ejemplo, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, no precisa la forma de gestión de las Áreas de Conservación Regional (ACR), ni el procedimiento para aprobar sus Planes Maestros, o la designación de jefes y guardaparques de estas Áreas y mucho menos criterios para la constitución de Contratos de Administración sobre las mismas o la posibilidad o no de crear Zonas de Amortiguamiento (ZA) para ACR; de igual manera, la gestión ambiental de la Pequeña Minería (PM) y Minería Artesanal (MA) se remite de manera supletoria y con poca precisión al Reglamento equivalente para la Gran y Mediana Minería (DS N° 04-2014-EM), normativa que no se encuentra diseñada para las actividades mineras de competencia regional y cuyos requisitos y exigencias no son aplicables a la PM y MA; o en el peor de los casos, existen sectores como salud o turismo que no contemplan una normativa ambiental específica, lo que imposibilita la existencia de criterios claros en materia de evaluación del impacto ambiental o fiscalización y sanción ambiental.

En ese contexto, el Artículo 37° del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, parecería encontrar solución al problema antes abordado, puesto que concibe a los Sistemas Regionales de Gestión Ambiental (SRGA), con la finalidad de desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental regional y las normas que regulan su organización y funciones.

⁷ Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
Artículo 22.- Del ejercicio regional de funciones ambientales

(...)

22.2 Los Gobiernos Regionales deben implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las Comisiones Ambientales Regionales y el CONAM, sobre la base de los órganos que desempeñan diversas funciones ambientales en el Gobierno Regional.

A su vez, el acotado artículo precisa que los SRGA se encuentran integrados por un conjunto organizado de entidades públicas privadas y de la sociedad civil que asumen responsabilidades y niveles de participación relativas a:

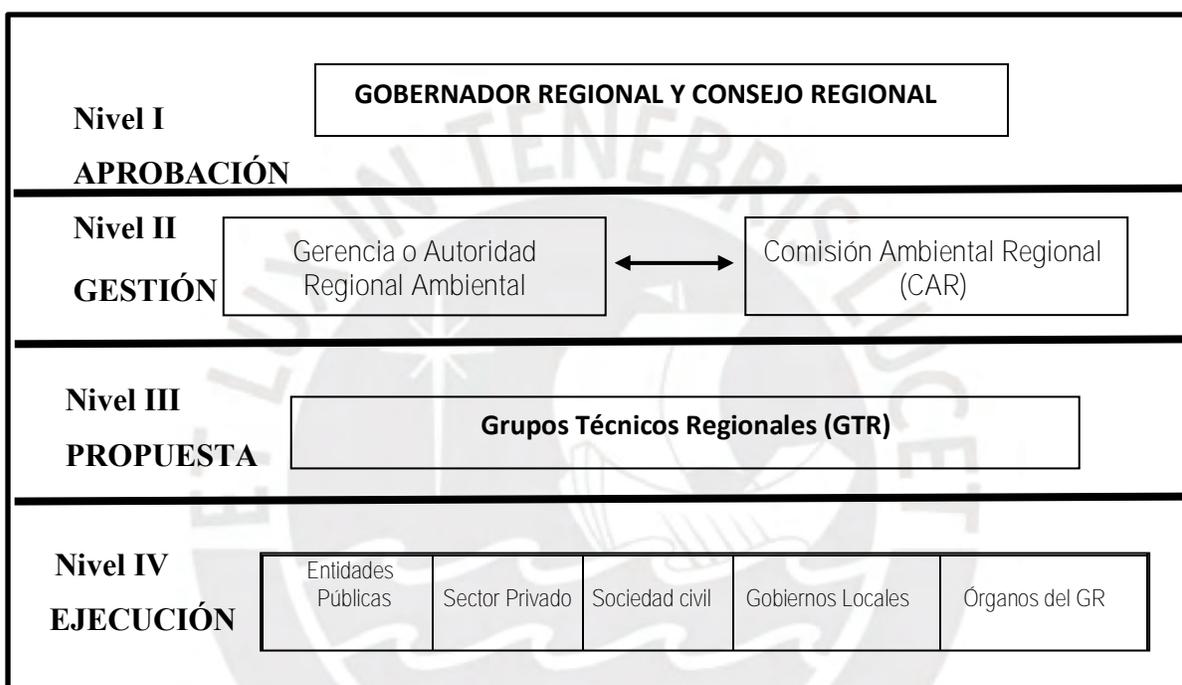
- La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
- La reducción, mitigación y prevención de los impactos ambientales negativos generados por las múltiples actividades humanas;
- La obtención de niveles ambientalmente apropiados de gestión productiva y ocupación del territorio;
- El logro de una calidad de vida adecuada para el pleno desarrollo humano.

Lo antes indicado, supone que, a nivel de Gobierno Regional, el SRGA tenga la capacidad suficiente para articular a las diversas instituciones ambientales de los distintos niveles de gobierno y garantizar la adecuada participación ciudadana en el ejercicio de las funciones ambientales regionales, los mismos que luego podrán plasmarse en políticas, planes, instrumentos y acuerdos a nivel ambiental.

De lo antes mencionado, daría a inferir que se le encarga a los SRGA, la capacidad para desarrollar la legislación ambiental necesaria para que los GORE, las Autoridades Ambientales de los tres niveles de gobierno, las Empresas, las Sociedades Civiles, y las ONGs, tengan un marco de intervención claro en una jurisdicción determinada; a esta atribución le podremos denominar como la “*Dimensión Territorial de los SRGA*”. Cabe destacar que esta dimensión, se encuentra en menor o mayor medida regulada en el propio DS N° 008-2005-PCM, la cual, basada en el diseño del ya desaparecido Marco Estructural de la Gestión Ambiental (MEGA), establece lineamientos para la constitución de la estructura del SRGA, conformada por cuatro (04) niveles encargados de la aprobación (nivel I), gestión (Nivel II), propuesta (Nivel III) y ejecución (Nivel IV) de la normativa ambiental regional. Este aspecto en concreto, ha sido el que mayor desarrollo presenta en los SRGA creados, tal es así que, podremos encontrar en el Nivel II, a las denominadas Comisiones Ambientales Regionales (CAR) como las instancias por excelencia que integran a las Entidades Públicas

y Privadas de relevancia ambiental en el ámbito de intervención del GORE; de igual forma, en el Nivel III encontramos a los Grupos Técnicos Regionales (GTR) encargados de proponer programas, normas o estrategias de índole ambiental, tales como la Estrategia Regional de Cambio Climático, Estrategia Regional de Diversidad Biológica, Estrategia Regional de Humedales, entre otros; esta dimensión puede conformarse bajo el siguiente detalle:

Gráfico 01: Dimensión Territorial de un SRGA



Fuente: MINAM, 2016

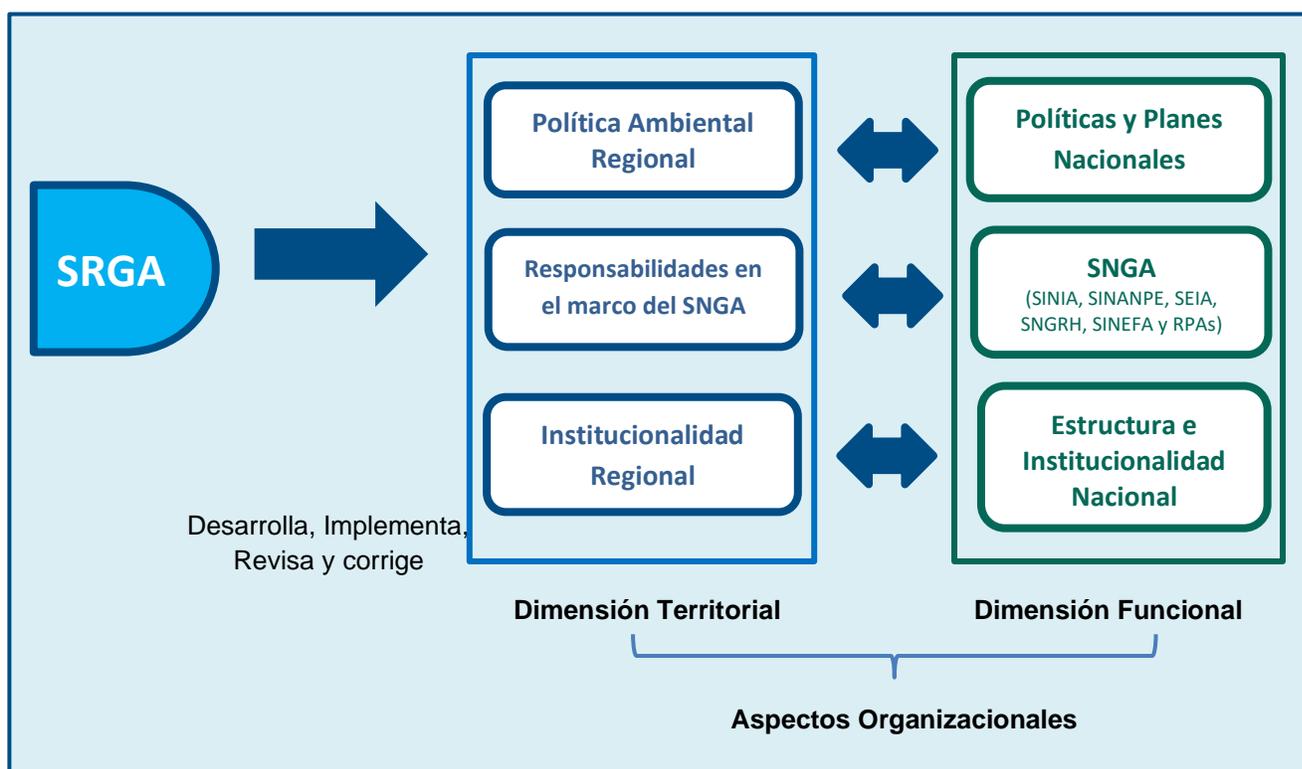
De igual manera, el acotado artículo 37°, pareciera también facultar a los GORE para corregir las imprecisiones o vacíos que ofrece la normativa ambiental que regula las funciones de estas entidades, a este aspecto lo podríamos llamar, “*Dimensión Funcional de los SRGA*”. Bajo esta premisa, los Sistemas Regionales deberían precisar las funciones ambientales que les han sido encomendadas en el marco de la normativa transectorial relativas a la información ambiental, la evaluación del impacto ambiental o la fiscalización ambiental, llenando los vacíos para el mejor desempeño en materia de minería, electricidad, hidrocarburos, pesquería, forestal, turismo o salud; no obstante, como veremos más adelante, ello no resulta ser correcto.

