

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**Necesidad de incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la
certificación ambiental**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

Luz Stefany Zeña Carrasco

ASESOR

Yuri Diaz Jaime

<https://orcid.org/0000-0003-3583-0189>

Chiclayo, 2025

**Necesidad de incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la
certificación ambiental**

PRESENTADA POR
Luz Stefany Zeña Carrasco

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Percy Orlando Mogollon Pacherre
PRESIDENTE

Ricardo Vicente Silva Peralta
SECRETARIO

Yuri Diaz Jaime
VOCAL

Dedicatoria

A mis padres Presiliano Zeña Santos y Carmen Carrasco Huancas, por ser mis primeros maestros de vida y el motivo principal del resultado de esta etapa académica, por el amor y el apoyo desmedido.

Asimismo, a mis hermanos Liliana y Germán, por ser mi modelo de superación y desarrollo profesional.

Agradecimientos

A Dios, por el aliento espiritual en mi vida personal. A mi asesor Yuri Díaz Jaime, por acompañarme en el desarrollo de la investigación. A la Dra. Ana María Llanos, por la excelente asesoría académica y la Msc. Liliana Culqui Lozada por su apoyo y brindarme los lineamientos necesarios sobre esta investigación.

Necesidad de incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental

INFORME DE ORIGINALIDAD



FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	6%
2	qdoc.tips Fuente de Internet	1%
3	img.lpderecho.pe Fuente de Internet	1%
4	orcid.org Fuente de Internet	1%
5	nanopdf.com Fuente de Internet	1%
6	revistas.unap.edu.pe Fuente de Internet	1%
7	Submitted to Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurimac Trabajo del estudiante	1%
8	www.actualidadambiental.pe Fuente de Internet	<1%
9	Machaca Fernandez, Yessica Noemi. "Impactos ambientales y sociales generado por la explotación artesanal de agregados en canteras de la región de Puno .", Universidad Nacional del Altiplano de Puno (Peru) Publicación	<1%
10	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	<1%

Índice

Resumen	6
Abstract	7
I. Introducción.....	8
II. Revisión de literatura.....	10
2.1. Antecedentes.....	10
2.2. Bases teóricas conceptuales.....	12
2.2.1 Ley N°28221.....	12
a) Antecedentes.....	12
b) Objeto de la ley.....	13
c) Teoría de la internalización de costos.....	13
d) Jurisprudencia.....	14
2.2.2. Certificación Ambiental.....	14
a) Definición.....	14
b) Categorización de proyectos según el riesgo ambiental.....	15
c) Obligatoriedad de la certificación ambiental.....	15
d) Teoría de los Derechos Humanos.....	16
e) Jurisprudencia.....	17
2.2.3. Extracción de material de acarreo.....	17
a) Concepto.....	17
b) Suspensión o extinción de actividades de extracción.....	18
c) Requisitos	18
d) Teoría del desarrollo sostenible.....	19
Materiales y métodos	19
III. Resultados y discusión	20
Conclusiones	29
Recomendaciones	30
Referencias.....	31
Anexos	37

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales, pues en la normativa actual se evidencia la ausencia de un dispositivo legal que busque prevenir impactos sobre el medio ambiente. Para ello el primer objetivo específico es analizar la Ley N°28221 en relación con las autorizaciones para la extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales y; el segundo específico consiste en describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales. Con este fin, se utilizó un diseño metodológico de tipo documental con enfoque cualitativo, paradigma interpretativo, lo que permitió analizar y comparar fuentes doctrinarias y normativas. En tal sentido, las conclusiones de la investigación indican que la única entidad que emite opinión técnica vinculante en el procedimiento de autorización, es la ANA, asimismo, que la falta de regulación de la certificación ambiental vulnera el principio de prevención y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. De este modo, los resultados sugieren incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para la autorización de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos para uniformizar la normativa municipal.

Palabras clave: Certificación ambiental, material de acarreo, Ley N°28221.

Abstract

The general objective of this research work is to incorporate into Law N°28221 the mandatory nature of environmental certification for authorizations for the extraction of material in riverbeds, granted by local governments, since the current regulations show the absence of a legal provision that seeks to prevent impacts on the environment. Therefore, the first specific objective is to analyze Law N°28221 in relation to authorizations for the extraction of material in riverbeds granted by local governments, and the second specific objective is to describe the importance of environmental certification for authorizations for the extraction of material in riverbeds granted by local governments. To this end, a documentary methodological design was used with a qualitative approach, interpretative paradigm, which allowed the analysis and comparison of doctrinal and normative sources. In this sense, the conclusions of the research indicate that the only entity that issues binding technical opinion in the authorization procedure is ANA, and that the lack of regulation of environmental certification violates the principle of prevention and the right to enjoy a balanced environment adequate for the development of life. Thus, the results suggest incorporating into Law N°28221 the mandatory nature of environmental certification for the authorization of extraction of material for hauling in riverbeds in order to standardize municipal regulations.

Keywords: Environmental certification, hauling material, Law N°28221.

I. Introducción

La extracción de materiales de acarreo en los cauces de los ríos, como arenas y gravas, es una actividad comúnmente autorizada por las municipalidades provinciales y distritales en el Perú bajo la Ley N°28221, para acceder a esta autorización se omite la variable ambiental que, ha generado diversas preocupaciones sobre las reacciones negativas en los ecosistemas fluviales a raíz del empleo de maquinaria pesada y uso de hidrocarburos propios de la actividad, conduciendo a la degradación de los hábitats acuáticos y terrestres, afectando la biodiversidad y la calidad del agua. Dicha normativa contraviene lo fijado en la Ley del SEIA, ya que al tratarse de una actividad humana con impacto ambiental requiere el cumplimiento de una certificación ambiental, aun cuando no se encuentre prevista la posibilidad de generar impactos significativos.

La elección de este tema de investigación se motiva por la necesidad de abordar las deficiencias en la normativa actual que permiten otorgar la autorización de extracción de materiales sin que previamente exista una evaluación ambiental rigurosa. Es por ello que, la implementación de la certificación ambiental como un requisito obligatorio coadyuvará a mitigar los efectos adversos y promover prácticas sostenibles en la extracción de materiales de acarreo por tratarse de una actividad económica, además fortalecerá la capacidad de las municipalidades para supervisar y controlar estas actividades, garantizando la protección del medio ambiente y el bienestar de las comunidades locales.

A nivel mundial, la extracción de materiales de los ríos sin una regulación ambiental estricta ha resultado en la pérdida de biodiversidad, erosión de riberas y alteración de los flujos hídricos, sobre ello la ONU (2022) menciona que la demanda mundial de arena y grava, se ha incrementado a unos 150.000 millones de toneladas por año, convirtiendo la extracción de estos minerales en potenciales contaminantes, cuyas consecuencias se reflejan en inundaciones, agotamiento de acuíferos y aumento de sequías. Asimismo, esta organización señala que los grandes ríos del mundo perdieron entre la mitad y el 95% de su capacidad natural de arena y grava al océano.

En América Latina, la situación es similar, pues existe un aumento en la demanda de materiales de construcción como señala Fortune Business Insights (2025) el mercado mundial de materiales de construcción para el 2023 se valoró en 1.320,01 mil millones de dólares y para el 2024 un crecimiento de 1.369,86 mil millones de dólares, así, como consecuencia de la demanda de materiales de construcción, la explotación de materiales de acarreo también aumenta lo que genera impactos ambientales y la degradación de importantes ecosistemas.

En el contexto peruano, la Ley N°28221 otorga a las municipalidades la competencia para autorizar la extracción de materiales de los cauces de los ríos, sin embargo, esta ley no establece de manera explícita la obligatoriedad de la certificación ambiental en el proceso de autorización. Esta omisión genera actividades extractivas sin una adecuada evaluación de sus impactos ambientales, lo que ha resultado en la degradación de ecosistemas fluviales y en la afectación de las comunidades que dependen de estos recursos. Es ese sentido Villanueva (2019) administrador local de Agua San Lorenzo, señala que, la extracción desproporcionada de material de acarreo perjudica diferentes áreas de cultivo, en consecuencia, coloca en riesgo infraestructuras de captación, vías de comunicación, carreteras, puentes e incluso la vida de las familias que viven a orillas de los ríos. Por su lado la Autoridad Nacional del Agua ha emitido lineamientos para la gestión sostenible de los recursos hídricos, pero su implementación efectiva requiere de una normativa que exija la incorporación de la certificación ambiental en todas las autorizaciones de extracción.