Ahora bien, tanto la Dimensión Territorial como la Dimensión Funcional no deben estar separadas, puesto que el ejercicio de las funciones ambientales por parte de los GORE requieren muchas veces de la intervención de otras Autoridades de nivel nacional o local, por ejemplo, en el marco de la evaluación del impacto ambiental se requiere de la intervención de las autoridades opinantes (SERNANP, ANA, Ministerios, entre otros), o de mecanismos de consulta como la CAR (Artículo 29° DS N° 002-2009-MINAM) para los procedimientos de participación ciudadana; de igual manera, la intervención conjunta en el marco de la supervisión ambiental es una realidad ya respaldada por el propio TUO de la LPAG (Artículo 239° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS); por ello, una adecuada gestión ambiental regional, se dará siempre y cuando exista una articulación eficiente entre el GORE y las Autoridades de nivel nacional y local involucradas.

Finalmente, el artículo 37° del DS N° 008-2005-PCM, también abordaría la capacidad de que los SRGA corrijan la normativa que regula la organización de los GORE; esto presenta mayor fuerza, cuando la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SNGA (Ley N° 28245), precisa que cada entidad pública debe reestructurar sus unidades ambientales a fin de incluir dentro de su ámbito, las actividades de su competencia en el marco de las leyes sectoriales. De todos, este es el aspecto menos abordado por los SRGA y no por ello es un tema irrelevante, por el contrario, se constituye en un tema necesario, toda vez que la mayoría de GORE presentan una estructura organizativa a nivel ambiental muy fragmentada, compuesta por varias Direcciones o Gerencias que ven en menor o mayor medida los aspectos ambientales; de esta forma, aunque un SRGA no tiene por qué suplir la naturaleza propia de los instrumentos de gestión como el ROF o el TUPA, si puede plantear las bases necesarias para corregir los aspectos organizacionales en materia ambiental, planteando las bases y atribuciones más relevantes para el ejercicio de la Autoridad Ambiental Regional, ya sea a través de sus Gerencias Regionales o ARAs cuyo rol principal no solo será en ejercer de manera unificada todas las funciones ambientales regionales, sino que también deberá procurar que todas las autoridades intervinientes en el SRGA (de nivel nacional y local) cumplan con sus roles y obligaciones; esta lógica antes abordada, fue esbozada por la Estrategia para el Reforzamiento del Desempeño Ambiental Descentralizado

(Resolución Ministerial N° 254-2014-MINAM), en la cual indica que la gestión descentralizada en materia ambiental implica un cambio gradual de enfoques y de prácticas que pasan de la gestión sectorial hacia la gestión territorial integral, lo que supone entonces, erradicar de una buena vez el enfoque sectorial y fragmentario de la actual gestión ambiental regional.

Gráfico 02: Interrelación de las Dimensiones de un SRGA



Fuente: *Elaboración Propia*

Empero, a pesar de los interesantes aspectos abordados en el artículo 37°, lo cierto es que la legislación nacional no ha llenado de contenido los alcances que deben contener los SRGA, antes bien, solo se cuenta con el Decreto de Consejo Directivo N° 035-2003-CD/CONAM, que aprobó la “Guía para el Sistema Regional de Gestión Ambiental”, la cual, dada su antigüedad, se aboca a desarrollar de forma muy básica, la dimensión territorial de los SRGA; esto explica porque a día de la fecha, la mayoría de estos sistemas regionales, presentan tan poco desarrollo normativo, tal y como se detalla a continuación:

Cuadro 06: Nivel de Implementación de los SRGA en el Perú al 2019

Entidad	Norma de creación	Actualización	Dimensión Territorial(*)	Dimensión Funcional(**)	Regula Aspectos de Organización(***)
GORE – Huánuco	O.R. N° 075- GOB.REG.HVCA- CR (2006)	O.R. N° 411- GOB.REG.HVCA- CR (2019)	Si	Si	No
GORE – Cusco	O.R. 020-2004-CR- GRC.CUSCO	O.R. N° 146-2018- CR-GRC.CUSCO	Si	Si	No
GORE – La Libertad	O.R. N° 004-2004- CR/GRL	O.R. N° 028-2018- CR/GRL	Si	Si	Si
GORE – Huánuco	O.R. N° 052-2006- CR-GRH	O.R. N° 100-2018- GRHCO	Si	Si	No
GORE – Loreto	O.R. N° N° 014-2004- CR-GRL	O.R. N° 028-2017- GRL-CR	Si	Si	Si
GORE – Puno	O.R. N° 020-2005- CR-GRP	O.R. N° 07-2017-GR PUNO-CRP	Si	Si	No
GORE – Junín	O.R. N° 083-2008- GRJ-CR	O.R. N° 254-GRJ-CR (2017)	Si	Si	No
GORE – Moquegua	O.R. N° 008-2006- GR-GRM	O.R. N° 14-2014-CR- GRM	Si	Si	No
GORE – Cajamarca	O.R. N° 017-2007- GR.CAJ-CR	O.R. N° 013-2014- GR.CAJ-CR	Si	Si	No
GORE – Amazonas	O.R. N° 043-2004- GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS-CR	O.R. N° 366- GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS-CR (2015)	Si	Si	Si
GORE – Piura	O.R. N° 077-2005- GRP-CR	O.R. N° 294-2014- GRP-CR	Si	Si	No
GORE – Lambayeque	O.R. N° 026-2003- GR.LAMB.-CR	O.R. N° 008-2012- GR.LAMB.-CR	Si	Si	No
GORE - Lima	O.R. N° 04-2008-CR- RL	No	Si	No	No
GORE – Madre de Dios	O.R. N° 027-2006- GRMDD-CR	No	Si	No	No
GORE – Tumbes	O.R. N° 000031- 2005- GOB.REG.TUMBES- CR	No	Si	No	No
GORE – Arequipa	O.R. N° 011-2004- CR-AREQUIPA	No	Si	No	No
GORE – Ucayali	O.R. N° 013-2005- GRU-CR	No	Si	No	No

Entidad	Norma de creación	Actualización	Dimensión Territorial(*)	Dimensión Funcional(**)	Regula Aspectos de Organización(***)
GORE – Ayacucho	O.R. N° 013-05- GRA-CR	No	Si	No	No
GORE – Apurímac	O.R. N° 018-2005- CR-APURIMAC	No	Si	No	No
GORE – Tacna	O.R. N° 033-2004- CR- GOB.REG.TACNA	No	Si	No	No
GORE – Ica	O.R. N° 0015-2004- GORE-ICA	No	Si	No	No
GORE – Callao	O.R. N° 008-2004- REGION CALLAO- CR	No	Si	No	No
GORE – Ancash	O.R. N° 003-2004- REGION ANCASH- CR	No	Si	No	No

Fuente: *Elaboración Propia*

(*) Disposiciones contenidas dentro del SRGA que regulan aspectos de los IV niveles de la estructura del sistema.

(**) Disposiciones relativas a complementar los sistemas funcionales del SNGA (SINIA, SINANPE, SINEFA, SEIA, SNGR)

(***) Disposiciones relativas a mejorar y fortalecer el ejercicio de la Autoridad Ambiental Regional, incluyendo la unificación de atribuciones ambientales en un solo órgano administrativo.