Bajo ese contexto, en la presente investigación se formula la siguiente problemática ¿Por qué es necesario incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales? En mérito a ello, el desarrollo de esta investigación tiene como objetivo general, incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales, asimismo, se establecieron dos objetivos específicos: analizar la Ley N°28221 en relación con las autorizaciones para la extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales y; describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.

Revisión de literatura

La revisión de la literatura es un procedimiento sustancial que debe ser tomado cuenta en toda investigación, dado que abre las puertas a contextualizar, además que tiene influencia metodológica pues permite el acceso a evidencias de otros autores frente a la toma de postura dentro del objeto de estudio, brinda un respaldo teórico y conceptual a la propia investigación (Arnau & Sala, 2020).

2.1. Antecedentes

Azula (2023) en su tesis para obtener el título profesional de ingeniero ambiental, al determinar el punto de partida de la gestión y monitoreo ambiental de los gobiernos locales en la provincia de Rioja, concluye que, para mejorar la gestión ambiental es importante considerar la información brindada por las acciones de monitoreo, pues si se conoce el estado del ambiente en la localidad, las autoridades tomarán mejores decisiones. El aporte de la tesis radica en la explicación detallada que realiza el autor sobre los instrumentos de gestión ambiental, mencionando que estos permiten implementar y ejecutar la política ambiental nacional, haciéndola eficaz, asimismo que es la Ley General del Ambiente donde se nombra una variedad de instrumentos entre ellos los planes de cierre o contingencias, la certificación ambiental, entre otros.

Rojas (2023) en su tesis para obtener el título profesional de ingeniero ambiental, al determinar el impacto ambiental del suelo producto de la actividad arenosa en tres distritos de la provincia de Pasco, aplicando el sistema de información geográfica, concluye que, en dichas localidades la extracción de arena no cuenta con un plan de cierre, que permita recuperar las áreas degradadas, siendo urgente regular la mencionada actividad y así evitar pasivos ambientales. Este antecedente coadyuvó a reconocer un aspecto relevante de la problemática planteada, esto es, la extracción de arena utilizada en el sector construcción y que afecta la calidad del agua al volverlas turbias y no aptas para el consumo humano.

Zambrano (2023) en su investigación para obtener el grado de maestro en gestión minera y ambiental, realiza un análisis sobre el impacto tanto social y ambiental causado por la minería artesanal al extraer materiales de construcción en el río Quevedo; concluye que, las extracciones de los mencionados materiales ocasionan contaminación, desbordamiento y reducción de la velocidad del agua. Dicho trabajo es útil porque recalca la importancia de contar con un plan de manejo ambiental que permita prevenir, reparar, mitigar y compensar los potenciales impactos ambientales por la explotación de materiales de construcción.

Alcca (2021), en su tesina para obtener el grado académico de bachiller, señala que la extracción de arena en la quebrada de Sallagueña, genera una afectación considerable en el

suelo, en la flora y fauna, así como también en los pastizales y terrenos para el cultivo agrícola, en ese sentido concluye que dicha actividad impacta negativamente en el ambiente. La expuesta investigación nos permitió conocer que la no obligatoriedad de un instrumento de gestión ambiental para la extracción de materiales no metálicos, como la arena, genera una desprotección de algunos recursos naturales renovables.

Bueno (2021) en su trabajo previo a la obtención del título de ingeniero ambiental, al realizar un estudio de impacto ambiental considerando las etapas de exploración y explotación de materiales de construcción en tres concesionarias mineras en Ecuador, concluye que, en lo que respecta al medio físico el ruido ambiental supera el límite permisible, sobre el medio biótico, muestra afectación la flora y fauna. En ese sentido el aporte del trabajo radica en evidenciar que además del negativo impacto en el ambiente, también la calidad de vida de quienes residen en los alrededores de las zonas de explotación de los materiales de construcción es perjudicada, pues la gran mayoría de esta población consume el agua de los ríos donde se localizan los minerales no metálicos.

Machaca (2021) en su trabajo para obtener el grado de magíster en ingeniería ambiental, al examinar los efectos ambientales de la extracción artesanal de materiales de cantera, en Cutimbo - Puno, concluye que las acciones que ocasionan mayor impacto en el ambiente son la extracción de arena, grava, explotación minera, asimismo que los componentes ambientales con mayor afectación son el suelo, además del agua y el aire. La expuesta tesis es relevante porque a través de un estudio de campo se demostró que la demanda de materiales de construcción y su posterior explotación, provocan impactos negativos en recursos como el agua, suelo y aire, siendo necesario para el autor un plan de manejo ambiental.

Toapanta & Yanchaluisa (2021) en su trabajo para optar el grado de ingeniero en biotecnología ambiental, evalúa la calidad ambiental de la explotación de materiales áridos y pétreos de una concesión minera en la provincia de Chimborazo - Ecuador y concluye que para la extracción de los materiales no metálicos demandantes en el sector construcción se utilizan técnicas y métodos que causan afectación al medio ambiente. Por lo expuesto la investigación citada es importante porque evidencia las consecuencias de no considerar los instrumentos de gestión ambiental para actividades extractivas, las cuales permiten la sostenibilidad de los recursos naturales y generar buenas prácticas ambientales.

Castañeda (2019), en su trabajo de investigación para obtener el grado de maestro en derecho de la minería, realiza un análisis de las normas que regulan las actividades destinadas a la extracción de material de acarreo, concluyendo que, los materiales localizados en los álveos o cauces de los ríos, transportados por las aguas, son minerales y por tal razón al ser esta su

naturaleza debe sujetarse a la regulación minera. El citado trabajo es sumamente útil porque evidencia diversos vacíos legales de la Ley N°28221, lo que se traduce en su ineficacia, estos vacíos son: la inexistencia conceptual de la naturaleza del material de acarreo, la omisión de requerir como requisito obligatorio un instrumento de gestión ambiental y finalmente una falta de precisión en cuanto a la designación de competencias que tengan como objetivo la fiscalización ambiental.

2.2. Bases teóricas y conceptuales

2.2.1. Ley N°28221

a) Antecedentes

La Ley N°28221 vigente desde 2004, tiene como antecedente la derogada Ley de Aguas de 1969, que otorgaba a la Autoridad de Aguas de ese entonces, la facultad de conceder permisos para la extracción de minerales de acarreo ubicados en álveos o cauces de los ríos, porque los consideraba bienes vinculados al recurso hídrico. Más adelante, citando a Castañeda (2019) la competencia de autorización de extracción también fue regulada en la derogada Ley N°26737 de 1997, la misma que determinaba que la Autoridad de Aguas, era el encargado de fiscalizar y controlar la explotación de los materiales de acarreo. Asimismo, conceder las autorizaciones de extracción, de acuerdo con los términos y condiciones que se especifiquen, previo pago al Estado el monto dinerario por el correspondiente derecho.

Años después se despoja a la Autoridad de Aguas la facultad de autorizar la explotación de material de acarreo, ello con la LOM del 2003 y como consecuencia de la descentralización de funciones; siendo así, el artículo 69, inciso 9 de la mencionada legislación designa como ingresos municipales los derechos generados por la extracción de materiales de construcción que se encuentren tanto en los lechos y cauces fluviales, como en las canteras situadas dentro de su ámbito territorial. En este contexto, al cabo de un año, se aprueba la Ley N°28221, la misma que brinda a los gobiernos locales la facultad de permitir la extracción de materiales de acarreo provenientes de los álveos o cauces fluviales.

Cabe precisar que, si bien la citada ley no señala explícitamente la intervención de otras entidades, en el trámite del procedimiento administrativo de autorización, la Ley de Recursos Hídricos (LRH), en el artículo 15, inciso 9 otorga a la ANA la facultad de emitir opinión técnica previa vinculante a los requerimientos que tengan como fin la extracción de material de acarreo.

Según el MIDAGRI (2024), explica que la Autoridad Nacional del Agua emite opiniones técnicas que se vinculan a los instrumentos de gestión ambiental en materia de los recursos hídricos. Estas opiniones pueden ser favorables o desfavorables, y se centran en el desarrollo sostenible de los proyectos para prevenir, minimizar y, en algunos casos, compensar

los posibles impactos en la calidad, cantidad y oportunidad de los recursos hídricos. Todo esto se logra mediante el análisis de la información presentada en el título. El informe técnico de opinión favorable, se emite cuando el evaluado satisface todos los requisitos establecidos en materia de recursos hídrico, y el informe técnico de opinión desfavorable se emite cuando las observaciones persisten y no han sido atendidas (MIDAGRI, 2025).

b) Objeto de la Ley

Ahora bien, la Ley N°28221, tiene por objeto asignar ciertas competencias a las municipalidades provinciales y distritales dentro de sus respectivas jurisdicciones, específicamente para la emisión de autorizaciones destinadas a permitir la extracción de aquellos materiales que acarrear y depositan las aguas en los cauces de los ríos o alveolos, asimismo la citada norma reviste de competencia a los gobiernos locales, para que efectúen el cobro de los correspondientes derechos por las actividades de extracción realizadas en sus jurisdicciones.