Empero, a pesar de las atribuciones antes indicadas, lo cierto es que la falta de desarrollo normativo por parte de los SRGA aprobados, se debe principalmente, a la propia estructuración de nuestro sistema jurídico, el cual impide a los gobiernos regionales atribuirse de forma expresa competencias no respaldadas por un marco legal en concreto. En efecto, si bien, al amparo de la Constitución Política (Artículos 191° y 192°) y la LBD (Artículos 8° y 9°), los gobiernos regionales, cuentan con autonomía política para normar, regular y administrar los asuntos de su competencia; estos también se encuentran supeditados al cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo (Artículo 4° de la Ley N° 29158), aunado a ello, el Tribunal Constitucional, ha precisado que en mérito al principio de unidad del Estado, la denominada cláusula residual opera a favor del gobierno nacional, siendo que, las competencias regionales sólo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, corresponde a la competencia exclusiva del Gobierno Central.

De esta forma, sin un marco regulatorio explícito, resultará un ejercicio infructuoso para aquel Gobierno Regional que pretenda regular de forma acertada su Gestión Ambiental Regional, puesto que los vacíos legales antes abordados, no podrían ser precisados por las entidades subnacionales, toda vez que, en mérito a la cláusula residual, al no otorgarse por norma expresa la competencia de desarrollo normativo sobre estas materias, se entenderá que las mismas, constituyen facultades todavía dentro de la esfera competencial del Gobierno Nacional.

Por tal motivo, urge que el Artículo 37° del Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, sea modificado a fin de precisar las materias y/o aspectos concretos que los Gobiernos Regionales pueden incorporar en sus SRGA, más allá de la mera Dimensión Territorial, que, a pesar de no ser irrelevante, amerita que coexista con un marco normativo regional idóneo que le permita ejercer los roles de ejecución, propuesta, coordinación y aprobación, sobre aspectos regulatorios claros y precisos.

Adicionalmente a la necesidad de modificación del acotado artículo 37°, se debe mencionar que de forma complementaria, se puede abordar como solución al problema antes indicado, la experiencia suscitada con los Reglamentos de Protección Ambiental Sectoriales, los cuales cuentan con un marco jurídico claro para su desarrollo; puesto que, respaldado por la capacidad de opinante vinculante del MINAM sobre toda política y norma ambiental (Literal j, del Artículo 9° de la Ley N° 28245), se emitió la Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM , por el cual aprobó la Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial y cuyas disposiciones, se centraron en precisar los aspectos que la normativa sectorial debería desarrollar en materia ambiental.

Dicho ello, en base a lo indicado en el presente apartado, pasamos a proponer un texto sustitutorio al Artículo 37°, así como una matriz de contenido del SRGA.

Cuadro 07: Propuesta de modificación del Artículo 37° del DS N° 008-2005-PCM

Dispositivo Vigente	Propuesta
<p>Artículo 37.- Del Sistema Regional de Gestión Ambiental.-</p> <p>El Sistema Regional de Gestión Ambiental tiene como finalidad desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental regional y las normas que regulan su organización y funciones en el marco político e institucional nacional; para guiar la gestión de la calidad ambiental, el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos naturales, y el bienestar de su población.</p> <p>Está integrado por un conjunto organizado de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil que asumen diversas responsabilidades y niveles de participación, entre otros, en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; b) La reducción, mitigación y prevención de los impactos ambientales negativos generados por las múltiples actividades humanas; c) La obtención de niveles ambientalmente apropiados de gestión productiva y ocupación del territorio; d) El logro de una calidad de vida adecuada para el pleno desarrollo humano. <p>El Sistema Regional de Gestión Ambiental es parte componente del SNGA y se rige por lo establecido por la Ley y el presente reglamento. Se regula mediante una, Ordenanza Regional, previa opinión favorable del CONAM.</p>	<p>Artículo 37.- Del Sistema Regional de Gestión Ambiental.-</p> <p>El Sistema Regional de Gestión Ambiental (SRGA) tiene como finalidad desarrollar, implementar, revisar y corregir la política ambiental regional y las normas que regulan su organización y funciones en el marco político e institucional nacional; para guiar la gestión de la calidad ambiental, el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos naturales.</p> <p>Está integrado por un conjunto articulado de instituciones públicas, privadas y organismos representativos de la sociedad civil que ejercen competencias, funciones o asumen responsabilidades en materia ambiental o de recursos naturales en el ámbito territorial del gobierno regional.</p> <p>El SRGA se regula mediante Ordenanza Regional, previa opinión favorable del MINAM y comprende los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Estructura y composición del SRGA. b) Criterios para la Información Ambiental Regional. c) Procedimientos para la gestión y conservación de la Diversidad Biológica, en el ámbito regional. d) Procedimientos complementarios para la evaluación del Impacto Ambiental. e) Criterios y procedimientos para la fiscalización ambiental. f) Criterios de coordinación en la gestión de los recursos hídricos. g) Mecanismos de articulación y procedimientos complementarios en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre, pesca y acuicultura y gestión de riesgo. h) Mecanismos para la mejora y cumplimiento del SRGA. i) Aspectos organizacionales y ejercicio de la Autoridad Ambiental Regional. j) Otros de relevancia regional y en el marco del SNGA.

Dispositivo Vigente	Propuesta
	El SRGA es parte componente del SNGA y se rige por lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, así como lo lineamientos establecidos por MINAM mediante Resolución Ministerial.

Fuente: Elaboración Propia

Cuadro 08: Propuesta de Estructura o Contenido Básico de un SRGA

Aspectos Abordados	Contenido de los Aspectos Abordados
Disposiciones Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Objeto • Ámbito de aplicación • Instrumentos de Gestión Ambiental Regional
Estructura y composición del SRGA	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles Estructurales del SRGA (Nivel I, II, III y IV) • Disposiciones y funciones de la Autoridad Ambiental Regional • Disposiciones y funciones de la Comisión Ambiental Regional (CAR) • Disposiciones y funciones de los Grupos Técnicos Regionales • Obligaciones de la sociedad civil y administrados
Criterios para la Información Ambiental Regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Órgano Encargado de la administración del SIAR • Obligaciones de brindar información ambiental • Mecanismos de interoperabilidad con otros sistemas de información
Procedimientos para la gestión y conservación de la Diversidad Biológica, en el ámbito regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de un Sistema de Conservación Regional • Modalidades de Conservación de la Diversidad Biológica • Mecanismos de articulación con las autoridades competentes en la conservación y gestión de la diversidad biológica. • Lineamientos técnicos para la constitución de Sitios Prioritarios para la Conservación de la Diversidad Biológica. • Procedimientos complementarios para la gestión y administración de ACR. • Mecanismos para la implementación de MERESE dentro de ACR
Procedimientos complementarios para la evaluación del Impacto Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos complementarios para la administración del registro de consultoras ambientales. • Mecanismos complementarios que faciliten la eficiencia en la evaluación del impacto ambiental. • Mecanismos y criterios para la coordinación con los opinantes vinculantes y no vinculantes.

Aspectos Abordados	Contenido de los Aspectos Abordados
	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos complementarios para los procedimientos de participación ciudadana.
<p>Criterios y procedimientos para la fiscalización ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para el ejercicio de la evaluación ambiental. • Procedimiento para el ejercicio de la supervisión ambiental. • Disposiciones para la constitución de un Reglamento Sancionador. • Lineamientos técnicos para la metodología de cálculo de multas • Criterios de coordinación para la aprobación del PLANEFA.
<p>Criterios de coordinación en la gestión de los recursos hídricos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de coordinación con la Autoridad Nacional del Agua. • Mecanismos complementarios para la gestión de los Consejos de Cuenca. • Mecanismos complementarios para la articulación con los GETRAM
<p>Mecanismos de articulación y procedimientos complementarios en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre, pesca y acuicultura y gestión de riesgo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de articulación para la evaluación del impacto ambiental en el marco de la gestión de los recursos hidrobiológicos. • Mecanismos de articulación en la fiscalización ambiental de los recursos forestales y de fauna silvestre y los recursos hidrobiológicos. • Mecanismos para la aplicación de MERESE en los recursos forestales y de fauna silvestre. • Disposiciones sobre Ordenamiento Territorial y la Gestión de Riesgo de Desastres.
<p>Mecanismos para la mejora y cumplimiento del SRGA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones para la supervisión y cumplimiento del SRGA. • Disposiciones para la mejora continua del SRGA. • Disposiciones para el seguimiento del cumplimiento de los IGAs regionales.
<p>Aspectos organizacionales y ejercicio de la Autoridad Ambiental Regional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones para la gestión ambiental integral. • Disposiciones reglamentarias para la constitución de una Autoridad Regional Ambiental.

Fuente: *Elaboración Propia*

2.4. Vacíos Legales y debilidades identificadas en la creación de ARAs como órganos administrativos.

La creación de ARAs en el Perú no es nueva, antes bien, se inicia en el año 2007 cuando el Gobierno Regional de Arequipa a través de la Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA, decidió modificar su Estructura Orgánica y con ello el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, en el cual se incorporaba en el Capítulo VIII, a la Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA), a partir de ello, diversos GOREs en mayor o menor medida han creado diversas ARAs, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 09: Autoridades Regionales Ambientales (ARA) en el Perú al 2019

Norma de creación	Denominación	Nivel Organizacional
Ordenanza Regional N° 012-2015-GRL-CR	ARA – Loreto	Órgano de línea, dependiente de la Gerencia General del Gobierno Regional
Ordenanza Regional N° 175-2014-GRJ/CR	ARA – Junín	Órgano dependiente de la Gerencia General Regional
Ordenanza Regional N° 002-2014-RMDD/CR	ARA - Madre de Dios	Órgano desconcentrado dependiente de la Gerencia General Regional
Ordenanza Regional N° 013-2011-CR-GRH	ARA – Huánuco	Órgano Técnico-Normativo, dependiente de la Gerencia Regional General,
Ordenanza Regional N° 001-2013-GRU/CR	ARA – Ucayali	Órgano dependiente de la Gerencia General Regional
Ordenanza Regional N° 327-Gobierno Regional Amazonas/CR	ARA – Amazonas	Órgano con autonomía técnica y normativa, dependiente de la Gerencia General Regional
Ordenanza Regional N° 037-2010-GRSM/CR	ARA - San Martín	Órgano Desconcentrado del Gobierno Regional, con autonomía técnica y administrativa.
Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA	ARMA – Arequipa	Órgano Desconcentrado, dependiente de la Presidencia del Gobierno Regional, con autonomía administrativa.

Fuente: Elaboración Propia

Cabe denotar que, a la fecha, de los veinticinco (25) GOREs en el Perú, solo ocho (08) han creado una ARA, lo que hace que por lo menos a nivel de normativa regional, solo exista un 32% de estas entidades descentralizadas que reconocen este tipo de organización con la finalidad de concentrar funciones ambientales en una sola unidad administrativa; no obstante,

si nos remitimos a nivel de implementación y ejercicio de todas las funciones ambientales, ese número puede aún verse reducido.

Por ejemplo, retomando el caso de Arequipa, a pesar de que mediante Ordenanza Regional N° 033-Arequipa, se dispuso la concentración de las funciones en materia ambiental de las Gerencias y/o Direcciones Regionales de Energía y Minas, Producción, Comercio Exterior y Turismo y Salud al ARMA, a la fecha este órgano desconcentrado, aun no ejerce las funciones ambientales en materia de salud, adicionalmente, es preciso indicar que las funciones en materia forestal y de fauna silvestre aún no han sido transferidas al GORE Arequipa por parte del MINAGRI (Resolución Ministerial N° 0221-2019-MINAGRI). Por su parte, en el caso de los GOREs de la Amazonía, la creación de ARAs presenta una connotación distinta, pues su creación se debió al cumplimiento del primer acuerdo de la declaración de Grey Towers (2011), por el cual los gobernadores regionales de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios, se comprometieron a conformar estos órganos y dotarles de competencias en materia forestal; no obstante, a partir del 2018, las ARAs de Loreto y Ucayali han perdido sus competencias forestales a razón de la creación de Gerencias Regionales Forestales y de Fauna Silvestre. Finalmente, desde el Gobierno Nacional, se han encargado a las ARA de San Martín y Arequipa, nuevas responsabilidades ambientales en materia de transportes y saneamiento, a través de la modalidad temporal de delegación de competencias.

Cuadro 10: Nivel de Implementación de las Autoridades Regionales Ambientales (ARA) en el Perú al 2019

Denominación	Norma de creación	Implementación	Sectores que ejerce	Competencias sectoriales ambientales faltantes de transferir
ARA – Loreto	Ordenanza Regional N° 012-2015-GRL/CR	Implementada	<i>No ejerce sectores (ejerció el sector forestal) (*)</i>	Todas
ARA – Junín	Ordenanza Regional N° 175-2014-GRJ/CR	<i>Derogada (**)</i>	<i>Derogada(**)</i>	Todas
ARA - Madre de Dios	Ordenanza Regional N° 002-2014-RMDD/CR	<i>No Implementada</i>	<i>No ejerce sectores</i>	Todas

Denominación	Norma de creación	Implementación	Sectores que ejerce	Competencias sectoriales ambientales faltantes de transferir
ARA – Ucayali	Ordenanza Regional N° 01-2013-GRU/CR	Implementada	<i>Ejerció el sector forestal</i> ^(***)	Salud
			Pesca ^(***)	Pesca y Acuicultura ^(***)
			Energía ^(***)	Energía ^(***)
			Minería ^(***)	Minería ^(***)
ARA – Amazonas	Ordenanza Regional N° 327-2013-GRA	Implementada	Forestal y Fauna Silvestre	Salud Pesca y Acuicultura Energía Minería
ARA – Huánuco	Ordenanza Regional N° 013-2011-CR/GRH	<i>No Implementada</i>	<i>No ejerce sectores</i>	Todas
ARA - San Martín	Ordenanza Regional N° 037-2010-GRM/CR	Implementada	Turismo	Salud
			Forestal y Fauna Silvestre	Pesca y Acuicultura
			Residuos Sólidos	
			Vivienda ^(****)	Energía
Transportes ^(****)	Minería			
ARMA – Arequipa	Ordenanza Regional N° 010-AREQUIPA	Implementada	Pesca y Acuicultura	Salud
			Minería	
			Energía	
			Turismo	
			Residuos Sólidos	
			Vivienda ^(*****)	
Transportes ^(*****)				

Fuente: *Elaboración Propia*

^(*) Mediante Ordenanza Regional N° 014-2018-GRL-CR, se crea la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, trasladando las funciones en materia forestal y fauna silvestre de la ARA-Loreto a la Gerencia Regional en mención.

^(**) Según lo indicado en la Ordenanza Regional N° 206-GRJ/CR, del 18 de agosto del 2015.

^(***) Mediante Ordenanza Regional N° 003-2019-GRU-CR, se crea Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre y se asigna funciones forestales antes asumidas por la ARA-Ucayali; igualmente, a esta última se le asignan competencias de evaluación ambiental de IGAs en materia de pesca, minería y energía, no obstante, las competencias en materia de fiscalización ambiental siguen siendo ejercidas por las gerencias sectoriales.

^(****) Ejerce competencias en evaluación y supervisión ambiental en materia de saneamiento, así como evaluación ambiental en materia de transportes, según Convenio N°689-2017-VIVIENDA y Convenio MTC-GORE-SM, aprobado por Resolución Ministerial N°1206-2017-MTC/01.02, respectivamente.

^(*****) Ejerce competencias en evaluación y supervisión ambiental en materia de saneamiento, así como evaluación ambiental en materia de transportes, según Convenio N° 952-2017-VIVIENDA y Convenio N° 148-2018-GRA/GR, respectivamente.

Como se observa, Arequipa ha consolidado su Autoridad Regional Ambiental (ARMA), la misma que tiene carácter de órgano desconcentrado del GORE Arequipa dependiente de la

Gobernadora Regional, creada mediante Ordenanza Regional N 10-Arequipa en el año 2007, la ARMA, cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones – ROF del año 2015, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 302-AREQUIPA de fecha 26 de enero de 2015, en el cual contempla como unidad orgánica ambiental, a la Sub Gerencia de Calidad Ambiental (Artículo 16 del ROF), encargada del cumplimiento de las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental las cuales se encuentran detalladas en los artículos 8, 10 y 16 de su ROF vigente. Adicionalmente, la Sub Gerencia de Calidad Ambiental se encuentra conformada por cuatro (4) áreas las cuales no se encuentran estructuradas en su ROF, las cuales ejercen las competencias antes señaladas, siendo por tanto, esta Sub Gerencia la que aborda competencias en materia de Minería, Energía, Pesca y Acuicultura; adicionalmente, mediante Ordenanza N° 411-AREQUIPA, de fecha 20 de setiembre del 2019, se aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Gobierno Regional de Arequipa, el mismo que incorpora a la acotada Sub Gerencia, los procedimientos de evaluación ambiental de IGA en materia de infraestructura de residuos sólidos, cuya competencia se ha asignado a los gobiernos regionales por norma con rango de Ley (Artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1278) y aquellas en materia de saneamiento y transportes que han sido delegadas por parte del Gobierno Nacional.

En el caso de San Martín, su ARA fue creada mediante Ordenanza Regional N° 037-2010-GRM/CR, que aprobó el ROF del GORE San Martín, no obstante, en la actualidad el ROF vigente, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 036-2014-GRSM/CR y modificatorias, asignan funciones de supervisión y fiscalización ambiental en sentido estricto en materia forestal y de fauna silvestre las cuales se encuentran establecidos en los numerales 9) y 10) del Artículo 250° del ROF, los mismos que son atribuidos al ARA San Martín; igualmente, mediante Ordenanza Regional N° 023-2018-GRSM/CR y Ordenanza Regional N° 024-2018-GRSM/CR, se modifican el TUPA y el ROF del Gobierno Regional de San Martín, respectivamente, a tal efecto, se incorpora en la ARA-San Martín, las funciones de fiscalización ambiental en materia de turismo, así como las funciones de valuación ambiental de infraestructura de residuos sólidos y las competencias delegadas en materia de transporte y saneamiento.