El mencionado cobro del derecho se realiza de acuerdo a lo establecido en la Ley N°27972 LOM, artículo 69, inciso 9, en donde se reconoce como rentas municipales a los derechos que tienen como origen la extracción de materiales de construcción ubicados en cauces de ríos y canteras dentro de su territorio. Cabe precisar que las rentas municipales citando a Mendoza (2024) son aquellos ingresos que los gobiernos locales recaudan con el propósito de financiar los servicios públicos y necesidades de la comunidad.

Finalmente, si bien los tributos cumplen diferentes funciones entre ellas el sostenimiento del gasto público; los objetivos de las normas tributarias y de las normas en general no deben distanciarse ni omitir el aspecto ambiental, en el caso concreto la recaudación que realizan las municipalidades por las autorizaciones de materiales de acarreo no pueden prescindir de la variable ambiental con el fin de proteger los recursos naturales esenciales para la vida.

c) Teoría de la internalización de costos

Conocido como principio del contaminador pagador, Zea (2022) este principio encuentra un sólido fundamento en la teoría económica ambiental, respaldado por enfoques como los desarrollados por Coase y Pigou. Más adelante, fue incorporado a la Ciencia del Derecho, convirtiéndose en un instrumento jurídico del derecho internacional ambiental, establecido formalmente en la Declaración de Estocolmo de 1972 posteriormente se ratifica en el principio 16 de la Declaración de Río de 1992, a partir de esta fecha en el mundo se empezó a incluir este principio en diferentes legislaciones instituyéndose en algunos casos impuestos por las emisiones de carbono. En ese sentido, desde una perspectiva económica, este principio

se interpreta bajo la premisa de que toda actividad debe ser evaluada, considerando que la contaminación constituye un costo externo. Este costo, al representar un impacto social adicional, debe ser asumido e integrado por quien lo genera, es decir, el contaminador.

Nuestra legislación también reconoce este principio en la Ley General del Ambiente (LGA), título preliminar, artículo VIII, que, en el contexto ambiental, se refiere a la práctica de hacer que las empresas o individuos responsables de la contaminación o daño ambiental asuman los costos asociados a sus acciones. Es imperativo que la responsabilidad financiera por la prevención, mitigación, restauración y compensación de los perjuicios ambientales recaiga sobre la propia operación que los origina. Estos costos deben ser internalizados en el proceso productivo, impidiendo así su externalización hacia la colectividad o el ecosistema.

d) Jurisprudencia

El caso escogido en este punto tiene como controversia la no respuesta de la municipalidad distrital de Baños del Inca a la solicitud de adecuación y renovación de autorización para continuar extrayendo materiales de acarreo del cauce del río Cajamarca, presentado por un ciudadano, en ese sentido ante esta falta de pronunciamiento alegaba el demandante que habría operado el silencio administrativo positivo y además que se había afectado sus derechos entre ellos, al trabajo, libre competencia y al debido procedimiento administrativo. Por su parte la municipalidad de Cajamarca argumentó que el demandante persistía en realizar labores de extracción en el cauce del río Cajamarca sin la autorización correspondiente. Además, señaló que, a través de una Ordenanza Municipal, se había designado un sector del mencionado río como zona de extracción reservada. (Expediente N° 07613-2006-PA/TC, 2007).

Por lo expuesto, el demandante interpone una demanda de amparo, la cual es declarada infundada, y después ante el recurso de agravio constitucional presentado, los magistrados constitucionales, argumentan que, el silencio administrativo no concede al administrado la facultad de optar por el silencio positivo o negativo; pues el artículo 34.1.1 de la Ley N°27444, señala que dentro de procedimientos de evaluación previa con silencio administrativo, en los casos de solicitudes que versen sobre asuntos de interés público, medio ambiente y recursos naturales, se sujetan a silencio negativo, por lo tanto al tratarse de una solicitud de material de acarreo, es decir sobre recursos naturales, el silencio administrativo operado es el negativo, declarando así infundada la demanda (Expediente N° 07613-2006-PA/TC, 2007).

2.2.2. Certificación Ambiental

a) Definición

Según el artículo 16 del Reglamento de la Ley N°27446, la certificación ambiental requiere que la autoridad pertinente declare la viabilidad ambiental completa de un proyecto. Dicha autoridad tiene prohibido emitir certificaciones de forma parcial, fraccionada, provisional o condicionada, siendo estas nulas si se otorgan de esa manera.

Añade el MIDAGRI (2025) que la certificación ambiental es un documento emitido por la autoridad correspondiente que aprueba el instrumento de gestión ambiental, confirmando que el proyecto propuesto ha cumplido con los requisitos formales y sustantivos establecidos en el marco del SEIA. Además, esta certificación determina las obligaciones del titular para prevenir, mitigar, corregir, compensar y gestionar los impactos negativos que puedan afectar al medio ambiente.

Ogreen (2020) menciona que la certificación ambiental ofrece a las empresas la posibilidad de mejorar el control de su gestión ambiental, evitar sanciones por parte de las autoridades, y minimizar los impactos ambientales derivados de sus actividades. Esto se logra mediante el manejo adecuado de efluentes, residuos, emisiones, y otros aspectos aplicables según el contexto empresarial. Asimismo, contribuye a prevenir conflictos socioambientales, entre otros beneficios. Por ello, su ausencia resulta perjudicial no solo para la empresa, sino también para el medio ambiente y la sociedad.

En ese sentido, la aprobación de un estudio de impacto ambiental constituye un mecanismo fundamental para asegurar que los proyectos implementen medidas orientadas a minimizar sus efectos adversos sobre el entorno natural, o, en su defecto, gestionen de manera adecuada los posibles impactos significativos que pudieran derivarse de su ejecución

b) Categorización de proyectos según el riesgo ambiental

El art. 4 de la Ley N°27446 señala que toda acción, respecto de la cual se solicite certificación ambiental, deben ser clasificados en las siguientes categorías:

Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Documento ambiental que evalúa proyectos con la expectativa de generar impactos negativos leves sobre el medio ambiente.

Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Informe ambiental diseñado para evaluar proyectos que podrían ocasionar impactos negativos moderados.

Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Análisis ambiental orientado a proyectos que se espera generen impactos negativos significativos en el entorno.

c) Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

El art. 3 de la Ley N°27446, señala que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos de inversión, ni actividades de servicios y comercio sin una certificación ambiental, tampoco ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

El artículo 15 del Reglamento de la Ley N°27446 enfatiza que cualquier persona, ya sea natural o jurídica, perteneciente al ámbito público o privado, nacional o extranjero, que desee llevar a cabo un proyecto de inversión que pueda generar impactos ambientales negativos significativos relacionados con los criterios de protección ambiental, deberá tramitar una Certificación Ambiental ante la autoridad competente correspondiente, cumpliendo con las disposiciones de la normativa ambiental aplicable.

Según Carhuatocto (2024), el problema surge cuando la prioridad de implementar un proyecto de inversión deja en un segundo plano el impacto sobre la biodiversidad, el medio ambiente e incluso la salud física y mental de las personas. Esto se evidencia en que las únicas opiniones técnicas obligatorias son las de la autoridad de áreas protegidas (SERNANP) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), mientras que las de otros sectores, como la autoridad en salud o pueblos indígenas, son consideradas no vinculantes. Esta situación podría permitir que, incluso sin estas opiniones o con observaciones pendientes de resolución, un estudio de impacto ambiental sea aprobado "legalmente", lo que refleja el deficiente estado de protección del medio ambiente, la salud y el bienestar sociocultural de las comunidades afectadas.

d) Teoría de los derechos humanos

Sobre esta teoría en 1985 Alexy (como se cita en Morales, 2013) reconoció a los derechos fundamentales como un conjunto de normas y posiciones, entendida como la relación entre Estado y particulares adscritas a una disposición de derecho fundamental. Además, es crucial entender que los derechos fundamentales operan como principios, es decir, como mandatos de optimización. Estos mandatos exigen que la garantía de cada derecho fundamental se materialice al máximo de sus posibilidades, considerando tanto las limitaciones fácticas como las jurídicas. Es precisamente el Tribunal Constitucional el encargado de llevar a cabo esta optimización, al definir y establecer la interpretación de un derecho fundamental, determinar sus alcances y límites, identificar sus componentes y, en general, configurar su contenido.

Considerando lo expuesto, nuestra Constitución Política (1993), reconoce en su inciso 2 artículo 22, el derecho de toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, asimismo la LGA, en su primer artículo, menciona que es un derecho irrenunciable a vivir en

un ambiente equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, la ley citada reconoce principios, deberes y derechos ambientales entre ellos el derecho de acceso a la información, a la participación en la gestión ambiental y el acceso a la justicia ambiental.

e) Jurisprudencia

El Tribunal Constitucional señala que el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado impone al Estado ciertas obligaciones positivas, entre las cuales se incluyen la regulación de los requisitos y procedimientos para llevar a cabo los estudios de impacto ambiental, así como la fiscalización del cumplimiento de las normas con el fin de proteger el ambiente. En ese contexto, como parte del deber de regulación, se promulgó la Ley N°27446. Por ello, exigir la certificación ambiental antes del inicio de proyectos o actividades comerciales o de servicios por parte de particulares constituye una forma de garantizar la protección del medio ambiente frente a acciones de terceros y de asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones legales en esta materia. (Expediente N° 01784-2015-PA/TC, 2020).

2.2.3. Extracción de material de acarreo

a) Concepto

La Ley N°28221, en su artículo 2 define los materiales que acarrean y depositan las aguas en los álveos o cauces de los ríos, en ese sentido precisa que estos incluyen una variedad de minerales no metálicos empleados en la industria de la construcción. Entre ellos se encuentran materiales como la arcilla, arena, limo, grava, guijarros, bloques, bolones y cantos rodados, entre otros.

Como se puede observar la citada norma no brinda mayores detalles sobre cada mineral no metálico, ante ello el aporte de la doctrina nos hace comprender cada término, por lo que según Vera (como se cita en Castañeda, 2019) se entiende por:

- Limos: Son materiales sueltos cuya granulometría se sitúa entre la arena fina y la arcilla, así está compuesto por una mezcla de tierra y agua, por ello se le conoce comúnmente como lodo o barro.
- Arenas: Se trata de partículas sueltas provenientes de la descomposición de rocas, especialmente de silíceas, que suelen acumularse en las riberas de los ríos o en capas de terrenos de arrastre.
- Grava: Es una mezcla compuesta por pequeñas piedras lisas denominadas guijas, también de arena y en algunos casos de arcilla.
- Guijarros: Son fragmentos de roca, generalmente redondeados o alisados por efecto de la intemperie, que se encuentran comúnmente en cauces secos o antiguos de ríos y arroyos, asimismo se definen como trozos sueltos de roca de tamaño manejable,

con una superficie parcialmente o totalmente recubierta por corteza, pero en ambos casos, se les considera materia prima natural, sin alteraciones.

- Canto rodado: Es piedra alisada y redondeada por la acción del rodamiento impulsado por el agua, típicamente hallada en ríos y zonas costeras, es empleada principalmente en revestimientos de muros y pavimentos.

Cabe destacar que, según lo establecido en la Ley N°28221, la extracción de estos materiales se lleva a cabo a lo largo del eje central del cauce del río, garantizando que no se afecten las riberas ni las infraestructuras hidráulicas existentes en ellas. En cuanto al derecho de extracción, el monto a cobrar no debe exceder el valor del derecho de vigencia que pagan los concesionarios de minería no metálica, con excepción de los Ministerios, entidades públicas y gobiernos regionales responsables de la ejecución de obras viales, quienes están exonerados de dicho pago.

b) Suspensión o extinción de las actividades de extracción

Teniendo claro que son las municipalidades tanto distritales y provinciales dentro de su territorio, las competentes para emitir autorizaciones para la extracción de los materiales que acarrear y depositan las aguas, es admisible que estas administraciones públicas suspendan las actividades de extracción o según el análisis de cada caso establezcan un cambio de ubicación de la zona de extracción, si quienes ejecutan dichas actividades contaminan gravemente el mineral máspreciado, nos referimos al agua de los ríos, asimismo se puede aplicar dichas medidas cuando las actividades de extracción afecte el cauce de los ríos, sus zonas aledañas, o en supuestos de vulneración de la propiedad o la seguridad de la población.

c) Requisitos

La Ley N°28221, en el artículo seis señala que las autorizaciones dictadas por las municipalidades provinciales y distritales y que permiten la extracción de aquellos materiales que acarrear y depositan las aguas en los álveos o cauces de los ríos, son otorgadas como consecuencia de la presentación de una solicitud, la cual es de parte, la misma que debe adjuntar como mínimo la información que paso a detallar:

- El tipo de material a ser extraído, así como su volumen expresado en metros cúbicos.
- El cauce y zona de extracción, señalando los puntos de acceso y salida del cauce, expresado en coordenadas U.T.M.
- Planos a escala 1/5,000 en coordenadas U.T.M.
- La ubicación de aquellas instalaciones que sirvan de clasificación y acopio de ser el caso.
- El sistema de extracción a usar y características de la maquinaria para la extracción.

➤ El plazo de extracción.

De lo expuesto, se puede apreciar que, de todos los requisitos, no existe uno que recoja la dimensión ambiental, pues solo se requiere adjuntar y precisar el tipo y volumen a extraerse, asimismo aclaraciones sobre la zona, planos, ubicación de instalaciones, sistema y maquinaria a utilizar, así como el tiempo de extracción, en ese sentido se omite requerir un instrumento de gestión con el fin de garantizar la protección de los ecosistemas fluviales y terrestres.

d) Teoría del desarrollo sostenible

Ahora bien, con la finalidad de orientar la investigación, así como analizar la realidad y problemática planteada, se ha tomado en consideración la teoría del desarrollo sostenible, que citando a la Comisión Brundtland (1987) es aquel desarrollo que si bien satisface las necesidades actuales de la población no perjudica la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras, en ese sentido aplicado al caso concreto, ello se traduce en que las actividades de extracción de minerales no metálicos debe ser compatible con la protección del medio ambiente y el bienestar social a largo plazo, buscando de esa manera un equilibrio entre crecimiento económico, la equidad social y la protección ambiental.

Por su lado Mateu (1995), señala que la teoría del desarrollo sostenible en relación al medio ambiente surge raíz de la falta de concientización de la humanidad, por lo que entra a tallar la educación ambiental con la finalidad de mejorar conocimientos, actitudes y comportamientos en relación al medio ambiente, propiciando una ética ambiental respecto al equilibrio ecológico y calidad de vida, que formen ciudadanos que entiendan la necesidad de mantener un equilibrio ecológico y que busquen soluciones a los problemas ambientales, hacer que cada individuo se comprometa de manera constante en la mejora del medio ambiente y de su calidad de vida.

Materiales y métodos

En la ejecución de la investigación se ha tomado en cuenta lo señalado por Miranda & Ortiz (2020), quienes se refieren a los paradigmas en la investigación consolidados a partir de una estructura conceptual sólida, específicamente de tipo interpretativo el cual representa una forma de abordar la investigación que busca comprender, interpretar y explicar el significado de las acciones y experiencias humanas desde la perspectiva de los participantes. Además, sirve de base para realizar investigaciones en áreas específicas, tomando como punto de partida las entidades que la sustentan, para ello se aplican diversas técnicas, se busca encontrar soluciones a problemas concretos. Es por ello que, se ha realizado una investigación de tipo aplicada, pues está direccionada a dar solución a problemas jurídicos como por ejemplo vacíos normativos, en este caso de la falta de regulación de la variable ambiental en el la Ley N°28221.

Asimismo, la investigación agrega el tipo documental, donde Guerrero (como se cita en Reyes Ruiz & Alvarado, 2020) indica que, los estudios documentales se perfilan como una técnica de investigación cualitativa. Su función principal reside en la recopilación, consolidación y análisis de información proveniente de diversas fuentes documentales, tales como libros, revistas, artículos, resultados de investigaciones y otros. De tal manera que un primer paso fue, la recolección y análisis de documentos, informes y leyes que permitieron la extracción de información relevante indispensable para fundamentar la incorporación de la certificación ambiental en las autorizaciones de extracción de material de acarreo.

En relación a la ética en la investigación reconoce al investigador como un agente moral responsable de sus acciones y decisiones, para ello se actúa con integridad, honestidad y respeto hacia todos los participantes en el proceso investigativo, desde los sujetos de estudio hasta la comunidad científica en general. Además, la investigación ética brinda un lente crítico para examinar cómo estos factores influyen en la selección de temas de investigación, la metodología utilizada, la interpretación de los datos y la presentación de los resultados. Es por ello que, la honestidad constituye un valor fundamental en cualquier ámbito profesional y más aún en la ejecución de un proyecto de investigación, de tal manera que se empleó la herramienta de Turnitin para validar la integridad académica de esta investigación.