En el caso de Amazonas, este cuenta con una ARA cuyas funciones se encuentran recogidas en la Ordenanza Regional N° 327-2013-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR, de fecha 17 de mayo de 2014, dicho instrumento (Artículo 29° del ROF) asigna las funciones de evaluación y supervisión ambiental en sentido amplio en control y vigilancia forestal a la ARA-Amazonas, a través del Área de Control Forestal y Fauna Silvestre; asimismo, mediante Ley N° 29763 (Artículo 19°), presenta potestad sancionadora a través de la Dirección Ejecutiva de Gestión de Bosques y de Fauna Silvestre (Numeral 13, del Artículo 25°, del ROF).

En el caso de Loreto es singular, pues en un monto su ARA, contaba con funciones forestales y de fauna silvestre a razón de la Ordenanza Regional N° 012-2015-GRL-CR, empero, mediante Ordenanza Regional N° 014-2018-GRL-CR, se crea la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre (GERFOR), trasladando las funciones en materia forestal y fauna silvestre de la ARA-Loreto a la Gerencia Regional en mención; por lo cual, si bien, dicho órgano administrativo no ha sido disuelto, podemos indicar que su capacidad de acción sea visto reducida considerablemente, más aun si tenemos en cuenta que era la única competencia sectorial que ejercía, por lo tanto, en la actualidad solo presenta las competencias del artículo 53° de la LOGR, es decir, maneja funciones que las GRRNGA ejercen y en cuyos gobiernos regionales no se han implementado ARAs.

Finalmente, en el caso de Ucayali ha seguido un camino mixto entre la realidad de Loreto y Arequipa, puesto que por Ordenanza Regional N° 017-2017-GRU/CR., se le asignaba funciones de fiscalización ambiental en sentido amplio y estricto son desarrolladas por la ARA-Ucayali, a través de la Subdirección de Fiscalización, Supervisión, Control Forestal y de Fauna Silvestre; no obstante mediante Ordenanza Regional N° 003-2019-GRU-CR, se crea la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre (GRFFS) y se asigna funciones forestales antes asumidas por la ARA-Ucayali; a su vez, a esta última se le asignan competencias de evaluación ambiental de IGAs en materia de pesca, minería y energía, no obstante, las competencias en materia de fiscalización ambiental siguen siendo ejercidas por las gerencias sectoriales.

Como es de observar, estos gobiernos subnacionales, han tenido un nivel variado de resultados, por un lado, podemos afirmar que las ARAs de Arequipa y San Martín se han ido consolidando con el tiempo, asumiendo más responsabilidades a lo largo de los años, en el caso de Amazonas, no ha presentado mayores cambios desde su creación (2013), empero, tanto Loreto como Ucayali se han visto afectadas por decisiones particulares de las gestiones regionales de turno, lo cual ha afectado las potestades y desempeño de estas, retirando o reasignando competencias ambientales; finalmente, el caso de Huánuco, Junín o Madre de Dios, es el ejemplo claro, de que sin la falta de interés político por parte de sus autoridades y sin un marco normativa claro, dichos modelos organizativos solo quedan en el papel, y a ello podríamos agregar las iniciativas inconclusas de otros gobiernos regionales que en algún momento quisieron adoptar este modelo.

Estos resultados tan variados, consideramos que se debe a la falta de un marco normativo preestablecido en la Constitución, la LBD y LOGR que establezcan de manera clara la conformación de las ARAs a nivel de la organización de los gobiernos regionales; de otro lado, las asignaciones presupuestales representan otro limitante, ello debido a que los recursos ordinarios son asignados a programas sectoriales concretos, muchas veces invisibilizando el enfoque ambiental que se da dentro de ellos.

De esta forma, a pesar de la aparente base constitucional con la que reviste a los gobiernos regionales, lo cierto es que, a día de la fecha, la creación de ARAs no representa un tema de prioridad por parte de los gobiernos regionales. Se hace evidente entonces, que la creación de ARAs no ha sido un modelo influyente en la mayoría de los gobiernos regionales, lo cual no supone necesariamente que su creación no sea del todo un modelo ineficiente; antes bien, una de las razones más deductivas es precisamente la falta de un marco normativo de carácter general que permita su creación y su implementación de forma clara y ordenada.

Igualmente, la ejecución presupuestal en materia ambiental, por parte de los gobiernos regionales, no ha supuesto un mayor variación con la creación de estos órganos administrativos, es así que en la actualidad, la función ambiental constituye el octavo puesto de ejecución presupuestal de un total de veinticuatro de ella, así, se advierte incluso que esta

ejecución presupuestal se ha reducido en el año 2018 (S/.115'237,661), en comparación con el año 2017 (S/.311'931,735) y cuya fuente sigue siendo mayormente proveniente de los recursos ordinarios. (Consulta Amigable MEF, 2019).

A razón de ello, surge la necesidad de presentar un marco normativo idóneo que establezca tanto la necesidad de concentrar competencias ambientales en un solo órgano administrativo, como también un incentivo para aquellas autoridades regionales que lo implementen,

Capítulo 3: Propuesta normativa para la implementación de veinticinco Autoridades Regionales Ambientales

Habiendo abordado tanto la problemática institucional como normativa respecto a la asignación y distribución de responsabilidades ambientales a los gobiernos regionales y la consecuente debilidad institucional que no ha permitido una plena consolidación de aquellas Autoridades Regionales Ambientales ya creadas, ni la adopción de este modelo de organización en otros gobiernos regionales, será necesario entonces, realizar una pequeña mirada sobre experiencias similares en otros países de la región; lo cual permitirá de dotar de insumos necesarios que nos permitirán arribar a una propuesta de fortalecimiento de las ARA a través de una propuesta legislativa, que le dote de herramientas suficientes para su sostenibilidad en el tiempo de este modelo de organización.

3.1. Análisis de la legislación comparada sobre la creación de autoridades ambientales descentralizadas.

Se puede afirmar que el modelo de autoridades ambientales descentralizadas, no es nuevo en la región, pues, en países como Colombia, su existencia presenta larga data, en efecto, en el acotado país existen 4 tipos de Autoridades Ambientales, el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables es el Ministerio del Medio Ambiente, (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial); en el nivel regional existen las Corporaciones Autónomas Regionales; a nivel local existen dos tipos de

entidades: las autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades Ambientales de los Distritos Especiales.

Colombia de manera similar al Perú, es un país cuya división político – administrativa, está integrada por departamentos, distritos y municipios, aun cuando es claramente un país de regiones, por ello, a nivel regional, desde los años sesenta se cuenta con Autoridades Ambientales Regionales, las cuales, en 1993, con la expedición de la Ley 99, fueron creadas y/o transformadas en las denominadas Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. El papel de las CAR es supremamente importante, pues éstas regulan y formulan la política ambiental dentro del área de su jurisdicción, otorgan o niegan los permisos y licencias para el uso o afectación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, y ejercen el control sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental; además, tienen la importante facultad de ejecutar proyectos de inversión para la protección y restauración ambiental, respecto a lo cual éstas han demostrado ser un mecanismo eficaz, gracias a la autonomía de la que gozan y a la creciente autofinanciación que presentan como entidades. De igual forma, su estructuración no es del todo menos importante, pues presentan una Asamblea Corporativa y un Consejo Directivo, conformado por representantes de la Autoridad Ambiental Nacional, instancias departamentales y municipales, así como de las poblaciones nativas e indígenas (LACOUTURE 2006:311-312).

Cabe indicar que, respecto a los países latinoamericanos bajo sistemas federales, la creación de agencias ambientales a nivel departamental o provincial resulta más natural, toda vez que el grado de autonomía permite crear un ordenamiento jurídico paralelo al del nivel nacional.

En efecto, en el caso de la Argentina, la Constitución Nacional, proscribió en su artículo 5° que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal; en ese entendido, el artículo 41° de la referida Carta Magna, señala que en materia ambiental corresponderá a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias, regularán normas ambientales complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

En base a ello, existen que provincias argentinas que presentan sus propias agencias ambientales gubernamentales como Tucumán (Autoridad de Aplicación), Córdoba (Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado) o la propia provincia de Buenos Aires (Instituto de Evaluación de Impacto Ambiental), las cuales, según las competencias que les asigna las constituciones y leyes provinciales, ejercen potestades propias de la evaluación del impacto ambiental como de la supervisión y sanción en materia ambiental.

La experiencia antes indicada, permite arribar a que, en el caso del Perú, la conformación de las ARA requiere más que las potestades autonómicas de carácter constitucional que presentan los Gobiernos Regionales, puesto que al igual que en el caso colombiano, se hace necesario, un marco normativo general de nivel nacional, que permita su adecuada conformación e implementación con la suficiente independencia administrativa, presupuestal y normativa.