Asimismo, dentro de los tipos de fuentes que proporcionan datos, conceptos, teorías y metodologías necesarias para desarrollar el estudio, mismo que resulta de mucha importancia porque garantiza la calidad, confianza y validez en la investigación. Para ello se cuenta con fuentes de tesis, tanto nacionales como internacionales ubicada en la sección de antecedentes relaciona con la extracción de material de acarreo y su impacto ambiental; respecto a la doctrina, basada en el análisis de la certificación ambiental, así como también los procedimientos administrativos que siguen los gobiernos locales para el otorgamiento de autorizaciones de dichos materiales y la afectación de los recursos naturales como agua, aire y tierra causados por su extracción.

Finalmente, como instrumento se empleó la ficha matriz de operacionalización de variables, misma que sirvió como herramienta fundamental para planificar y organizar el proyecto de investigación, dado que resume los elementos clave de estudio ayudando a una mejor relación lógica y conceptual.

III. Resultados y discusión

En este capítulo se exponen los hallazgos obtenidos tras la recolección de datos de diversa índole, en ese sentido se desarrollaron los objetivos específicos, siendo el primero analizar la Ley N°28221 en relación con las autorizaciones para la extracción de material de

acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales y, el segundo objetivo específico es, describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales. Finalmente, se presenta la propuesta de incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.

3.1.Describir los procedimientos actuales que siguen los gobiernos locales en las autorizaciones de extracción de material de acarreo

En este apartado, se describe los pasos procedimentales que se deben llevar a cabo en los gobiernos locales cuando el administrado desea obtener una autorización de extracción de material de acarreo, para ello, se consideró la teoría del desarrollo sostenible sustentada por la Comisión Brundtland (1987). Asimismo, se revisó el trabajo de investigación de Castañeda (2019).

De acuerdo al TUO de la Ley N°27444, un procedimiento -administrativo- es entendido como un conjunto de acciones y diligencias que se tramitan ante una entidad a fin de poder obtener un resultado al cual se denomina acto administrativo, produciendo en el administrado un efecto jurídico sobre sus intereses, obligaciones y derechos.

En principio la Ley N°28221 señala seis requisitos a presentar para las autorizaciones de extracción de material de acarreo, por lo que, posterior a la presentación del expediente que adjunta los requisitos, la municipalidad oficia a la ANA, para que esta entidad emita opinión técnica vinculante, en razón de la competencia otorgada por el inciso 9, artículo 15, de la LRH, así solo se atiende el recurso hídrico, pues ANA, no se encuentra facultada para evaluar alteraciones que se puedan generar en el aire, la flora, fauna, ni mucho menos las futuras afectaciones de la población aledaña.

La Administración Local del Agua (ALA), en su rol de entidad desconcentrada, ha establecido, a través de la Resolución Jefatural N°102-2019-ANA, directrices para emitir una opinión técnica previa de carácter vinculante. Esta opinión es un requisito para el otorgamiento de autorizaciones destinadas a la extracción de material de arrastre encontrado en los cauces naturales de agua, dado que estos recursos están directamente relacionados con el ámbito hidrológico.

Por lo expuesto, es la ALA quien debe realizar un estudio de campo, el cual comprende 3 momentos: realización de una verificación técnica, elaboración del informe técnico y realización de acciones fiscalizadoras; este informe posteriormente es remitido por la ANA a las municipalidades, para que continúe el proceso de evaluación del otorgamiento de la

autorización, es decir, la opinión técnica que ha emitido la ANA va a formar parte del expediente que apruebe o deniegue lo solicitado por el administrado, pues se trata de una competencia netamente del gobierno local.

Siendo ello así, la presente investigación consideró necesario acceder a la información pública de la Autoridad Nacional del Agua, para mostrar las opiniones técnicas previas vinculantes que se han emitido en la región Lambayeque en los dos últimos años; el acceso a este tipo de información nos permitió observar que posterior a la evaluación realizada por la ALA, no todas las opiniones técnicas fueron favorables, pues ocho solicitudes no cumplían con los estándares hidrológicos señalados en el cuerpo normativo de la ANA.

Tabla 1

Opiniones técnicas previas vinculante emitidas entre 2024-2025 por la ALA

Autoridad Local del Agua	Informes técnicos	Resolvieron
Chanchay Lambayeque	2	Todos aprobados
Zaña	5	3 denegados
Motupe, Olmos, La Leche	23	5 denegados

Nota. Fuente: Elaboración propia

Para complementar, Castañeda, (2019) señala que si bien las opiniones técnicas que emite la ANA al constituirse como un requisito previo para que la municipalidad otorgue la autorización, ello no implica que esta última administración se encargue de verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el expediente técnico, de tal modo que, cualquier incumplimiento le corresponde a la ANA sancionar, ello únicamente si se presentan situaciones que afecten el agua y sus bienes asociados; bajo este panorama, queda claro que las actuaciones de la municipalidad y de la ANA están divididas, pues los gobiernos locales tienen sus propias responsabilidades, y la ANA es la única encargada de vigilar que se cumplan las normas ambientales relacionadas con el agua.

Para el desarrollo de este objetivo se consideró lo señalado en la teoría del Desarrollo Sostenible sustentada por la Comisión Brundtland (1987), que aplicable a la problemática planteada, se traduce en la satisfacción de las necesidades de vivienda, hospitales, escuelas, carretas, entre otros, con la extracción de material de acarreo, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las próximas generaciones.

Finalmente, tras describir los procedimientos actuales que siguen los gobiernos locales en las autorizaciones de extracción de material de acarreo se concluye que, durante este procedimiento la única entidad consultada para emitir opinión técnica vinculante es la ANA, la

cual remitirá un informe técnico de opinión favorable, si el expediente evaluado cumple con todos los requisitos establecidos en materia de recursos hídricos o por el contrario un informe técnico de opinión no favorable, cuando persistan observaciones y no hayan sido subsanadas, así como se pudo observar en la región Lambayeque, de treinta expedientes evaluados entre el 2024 y 2025 por la ALA, no todas las opiniones técnicas fueron favorables, pues ocho solicitudes no cumplieron con los estándares hidrológicos.

3.2. Describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.

En este apartado, se analizó la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo, para ello, se consideró la teoría de los derechos fundamentales sustentada por Alexy (1985). Asimismo, se revisaron dos trabajos de investigación, esto es, la de Alcca (2021) y Machaca (2021).

En principio cabe señalar que, si bien la Ley N°28221 regula el derecho de las municipalidades para autorizar la extracción de material de acarreo, ello no es razón para evitar el cumplimiento de la legislación ambiental nacional, especialmente de los principios y disposiciones de la LGA, y de la Ley N°27446, por el potencial impacto ambiental de dichas actividades de extracción. En ese sentido, la Ley N°28221 contraviene el principio de prevención establecido en el artículo VII de la Ley General del Ambiente (LGA). Esto se debe a que dicha ley omite la exigencia de una certificación ambiental como requisito indispensable para la extracción de material de acarreo. Cabe recordar que la gestión ambiental, según la LGA, busca primordialmente prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Además, cuando no es factible eliminar las causas del daño, se deben implementar las acciones necesarias para mitigar, recuperar, restaurar o compensar el perjuicio ocasionado al medio ambiente.

En la misma línea Valverde (s.f) señala que priorizando el principio de prevención los estados han establecido procedimientos de autorización, compromisos sobre normas ambientales, métodos para acceder a la información y en general instrumentos de gestión ambiental, asimismo los organismos internacionales, como muchos convenios incorporaron los estudios de impacto ambiental como instrumentos de decisión.

Ahora, la extracción de material de acarreo, como actividad extractiva genera “impacto ambiental”, este último término es definido según ISO14001 (2015) como cualquier cambio en el medio ambiente, el cual puede ser adverso o beneficioso, como resultado total o parcial de las actividades, productos o servicios de una organización o proyecto. En ese sentido Valdivia

(2009) señala que los impactos sobre el ambiente por extracción de arena, grava y piedra son los siguientes:

- **En las reservas de agua:** pues a través de la extracción por vía seca o húmeda, se pierden capas protectoras de recubrimiento de las aguas subterráneas, las mismas que tienen como función la filtración de impurezas desde la superficie y al no existir estos filtros naturales se corre el riesgo que una mayor cantidad de productos contaminantes pueda ingresar en las reservas de agua.
- **En la flora y fauna:** pues la conversión de áreas naturales en centros de extracción significa la pérdida de ellas con la desaparición de especies que habitan en esas áreas.
- **En el clima:** la autora detalla que, para las canteras situadas en áreas no desérticas, como la selva o los bosques, la extracción de recursos naturales provoca una modificación en el equilibrio entre el agua y la tierra. Esto se debe a alteraciones en los niveles de evaporación, variaciones en la temperatura y la humedad, factores que impactan negativamente tanto a la flora y fauna.
- **En las tierras agrícolas:** pues a causa de la extracción de la tierra madre los suelos normalmente pierden nutrientes, así como la capacidad natural de regenerarse.
- **En la calidad de vida:** la proximidad de una cantera a las zonas habitadas determina el grado de impacto sobre la población. Los residentes pueden sufrir diversas molestias, incluyendo ruido constante, la presencia de maquinaria pesada, contaminación atmosférica debido al polvo, incremento del tráfico y transporte de materiales, así como vibraciones y explosiones.

Lo expuesto, coincide con lo señalado por Alcca (2021) y Machaca (2021) toda vez que evidencian impactos sociales y afectación al suelo, aire y agua por la extracción de arena y grava, ante esta realidad la teoría de los derechos humanos de Alexy (1985) afronta esta problemática y recuerda al Estado el deber garantizar el derecho toda persona a un medio ambiente sano, reconocido en diversas normas internacionales, entre ellas las más importantes, las cuales paso a nombrar, aclarando antes, que, si bien la redacción de los principios y artículos es diferente el objetivo a lograr es el mismo: Convención Americana sobre Derechos Humanos - Protocolo de San Salvador de 1988 (art.11), Resolución de la Asamblea General de la ONU 76/300 de 2022, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art.12.1), Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (principio 1) y, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano del 1972 (principio1).

En esa línea nuestra Constitución Política de 1993, reconoce en su art. 2, inciso 22 el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, así también la

Ley General del Ambiente, art. I, señala que, toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de colaborar en una gestión ambiental eficaz y resguardar el entorno natural junto con sus elementos. Esto implica asegurar, de manera específica, la salud individual y colectiva, la preservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de la nación. En ese sentido, no exigir como requisito obligatorio la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo vulnera el derecho explicado.

Para finalizar, la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales radica en prevenir, mitigar y corregir los impactos ambientales en el recurso hídrico, en la flora y fauna acuática, en el aire, en las tierras agrícolas y en la calidad de vida de la población cercana a las zonas donde se realizan las actividades de extracción. Además, la importancia radica en adecuar la Ley N°28221, a la normativa ambiental vigente, especialmente a los principios y disposiciones de la LGA, y de la Ley N°27446, garantizando así el principio de prevención y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

3.3. Incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.

En este objetivo general, se fundamenta la incorporación en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para la autorización de extracción de material de acarreo, ante el vacío legal que se observa en la citada ley. Para ello, se consideró la teoría del desarrollo sostenible respaldada por la Comisión Brundtland (1987). Asimismo, se revisaron dos trabajos de investigación, esto es, la de Zambrano (2023) y Bueno (2021).

Como destaca Castañeda (2019), el sector de la construcción está en expansión, lo que naturalmente eleva la demanda de minerales no metálicos extraídos de los ríos. Aunque la remoción de limos, arcillas, arenas, grava, gujarros, cantos rodados, bloques o bolones beneficia directamente la edificación de viviendas, carreteras, puentes –mejorando el comercio y la conectividad entre comunidades–, así como hospitales y colegios, entre otras infraestructuras, es crucial considerar este incremento en la extracción; este desarrollo social debe contar con un marco regulatorio que satisfaga las necesidades de los ciudadanos pero sin comprometer el equilibrio ecológico, lo manifestado es respaldado por la teoría del desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland (1987), asimismo concuerda con Zambrano (2023) y

Bueno (2021) quienes evidencian el negativo impacto en el ambiente y en la vida de quienes residen en los alrededores de las zonas de explotación de los materiales de construcción.

Como se explicó son los gobiernos provinciales y distritales los competentes para autorizar la extracción de material de acarreo dentro de su jurisdicción, así dentro de su autonomía local dictan ordenanzas para una mejor gestión pública, en ese sentido después de un análisis normativo, se respalda lo mencionado por Castañeda (2019) quien señala que la emisión de ordenanzas municipales para optimizar el procedimiento de explotación de material de acarreo puede tratarse de una regulación no homogénea, dado que algunos gobiernos locales requieren estudios de Impacto Ambiental (EIA) como parte de los requisitos para la autorización, mientras que otros no lo solicitan. A continuación, se muestra una tabla que expone dos ordenanzas municipales de la región Cajamarca y San Martín, donde se muestra que, dentro de sus requisitos para autorizar la extracción de material de acarreo, ambas exigen la presentación de instrumentos ambientales.

Tabla 2

Ordenanzas municipales que requieren EIA

Municipalidad	Ordenanza Municipal	Requisitos
Municipalidad Provincial de Hualgayoc – Bambamarca	N° 014-2021-MPH-BCA	Artículo 13° a) Solicitud dirigida a la Municipalidad b) Expediente técnico (...) b.9 Estudio de Impacto Ambiental – Categoría Tipo I en el marco de la ley 27446 firmado por un Ing. Ambiental, Colegiado y habilitado
Municipalidad Distrital de Tahuamanu – San Lorenzo	N° 003-2020-ALC/SG-MDTH-SL	Artículo 6° 1) Solicitud dirigida al Alcalde a) Nombre o denominación (...) v) Estudio de Impacto ambiental

Nota. Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, y con el fin de evidenciar las desigualdades regulatorias de los gobiernos locales en el país, se muestra a continuación un cuadro que expone 2 ordenanzas municipales ubicadas en los departamentos de Cajamarca y Moquegua, donde se muestra que los requisitos solicitados no consideran los EIA, a diferencias de lo mostrado en la Tabla 2.

Tabla 3

Ordenanzas municipales que no requieren EIA

Municipalidad	Ordenanza Municipal	Requisitos
Municipalidad Distrital de Chontalí –	N° 002-2025-MDCH	Artículo 2° Requisitos 1) Solicitud de autorización de derechos de extracción

Jaén - Cajamarca		2) Copia de DNI del solicitante (...) 15) Plan de contingencia, de prevención de daños potencialmente graves, para personas, patrimonio y medio ambiente
Municipalidad Distrital de San Antonio – Mariscal Nieto - Moquegua	N° 022-2023-MDSA	Artículo 6° Requisitos 1) Solicitud dirigida al Alcalde 2) Expediente técnico que adjunte: (...) e) Plan de manejo ambiental f) Plan de apertura, cierre y abandono

Nota. Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, a lo largo de años, posterior a la fecha de promulgación en el 2004 de la Ley N°28221, se han presentado dos proyectos legislativos desde el parlamento, que proponían la modificación tanto de su denominación y de algunos artículos, los cuales no se han concretado, sin embargo, de haberse aprobado los cualquiera de los dos proyectos de ley, ninguna propuesta, hubiera resuelto el problema planteado, pues no se evidenciaba la inclusión de la variable ambiental, para mayor comprensión se muestra la Tabla N° 4.

Tabla 4: Propuestas de modificación de la LDEMA

	Ley inicial	P.L. N°2378/2007	P.L. N°1024/2021
Denominación	Ley que regula el derecho por extracción de materiales de los álveos o cauces de los ríos por las municipalidades.	Ley que regula (...) materiales de las canteras y de los álveos o cauces de los ríos (...)	Ley que regula (...) materiales de las canteras y de los álveos o cauces de los ríos (...)

Requisitos	Art. 6.- Requisitos	Art. 6.- Requisitos	Art. 6.- Requisitos
	a) Tipo de material a extraerse (...)	a) Tipo de material a extraerse (...)	a) Ubicación de cantera y tamaño del área (...)
	b) Cause o zona de extracción (...)	(...)	b) Declaración jurada notarial como promiso ambiental (...)
	c) Planos a escala (...)	g) Declaración jurada notarial de preservación ambiental.	c) Plan de forestación o reforestación (...)
	d) Ubicación de las instalaciones (...)	h) Plan de forestación o reforestación (...)	d) Aprobación de la ANA (...)
	e) Sistema de extracción (...)	i) La aprobación de la ANA (...)	
	f) Plazo de extracción (...)		