3.2. Fundamentos Legales para la creación de un organismo público adscrito a los GORE en materia ambiental.

La creación de organismos públicos por parte de las entidades descentralizadas ha sido un tema poco desarrollado por las normas relativas a la Descentralización; antes bien, la esencia principal de estas normas era el aseguramiento de la transferencia de funciones del gobierno central a las nuevas autoridades descentralizadas, tal es así que la Quinta Disposición Complementaria Final de la LBD establece que dicha transferencia alcanza no solo a

ministerios sino también a los demás organismos del Poder Ejecutivo; no obstante, ello no ha sido impedimento para que, por lo menos desde el ámbito municipal se hayan creado entidades administrativas adscritas a los gobiernos municipales, bajo la figura de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), que desarrollan “Servicios Municipales” de distinta índole (Ambiental, Tributaria o de Transportes), lo cual no significa que necesariamente exista un respaldo legal para su creación.

No obstante, ello no supone que nuestro ordenamiento jurídico no haya regulado tal supuesto; por el contrario, existen ámbitos específicos que permiten, la creación de entidades adscritas a estas entidades descentralizadas, siendo uno de estos supuestos, los relativos a la administración portuaria, cuyo marco jurídico inicia con la propia LOGR, que en su artículo 56°, señala:

“Artículo 56.- Funciones en materia de transportes

(...)

c) Desarrollar y administrar la infraestructura portuaria regional de acuerdo con las regulaciones técnico-normativas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del organismo pertinente y de la forma que establezcan los dispositivos legales sobre la materia.

d) Otorgar las autorizaciones portuarias, licencias y permisos para la prestación de los servicios portuarios marítimos, fluviales y lacustres de alcance regional, a través del organismo pertinente, de acuerdo a los dispositivos legales sobre la materia.

(...)”(Énfasis agregado)

A tal efecto, mediante el Artículo 27° de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, se establecen las denominadas Autoridades Regionales Portuarias (ARP), los cuales son considerados como órganos integrantes del Sistema Portuario Nacional, las cuales serán establecidas en un puerto o conjunto de puertos marítimos, fluviales o lacustres, según lo establezca el Plan Nacional de Desarrollo Portuario; igualmente, precisa que las APR tienen personería jurídica de derecho público interno, patrimonio propio y con autonomía técnica, económica y financiera, las cuales dependen de los Gobiernos Regionales. Es así

que, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 011-2008-MTC, incorpora al Plan Nacional de Desarrollo Portuario, el numeral 11 – “Determinación de las Autoridades Portuarias Regionales”, en el cual se establece que tanto la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, y su Reglamento aprobado con el D.S. N° 003-2004-MTC, constituyen el marco normativo para determinar el establecimiento de las ARP, las que se establecen formalmente bajo los criterios de sostenibilidad económica, descentralización de la planificación portuaria y competencia interportuaria.

En ese marco, mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 049-2008-APN-DIR, se aprobaron los Lineamientos Generales para la elaboración de los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF) de las Autoridades Portuarias Regionales (ARP), mediante la cual se establecen los criterios para la determinación de la Estructura Orgánica básica, el Contenido, las Funciones Generales de las ARP, así como los criterios y procedimientos para la aprobación de este documento de gestión.

Como se advierte, la legislación precitada, establece un marco jurídico que inicia constitucionalmente desde la propia LOGR; pero establece un modelo de creación mixta, pues la APR son previamente definidas por el Poder Ejecutivo, el cual dicta las pautas para su organización interna y forma de constitución, siendo que los Gobiernos Regionales de turno se encargaran de constituir las mismas mediante Ordenanzas Regionales.

Por otra parte, existen entidades públicas cuya facultad de creación recae en el Poder Ejecutivo pero que las normas de ámbito específico establecen la posibilidad de realizar la transferencia de las mismas a las Administraciones Regionales, en estos supuestos tenemos a los Proyectos Especiales (Art 38°, Ley N° 29158), Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – CETICOS (Artículo 1° de la Ley N° 29014), así como el caso específico de la Zona Franca de Tacna (Artículo 39° de la Ley N° 27688), cuya administración lo conforman una serie de entidades cuya presidencia recae en el Gobierno Regional de Tacna, en tanto no sea otorgado en concesión a un privado.

Cuadro 11: Entidades adscritas a los Gobiernos Regionales Según nuestro ordenamiento jurídico actual

Tipo de Entidad	Competencia para su Creación	Finalidad	Base Legal
Autoridad Portuaria Regional (APR)	<ul style="list-style-type: none"> •Determinados por el Poder Ejecutivo •Constituidos por el Gobierno Regional 	Brindar el servicio de la administración Portuaria	Art. 56° de la Ley N° 27867 Art. 27° de la Ley N° 27943
Proyectos Especiales (PE)	Poder Ejecutivo	Orientados a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, para atender actividades de carácter temporal.	Art. 38° de la Ley N° 29158
Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios – (CETICOS)	Poder Ejecutivo	Centros dedicados a alojar empresas que brindan servicios para la promoción de la inversión privada en infraestructura de la actividad productiva	Art. 1° del Decreto Legislativo N° 842 Art 1° de la Ley N° 29014
Zona Franca de Tacna (*)	Poder Legislativo	Especio territorial delimitado para las actividades industriales, agroindustriales, de maquila y de servicios, bajo un régimen tributario especial	Art. 39° de la Ley N° 27688

Fuente: *Elaboración Propia*

(*) *Es administrado por el Comité de Administración quien actualmente es presidido por el Gobierno Regional de Tacna*

Como es de advertir, existe antecedentes legales por los cuales se pueden crear entidades adscritas a los gobiernos regionales, ya sea mediante mandato nacional o por los propios gobiernos regionales o por el Poder Ejecutivo para luego ser transferidos a las entidades descentralizadas.

Ahora bien, en el caso de la temática ambiental, se debe considerar que la mayoría de funciones de la materia, ya se encuentran transferidas a los gobiernos regionales, por lo cual, no tendría mucho sentido que la creación de ARAs, sea realizado por el Poder Ejecutivo para luego transferir entidades sin competencias a los gobiernos regionales; por su parte, el marco jurídico que permita su creación debe surgir del propio bloque de constitucionalidad, es decir, de la propia LOGR (al igual que en el caso de las APR); motivo por el cual nos permite

arribar a concluir que existe base legal para su creación; no obstante, se debe modificar la propia LOGR y normas ambientales de la materia, a fin de generar coherencia normativa, a su vez, al igual que en el caso de la APR, el Poder Ejecutivo a través del MTC era el encargado de definir los lineamientos para su creación, en el caso de las ARA, el Poder Ejecutivo a través de MINAM, deberá ser el llamado a regular los lineamientos necesarios para su implementación; ello sin perjuicio de que tales lineamientos básicos sean ya establecidos por una norma con rango legal emanado del nivel nacional (Ley o Decreto Legislativo), con ello, se evitarán las discrecionalidades que las gestiones de los gobiernos regionales de turno aplican actualmente sobre sus competencias ambientales, como las ya explicadas en materia forestal y de fauna silvestre.

En consecuencia, la creación de ARAs como entidades adscritas a los gobiernos regionales por disposición de un mandato legal de carácter nacional no es descabellado, de hecho, el actual sistema jurídico nacional ya cuenta con antecedentes que merece atención.

3.3. Aspectos relevantes para fortalecer la constitución de un ARA como organismo adscrito a los GORE.

Habiéndose señalado que es posible la creación de ARAs como entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Regionales a través de una modificación de la LOGR y que en el caso de países como Colombia, este modelo ya ha sido implementado; será necesario entonces, abordar los aspectos más relevantes, por las cuales estas entidades deben ser implementadas.

El primer aspecto que debe ser revisado es la capacidad presupuestal con las cuales estas entidades deberán ejercer sus funciones, esto debe incluir tanto en aspectos operativos, logísticos y de recursos humanos; lo antes dicho es de suma importancia, puesto que la gran debilidad de los gobiernos regionales para ejercer las funciones en materia ambiental se debe principalmente a la falta de presupuesto con los cuales estas entidades pueden aplicar sus funciones; igualmente, dada la naturaleza de las atribuciones ambientales, se requiere de un grado de especialización que no se puede alcanzar con los actuales talleres o programas de

fortalecimiento de capacidades, puesto que en la práctica, son destinados a funcionarios públicos con alta rotación.

Por ello, es necesario generar un mecanismo idóneo para garantizar un presupuesto sostenible, lo cual puede tomarse como experiencia el aporte por regulación del OEFA o en su defecto, atendiendo a la configuración del financiamiento de los gobiernos regionales, es viable que dicho financiamiento sea directamente determinado en el marco de la Ley N° 27506, Ley de Canon, fijando un monto respectivo en el artículo 6° de la referida norma, siendo que además es necesario evitar la alta rotación de personal, por ello, representa de suma relevancia establecer un régimen laboral de mayor estabilidad, siendo los más viables, el régimen de la actividad privada o el régimen del servicio civil, este último aspecto, también debe incluir a los cargos directivos, pues lo más idóneo es que por lo menos sus titulares deben ser elegidos mediante concurso público de méritos, bajo una adecuada transparencia y con la participación de las organizaciones civiles y colegios profesionales relacionados; igualmente, deberá contar con un Consejo Directivo que sea conformado por un representante del MINAM, OEFA, Gobierno Regional, Municipalidades Provinciales y Colegios Profesionales.

Otro aspecto relevante, es la probidad y transparencia en el ejercicio de las funciones ambientales por parte de las ARAs como entidades públicas, pues como ya hemos señalado en el presente trabajo, en la actualidad existen diversos casos de corrupción relacionados con la tala y minería ilegal; por lo cual, debe ser fundamental el rol de las autoridades del Sistema Nacional de Control, siendo por lo tanto elemental que las ARAs nazcan ya con Órganos de Control Institucional debidamente instalados y bajo dependencia funcional y administrativa de la Contraloría General de la República.

Un punto de suma importancia es la dación de principios, relativos a la lógica con las cuales las ARAs deberán ejercer sus funciones, las mismas que deberán estar apartadas de la ya desfasada mirada sectorial para abordar un aspecto más territorial e integral, evitando con ello, que al interno de las ARAs persista la anterior mirada de los Ministerios Sectoriales; en efecto, bajo un principio de Gestión Territorial Ambiental, deberá ayudar a las ARAs a

resolver aspectos en los cuales la normativa sectorial no desarrolla, siendo incluso que, respaldado por el principio de enfoque territorial establecido en los Lineamientos de la Organización del Estado (Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM), se pueda resolver aspectos temáticos utilizando normativa supletoria de otros sectores siempre que con dicha sinergia se alcancen los objetivos esperados y en tanto no exista un desarrollo normativo específico.

Por su parte, otro gran aspecto llamado a acompañar la creación de la ARAs debe ser lo relativo a las competencias y sus facultades normativas; en efecto, tal y como ya hemos desarrollado en los capítulos anteriores, la existencia de vacíos legales tanto en la propia LOGR como en las normas ambientales de índole nacional, han imposibilitado que los gobiernos regionales ejerzan sus competencias en ámbito de la evaluación del impacto ambiental, la fiscalización ambiental, la gestión de los recursos forestales de fauna silvestre e hidrobiológicos y de la conservación de la diversidad biológica de manera efectiva; por lo tanto, ejercer dichas atribuciones, bajo facultades normativas reconocidas por el ordenamiento jurídico vigente a fin de que las ARAs puedan llenar los vacíos legales que surjan ante tales situaciones, ello siempre, previa opinión vinculante por parte del MINAM, en el marco de sus competencias para tal fin (Lit. “j”, Art. 4, Ley N° 26410).

De otro lado, es necesario que tanto el marco normativo propuesto, como los lineamientos que brinde el MINAM, establezcan una estructura orgánica que permita el adecuado ejercicio de las responsabilidades a ser asumidas por las ARAs, lo cual debe suponer aspectos mínimos para la constitución de órganos administrativos encargados de la gestión y otorgamiento de títulos habilitantes y demás derechos en materia de recursos forestales, fauna silvestre e hidrobiológicos, los relativos a la evaluación del impacto ambiental, los cuales deben estar debidamente separados de aquellos dedicados a la supervisión, instrucción y sanción en materia ambiental, así como los relacionados a brindar soporte de información especializada relativa al Ordenamiento Territorial y la Zonificación Forestal.

A su vez, es también necesario abordar la posibilidad de transferencia de competencias ambientales a la ARAs cuyos aspectos no fueron abordados por la LOGR, entre ellos,

aspectos relativos a la evaluación del impacto ambiental y la supervisión y sanción respectiva de pequeñas actividades económicas en materia de industria (micro y pequeña empresa), saneamiento, transporte, agricultura y salud; siendo incluso posible definir estas funciones ya desde la propia dación de la propuesta legislativa a desarrollar.

Finalmente, a fin de evitar diversas discrecionalidades en el ejercicio de las funciones a ejercer por las ARAs, debe ser fundamental que la propuesta legislativa posibilite los recursos de revisión en materia de procedimientos administrativos de evaluación del impacto ambiental como los relativos a la facultad sancionadora en materia ambiental, los cuales deben ser ejercidos por SENACE y OEFA, respectivamente.

3.4. Modificaciones e incorporaciones normativas necesarias en la legislación nacional para la existencia de las ARA en el Perú.

Habiéndose abordado los lineamientos básicos con los cuales la medida legislativa posibilite que las ARAs ejerzan adecuadamente sus funciones, será necesario establecer aquellas normas y/o dispositivos legales necesarios que deben ser modificados y/o derogados a fin de generar una adecuada coherencia normativa.

En primer término, será fundamental modificar la propia LOGR a fin de derogar la mención expresa sobre las Gerencias de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente – GRRNGMA (Num. 4, Art 29-A, Ley N° 27867), igualmente, será de vital importancia realizar la derogación de toda mención sobre temática ambiental en artículos eminentemente sectoriales, en lo que corresponda (Literales "k" del Artículo 49°, Literal "f" del Artículo 50°, Incisos "c", "i", "e" y "q" del Artículo 51°, Literales "c", "i" y "h" del Artículo 52°, Literales "c" y "h" del Artículo 59° y Literal "k" del Artículo 63°, Ley N° 27867), siendo que dichas atribuciones deben estar recabadas en el artículo 53° de la LOGR; por su parte, será el acotado artículo 53° y no el 29°-A de la LOGR, el que también deba recoger la existencia de las ARAs como organismos de derecho público adscritos a los gobiernos regionales; ello es así, puesto que el artículo 29°-A, solo aborda la estructura orgánica interna de los gobiernos

regionales y al igual que el caso de las APR (Artículo 56° de la Ley N° 27867), dicho marco normativo debe aparecer en la materia temática que le compete.

De otro lado, respecto a las normas ambientales, deberá ser necesario que el proyecto normativo de creación de ARAs, establezca que toda mención del ejercicio de funciones en materia ambiental por parte del gobierno regional, deberá ser entendido que los mismos se realizan a través de las ARAs; igualmente, consideramos de relevancia que exista una modificación expresa en la LGA, a fin de señalar que los gobiernos regionales ejercen funciones ambientales a través de las ARAs (Artículos 59° y 61° de la Ley N° 28611); esto mismo debe ocurrir en las normas de la materia relativas a la gestión forestal y de fauna silvestre como la relativa al ámbito pesquero acuícola. Igualmente, la capacidad normativa de las ARAs deberá estar no solo regulada en la propuesta legislativa a desarrollar, sino que también deberá estar señalada en la normativa del SEIA (27446) y del SINEFA (29325), entre otras. Finalmente, se propone una modificación a la Ley de Canon a efectos de asegurar un presupuesto idóneo en el ejercicio de las funciones a asumir por parte de estas nuevas entidades.

En definitiva, en base a esta y otros aspectos de importancia, se proponen los siguientes cambios normativos:

Dispositivo Vigente	Propuesta de Modificación
<p><i>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i> Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial <i>a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.</i> (...)</p>	<p><i>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i> Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial <i>a) Le corresponde al Gobierno Regional formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, a través de las Autoridades Regionales Ambientales de conformidad con el presente artículo y la normativa que se establezca para tal finalidad.</i> (...)</p>
<p><i>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i> Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial</p>	<p><i>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i> Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial</p>

Dispositivo Vigente	Propuesta de Modificación
<p>(...)</p> <p>b) <i>Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales.</i></p> <p>(...)</p>	<p>(...)</p> <p>b) <i>Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales, regulando aspectos que el Ministerio del Ambiente y la normativa de la materia establezcan.</i></p> <p>(...)</p>
<p>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial</p> <p>(...)</p> <p>h) <i>Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales..</i></p> <p>(...)</p>	<p>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial</p> <p>(...)</p> <p>h) <i>Ejercer las funciones de evaluación del impacto ambiental de las actividades de minería, electricidad, hidrocarburos, pesca y acuicultura e infraestructura de residuos sólidos y otras que establezca la norma de la materia. Realizar la supervisión, instrucción y sanción en material ambiental en materia de salud, turismo minería, pesca, forestal y fauna silvestre y conservación de la diversidad biológica en ACP y ACR.</i></p> <p>(...)</p>
<p>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial</p> <p>(...)</p> <p>d) <i>Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</i></p> <p>(...)</p>	<p>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Artículo 53.- Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial</p> <p>(...)</p> <p>d) <i>Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ejerciendo la administración y establecimiento de los Planes Maestros y Contratos de Administración que correspondan, conforme a la normativa de la materia.</i></p> <p>(...)</p>
<p>Ley N° 27506, Ley de Canon Artículo 6.- Utilización del canon</p> <p>(...)</p> <p>6.2. Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines.</p>	<p>Ley N° 27506, Ley de Canon Artículo 6.- Utilización del canon</p> <p>(...)</p> <p>6.2. Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, así como de las actividades de conservación, prevención y fiscalización en materia</p>

Dispositivo Vigente	Propuesta de Modificación
<p>También podrán ser utilizados para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo MIVIVIENDA, según corresponda.</p> <p>Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley</p> <p>(...)</p>	<p>ambiental, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines.</p> <p>También podrán ser utilizados para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo MIVIVIENDA, según corresponda.</p> <p>Los gobiernos regionales entregarán el 30% (treinta por ciento) del total percibido por canon a las Autoridades Regionales Ambientales (ARA) de su jurisdicción, el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley</p> <p>(...)</p>
<p>Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</p> <p>Artículo 29.- Gerencias Regionales</p> <p><i>Se constituirán las Gerencias Regionales de:</i></p> <p>(...)</p> <p>5) <i>Recursos naturales y gestión del medio ambiente.</i></p> <p>(...)</p> <p>Artículo 29-A.- Funciones específicas sectoriales de las gerencias regionales</p> <p><i>Le corresponden a las Gerencias Regionales las funciones que se señalan a continuación, además de las establecidas expresamente por Ley:</i></p> <p>(...)</p> <p>4. <i>Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.- Le corresponde atender las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas, medio ambiente y defensa civil.</i></p>	<p><i>Dispositivos Derogados.</i></p>

Dispositivo Vigente	Propuesta de Modificación
(...)	
Lit. "k" Art. 49°, Lit. "f" Art. 50°, Inc. "c", "i", "e" y "q" Art. 51°, Lit. "c", "i" y "h", Art. 52°, "c" y "h", Art. 59° y Lit. "k", Art. 63°, Ley N° 27867	<i>Dispositivos Derogados</i>

Fuente: *Elaboración Propia*

Conclusiones

1. Las reformas normativas necesarias para crear e implementar veinticinco Autoridades Regionales Ambientales en el Perú, así como dotarles de competencias claras y de una adecuada sostenibilidad institucional y presupuestal, deberán recaer en modificatorias de los dispositivos de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y las relativas a las normas ambientales de la materia; así mismo, deberá existir una normativa propia para estas nuevas entidades, que fijen aspectos presupuestales, logísticos y operativos a fin de dotarle de capacidades necesarias, para lo cual deberá implantarse un régimen similar al aporte por regulación pero recaído en la configuración y realidad regional, siendo la modificación más idónea en la normativa relativa al Canon, debiéndose fijar un porcentaje para el cumplimiento de las acciones de conservación, evaluación del impacto ambiental y fiscalización en materia ambiental.
2. Entre las debilidades existentes más importantes sobre la distribución de competencias en materia ambiental, en el marco de la descentralización, se encuentran los vacíos legales tanto del propio SNGA que no abordó mayores alcances de la potestad regulativa de los gobiernos regionales, así como las normas propias de las áreas naturales protegidas, del SEIA y el SINEFA cuyo diseño está pensado principalmente para el ejercicio de funciones de organismos de ámbito nacional.
3. Entre los vacíos o imprecisiones normativas que impiden una institucionalidad ambiental unificada en los Gobiernos Regionales, está la configuración y distribución de competencias ambientales sectoriales en diversos artículos, los cuales debería estar centralizados en el artículo 53 de la LOGR; igualmente, el desarrollo de las normas sectoriales incrementa tal impedimento, puesto que, muchas de ellas, establecen

funciones sobre Direcciones Sectoriales, siendo ello, una facultad que no les compete, puesto que la mayoría de estas normas son abordadas vía reglamentaria.

4. Entre las reformas normativas que se requieren para la adecuada creación e implementación de veinticinco Autoridades Regionales Ambientales, bajo un enfoque unificado de funciones ambientales, así como una adecuada asignación de competencias y presupuesto, está la referente a dotar de capacidad normativa a través de los SRGA bajo un enfoque de Gestión Ambiental Territorial para poder superar los vacíos e imprecisiones de la normativa sectorial, lo cual deben ser realizado previa opinión del MINAM; por su parte, se debe realizar una adecuada implementación de un sistema de recursos humanos que permita la probidad, transparencia y progresividad técnica del personal de las ARAs a fin de evitar la alta rotación, para ello, dichas entidades deberán nacer con un régimen laboral que permita la estabilidad de sus trabajadores; igualmente, será necesario la existencia de un Consejo Directivo en el cual participen tanto entidades de ámbito nacional como local, finalmente, deberá existir la posibilidad de que SENACE y OEFA presenten la facultad de resolver excepcionalmente bajo la figura del recurso de revisión, lo decidido por las ARAs en materia de evaluación del impacto ambiental y potestad Sancionadora en Materia Ambiental, respectivamente.

Bibliografía:

Libros

ANDALUZ WESTREICHER, C.

2013 *Manual de Derecho Ambiental*. Lima, Iustitia: Grijley, 4ta edición

CÉSPEDES ZAVALA, Adolfo.

2008 *Comentarios a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*, Lima, Gestión Pública y Desarrollo

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2016 *El Camino hacia Proyectos de Inversión Sostenibles: Blance de la evaluación de impacto ambiental en el Perú*. Lima, Defensoría del Pueblo

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales- Informe N° 141*. Lima, Defensoría del Pueblo

FONSECA TAPIA, César A.

2010 *Manual de Derecho Ambiental*. Arequipa, Editorial Adrus, S.R.L.

FOY VALENCIA, Pierre

2018 *Tratado de Derecho Ambiental Peruano: Una lectura del derecho ambiental desde la Ley General del Ambiente*. Tomo I. Lima, Instituto Pacífico. S.A.C.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2015 *Fiscalización Ambiental a la Pequeña Minería y Minería Artesanal: Informe 2015*. Lima, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

PAREJO ALFONSO, Luciano.

2000 *Constitución, Municipio y Garantía Institucional*. 2ª Edición. Lima: Grijley

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2018 *Informe Anual de Descentralización*. Lima: Presidencia de Consejo de Ministros.

RODRÍGUEZ-BECERRA, Manuel y GUILLERMO ESPINOZA, David

2002 *"Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas"*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo

USAID

2013 *"Autoridad Regional Ambiental – ARA del Gobierno Regional de San Martín: hitos institucionales de la experiencia"*. Lima, USAID.

Revistas

CLAROS COHAILA, Roberto

2013 *"Avances en la creación y funcionamiento de las Autoridades Regionales Ambientales (ARA) en la Amazonía peruana"* Lima, Actualidad Gubernamental, núm. 57 – Julio, pp. 4-6

GUERRA RIVERO, Tania

2008 *"¿Superando el Enfoque Sectorial de la Gestión Ambiental?"*, En: *Círculo de Derecho Administrativo* N° 6, PUCP. pp. 230-238.

LACOUTURE DANÍES, Hugues Manuel

2006 *"Aproximación a las Autoridades Ambientales Regionales en Colombia"*. Barranquilla, Colombia, *Revista de Derecho* núm. 25, julio, pp. 308-334

LANEGRA QUISPE, Iván

2008 *"El Derecho Ambiental: conceptos y Tareas"* Lima, *Themis* núm 56, agosto, pp 7-22

Web

LA REPÚBLICA

2018 *"Policía detiene a director regional de minería de Madre de Dios"* La República. Consulta: 15 de abril de 2019.
<https://larepublica.pe/politica/1265137-policia-detiene-director-regional-mineria-madre-dios>

GONZALES, Isabel

2011 *"Avances y retos de las Autoridades Regionales Ambientales"* Inforegión. Consulta: 15 de abril de 2019.
<http://www.inforegion.pe/183470/avances-y-retos-de-las-autoridades-regionales-ambientales/>

MONGABAY

2018 *"Perú: regiones marcadas por problemas ambientales eligen autoridades cuestionadas"* Mongabay Latam. Consulta: 15 de abril de 2019.
<https://es.mongabay.com/2018/10/peru-autoridades-regionales-mineria-tala-ilegal/>

Tesis

CONCHA FLORES, Patricia Emilia

2016 *"Fortalecimiento Institucional del Gobierno Regional de San Martín en materia de recursos forestales con la creación y puesta en marcha de una Autoridad Regional Ambiental en el periodo de 2009-2012"* Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

VILLEGAS SAMANEZ, Jesús

2018 *La gestión ambiental descentralizada y la implementación estratégica territorial en el ámbito regional de Cajamarca.* Tesis de Maestría en Gestión Pública. Lima: Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC). Escuela de Postgrado.

Norma

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2002 Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Lima, 20 de Julio de 2002.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2002 Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima, 18 de Noviembre de 2002.

MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM)

2014 Resolución Ministerial N° 254-2014-MINAM. Aprueba la Estrategia para el reforzamiento del desempeño ambiental descentralizado. Lima, 13 de agosto de 2014.

GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

2018 Ordenanza Regional N° 014-2018-GRL-CR. Aprueban la modificación parcial del Reglamento de Organización y Funciones - ROF del Gobierno Regional de Loreto, Villa Belén, 10 de mayo de 2018.

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN

2015 Ordenanza Regional N° 206-GRJ/CR. Ordenanza Regional que deroga la Ordenanza Regional que crea la Autoridad Regional Ambiental en la Región Junín y su modificatoria Ordenanza Regional N° 188-2014-CRJ/CR, Huancayo, 18 de agosto de 2015.