Incorporación

Art. 7. Quien incumpla la ley debe pagar los daños causados.
Art. 8 Los municipios deben emitir O.M. que regulen la extracción y costos.
Art. 7. Sanciones
Art. 8. Ordenanza sobre la suspensión de extracción de materiales
Art. 9. Prohibiciones

Nota. Fuente: Elaboración propia

Teniendo claro lo expuesto se debería considerar como referencia la certificación ambiental del SEIA, porque permite establecer las medidas necesarias para mitigar, corregir o compensar dichos impactos, asegurando que el desarrollo de actividades económicas sea compatible con la conservación del medio ambiente y la sostenibilidad, así son, en esencia, la base técnica y legal que garantiza una gestión ambiental preventiva y responsable en Perú.

Finalmente, se concluye que, la incorporación en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales, radica en uniformizar la normativa municipal, al contemplar de forma explícita la certificación ambiental entre los requisitos para la explotación de material de acarreo, pues como se evidenció algunos gobiernos locales requieren estudios de impacto ambiental para conceder la extracción de material de acarreo, mientras que otros no lo solicitan.

Conclusiones

Al describir los procedimientos actuales que siguen los gobiernos locales en las autorizaciones de extracción de material de acarreo se concluye que, la única entidad consultada para emitir opinión técnica vinculante es la ANA, la misma que se encuentra facultada para emitir un informe técnico de opinión favorable, cuando el expediente evaluado cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa de recursos hídricos o por el contrario un informe técnico de opinión no favorable, cuando las observaciones no hayan sido subsanadas; por lo tanto, solo se garantiza la protección del agua como recurso natural, omitiendo la evaluación de otros elementos del ambiente.

Respecto a la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales se centra en prevenir, mitigar y corregir los impactos ambientales en el recurso hídrico, en la flora y fauna acuática, en el aire, en las tierras agrícolas y en la calidad de vida de la población cercana a las zonas donde se realizan las actividades de extracción. Además, la certificación ambiental permite adecuar la Ley N°28221, a la normativa ambiental vigente, especialmente a la LGA, y a la Ley N°27446, garantizando así el principio de prevención y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

Finalmente, se concluye que incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales, radica en uniformizar la normativa municipal, al contemplar de forma explícita la certificación ambiental entre los requisitos para la explotación de material de acarreo, pues como se evidenció algunos gobiernos locales requieren estudios de impacto ambiental para conceder la extracción de material de acarreo, mientras que otros no lo solicitan.

Recomendaciones

Recomendar al poder legislativo que modifique la Ley N°28221 e incorpore la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, esto garantizará un marco legal sólido que asegure la inclusión de la variable ambiental en cada autorización.

Recomendar la implementación de programas de capacitación dirigidos a funcionarios municipales especializados en materia ambiental que puedan garantizar la correcta evaluación del expediente técnico presentado. Esto incluye la capacitación en normativas ambientales, evaluación de impactos y manejo adecuado del material de acarreo, asegurando una aplicación eficiente y técnica de la regulación.

Recomendar a los gobiernos locales el fortalecimiento de sus capacidades en cuanto a la implementación y evaluación de manera continua durante todo el ciclo de extracción, con el fin de asegurar la mitigación efectiva de impactos ambientales negativos y fomentar la sostenibilidad.

Referencias

- Alcca, E. (2021). Evaluación de Impactos Ambientales ocasionados por la extracción de arena en la quebrada Sallagueña del distrito de Laraqueri-2020. [Tesina, Universidad Privada San Carlos] <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/4874543>
- Arnau, L., & Sala, J. (23 de Abril de 2020). *La revisión de la literatura científica: Pautas, procedimientos y criterios de calidad*. Obtenido de <https://acortar.link/Pxp3C>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2022). *Resolución A/RES/76/300*. El derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-ES.pdf
- Azula, H. (2023). Línea base de la gestión y el monitoreo ambiental de los gobiernos locales de la provincia de Rioja. [Tesis para obtener el título profesional de ingeniero ambiental, Universidad Católica Sedes Sapientiae]. <https://repositorio.ucss.edu.pe/item/baca5c31-8c61-4290-b174-aba8829573a2>
- Bueno, E. (2021). Estudio de impacto ambiental para las fases de exploración y explotación de materiales de construcción de las concesiones mineras ubicados en el Cantón Santa Isabel y Saraguro. [Trabajo previo a la obtención del título de Ingeniero Ambiental, Universidad Politécnica Salesiana Sede Cuenca] <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/20339/1/UPS-CT009152.pdf>
- Carhuatocto, H. (2024). La Certificación Ambiental Clásica en el Perú. IDLADS <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/02/La-Certificacion-Ambiental-Clasica-en-el-Peru-2024.pdf>
- Carta N° [0164-2025-ANA-AAA.JZ-ALA.ZC](#) (2025). Traslado de solicitud de información pública, Administración Local de Agua Zaña.
- Carta N° [0268-2025-ANA-AAA.JZ-ALA.MOLL](#) (2025). Informes de opinión técnica vinculante emitidas en el ámbito de ALA Motupe Olmos La Leche, Administración Local de Agua Motupe Olmos La Leche.
- Carta N° [0459-2025-ANA-AAA.JZ-ALA.CHL](#) (2025). Informes sobre opinión técnica vinculante, emitidos en la ALA Chancay Lambayeque, Administración Local de Agua Chancay Lambayeque.

- Castañeda, P. (2019). La fiscalización ambiental de las actividades de extracción de material de acarreo de los álveos y cauces de los ríos: una propuesta de mejora normativa. [Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho de la Minería, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas] <https://surli.cc/tsgwfs>
- Comisión Brundtland (1987). Informe. https://www.rumbosostenible.com/wp-content/uploads/2014/06/informe_brundtland.pdf
- Constitución Política del Perú (1993). (29 de diciembre de 1993).
- Expediente N° 07613-2006 (Lima). (11 de mayo del 2007). Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/07613-2006-AA.pdf>
- Expediente N° 01784-2015 (Lima). (20 de agosto de 2020). Tribunal Constitucional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/03106-2015-AA.pdf>
- Fortune Business Insights. (2025, 19 de mayo). Tamaño del mercado de materiales de construcción, participación y análisis de la industria, por tipo de material (agregados, cemento, ladrillos y bloques, metales y otros), por usuario final (residencial, infraestructura, comercial e industrial) y pronóstico regional, 2024-2032. <https://www.fortunebusinessinsights.com/es/construction-materials-market-107415>
- ISO14001 (2015). Sistemas de Gestión Ambiental – Requisitos con orientación para su uso. Suiza. <https://surl.li/lnuvwo>
- Ley N° 17752, Ley general de aguas. (24 de julio de 1969). <https://siar.regionpiura.gob.pe/documentos/normativa/232.pdf>
- Ley N° 26737, Disponen que la Autoridad de Aguas controle la explotación de materiales que acarrearán y depositen las aguas en sus álveos o cauces. (27 de diciembre de 1997). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/26737.pdf>
- Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general. (11 de abril de 2001). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H805476>
- Ley N° 27446, Ley del sistema nacional de evaluación del impacto ambiental (23 de abril de 2001). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H806054>

- Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades (27 de mayo de 2003). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H845702>
- Ley N°, 28221, Ley que regula el derecho por extracción de materiales de los álveos o cauces de los ríos por las municipalidades. https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/ley_28221_0_0_1.pdf
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (13 de octubre del 2005). <https://surl.li/rxxvko>
- Ley N° 29338, Ley de recursos hídricos. (31 de marzo de 2009) <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H984116>
- Machaca, Y. (2021). *Análisis de los Impactos Ambientales generado por la explotación artesanal de materiales de la cantera Cutimbo – Puno* [Tesis para optar el grado académico de magister scientiae en ingeniería ambiental, Universidad Nacional del Altiplano] <https://renati.sunedu.gob.pe/handle/renati/1719729>
- Mateu, J. (1995). La teoría del desarrollo sostenible y el objeto de la educación ambiental.
- Mendoza, A. (2024). *La tributación municipal en un contexto de precariedad fiscal*. Grupo Propuesta Ciudadana. <https://surl.li/ntbjyu>
- MIDAGRI (2024). *Opinión del Autoridad Nacional del Agua (ANA) respecto a Instrumentos de Gestión Ambiental*. <https://www.gob.pe/institucion/ana/informes-publicaciones/5336228-opinion-del-autoridad-nacional-del-agua-ana-respecto-a-instrumentos-de-gestion-ambiental>
- MIDAGRI (2025). Guía de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental para la emisión de la Opinión Técnica. https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/5721/ANA0004262_1.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Miranda, S., & Ortiz, J. (2020). *Los paradigmas de la investigación: un acercamiento teórico para reflexionar desde el campo de la investigación educativa*. <https://www.ride.org.mx/index.php/RIDE/article/view/717/2573>
- Morales (2013). Una breve explicación de la teoría de los principios de Robert Alexy y la teoría garantista de Ferrajoli. Revista electrónica: España https://www.lasallebajio.edu.mx/delasalle/contenidos/revistas/derecho/numero_8/docentes_Enrique%20_Morales.html

- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966. <https://surl.lu/kjjutx>
- Naciones Unidas (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, Brasil. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Naciones Unidas. (1972). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo)*. Estocolmo, Suecia. <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
- Ogreen (2020). El Instrumento de Gestión Ambiental. <https://ogreen.com.pe/medio-ambiente/instrumento-gestion-ambiental/>
- Ordenanza Municipal N°002-2925-MDCH. Ordenanza municipal que regula la autorización y cobro de derechos de extracción de materiales minerales no metálicos, de los álveos y cauces de los ríos y canteras localizadas en la jurisdicción del distrito de Chontali, provincia de Jaen, región de Cajamarca. <https://surl.li/nskibq>
- Ordenanza Municipal N°014-2021-MPH-BCA (2021). Ordenanza municipal que determina la autorización y regula el procedimiento de extracción de materiales de construcción en los álveos y cauces de los ríos, quebradas y canteras en la jurisdicción del distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2050569-1>
- Ordenanza Municipal N° 022-2023-MDSA. Ordenanza Municipal que regula la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos y cauces de ríos, en la jurisdicción del distrito de San Antonio, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2200222-1>
- Ordenanza Municipal N°003-2020-ALC/SG-MDTH-SL. Ordenanza que regula el otorgamiento de autorización para la extracción de materiales de construcción ubicados en los álveos o cauces del río Tahuamanu y material de cantera en la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Tahuamanu. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1946542-1>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - "Protocolo de San Salvador"*. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

- Organización de las Naciones Unidas. (2022, 21 de enero). *La extracción de arena comienza a ser un problema mundial: estos son los motivos*. BBVA. <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/la-extraccion-de-arena-comienza-a-ser-un-problema-mundial-estos-son-los-motivos/>
- Proyecto de Ley N° 1024/2021-CR, "Ley que modifica la Ley N°. 28221, Ley que regula el derecho por extracción de materiales de los álveos o cauces de los ríos por las municipalidades" (2021). <https://acortar.link/82U05R>
- Proyecto de Ley N°2378/2007-CR, "Ley que modifica la Ley N°. 28221, Ley que regula el derecho por extracción de materiales de las canteras y de los álveos o cauces de los ríos por las municipalidades" (2010). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/1FE684093EE D529F052577AC00803049/\\$FILE/2378-2347\(28.09.2010\).pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/1FE684093EE D529F052577AC00803049/$FILE/2378-2347(28.09.2010).pdf)
- Resolución Jefatural N° 102-2019-ANA (2019). *Dictan disposiciones para orientar y uniformizar las acciones que deberá realizar la Administración Local de Agua (ALA) cuando emite opinión técnica previa vinculante para el otorgamiento de la autorización de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua*. Autoridad Nacional del Agua. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1236188>
- Reyes-Ruiz, I. & Alvarado, F. (2020). *La investigación documental para la comprensión ontológica del objeto de estudio*. <https://acortar.link/WcKkTj>
- Rojas, M. (2023). Evaluación del área de impacto ambiental del suelo producto a la actividad arenosa en los distritos de Simón Bolívar, Ninacaca y Vicco de la provincia de Pasco aplicando el sistema de información geográfica - 2022. [Tesis para título profesional de ingeniero ambiental, Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión] http://repositorio.undac.edu.pe/bitstream/undac/3321/1/T026_70524248_T.pdf
- Toapanta, F. Yanchaluisa, S. (2021). Evaluación de la calidad ambiental de la explotación de materiales áridos y pétreos de la concesión minera "Miraflores de Guano". [Proyecto de investigación para obtener el grado académico de Ingeniero Ambiental, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo] <https://dspace.esPOCH.edu.ec:8080/server/api/core/bitstreams/d9b65de2-5779-47ff-aae9-b68f2f6d6b65/content>

- Valverde, M. (s.f). Principios generales de derecho internacional del medio ambiente.
<https://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf>
- Valdivia, M. (2009). *Instrumentos de gestión ambiental para el sector construcción*. Fondo Editorial. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/16850264-5b23-48c9-b865-8ba3798a16e3>
- Villanueva, J. (2019). *Perú y Ecuador realizan operativo contra extracción ilegal de material de acarreo en río calvas*. Autoridad Nacional del Agua. <https://www.gob.pe/institucion/ana/noticias/136121-peru-y-ecuador-realizan-operativo-contra-extraccion-ilegal-de-material-de-acarreo-en-rio-calvas>
- Zambrano, G. (2023). Impactos ambientales ocasionados por la explotación artesanal de materiales de construcción en el río Quevedo, Ecuador. [Tesis de maestría en Gestión Minera y Ambiental, Newman Escuela de Posgrado] https://repositorio.epnewman.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12892/814/INFORME%20zambrano_gabriela_deposito.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Zea, J. (2022). La importancia de los Principios del Derecho Ambiental en la Política Ambiental Municipal. *Revista de Derecho*. <https://www.redalyc.org/journal/6718/671870939006/html/>

Anexos

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA - FICHA MATRIZ DE CONSISTENCIA

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: Ordenamiento Jurídico Nacional			
TEMA: Necesidad de incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental			
PROBLEMA: ¿Por qué es necesario incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales?			
TESISTA: Luz Stefany Zeña Carrasco			
ASESOR : Yuri Diaz Jaime			
CATEGORÍAS CONCEPTUALES	OBJETIVOS:		
	GENERAL:		
1. Ley N°28221	Incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.		
2. La Certificación ambiental en el marco del SEIA			
	ESPECÍFICOS:		
3. La actividad de extracción de material acarreo	<table border="1"> <tr> <td>Analizar la Ley N°28221 en relación con las autorizaciones para la extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales.</td> <td>Describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.</td> </tr> </table>	Analizar la Ley N°28221 en relación con las autorizaciones para la extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales.	Describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.
Analizar la Ley N°28221 en relación con las autorizaciones para la extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales.	Describir la importancia de la certificación ambiental para las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos, otorgadas por los gobiernos locales.		
HIPÓTESIS	La incorporación de la obligatoriedad de la certificación ambiental en la Ley N°28221 contribuiría a mejorar la protección ambiental en las autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces de los ríos otorgadas por los gobiernos locales.		
APORTE	Plantear una propuesta normativa concreta y viable que busca armonizar la Ley N°28221 fortaleciendo la gestión ambiental local, al proponer una herramienta preventiva como es la certificación ambiental.		

PROPUESTA LEGISLATIVA



"Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana"

PROYECYO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 6 DE LA LEY N°28221 PARA INCORPORAR LA OBLIGATORIEDAD DE LA CERTIFICACIÓN AMBIENAL

I. Exposición de motivos

La gestión ambiental a nivel municipal está inherentemente ligada a la Política Ambiental Nacional, lo que permite a los gobiernos locales desarrollar sus propias políticas. Esta facultad está respaldada por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N°27972, 2003), específicamente en su artículo 73, numeral 3.1, que les autoriza a "Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental y frente al cambio climático, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales".

Complementariamente, el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, 2005) refuerza esta autonomía al establecer en su artículo 46 que los gobiernos locales son responsables de aprobar e implementar su Política Ambiental Local, en coordinación con la Comisión Ambiental Regional y en conformidad con los principios de gestión ambiental. Además, esta normativa exige que la política ambiental local se articule con los planes de desarrollo local, asegurando una coherencia integral en la gestión ambiental del territorio.

En ese sentido, es una realidad que el sistema legal debe ir adaptándose a escenarios que conlleven a una mejor relación entre entidades públicas, los administrados y la gestión del ambiente.

Para ello, la finalidad de Incorporar en la Ley N°28221 la obligatoriedad del instrumento de gestión ambiental para la autorización de extracción de material de acarreo busca que las municipalidades ejerzan sus facultades de autorización con un enfoque más riguroso y

precautorio, garantizando que cualquier intervención en el medio natural sea compatible con su conservación y el bienestar de la comunidad.

II. Efectos sobre la vigencia normativa en la legislación nacional

Esta propuesta legislativa busca integrar la obligatoriedad de un instrumento de gestión ambiental en la Ley N°28221 para la autorización de la extracción de material de acarreo. Su diseño garantiza la plena compatibilidad con la Constitución Política del Perú y no contraviene ninguna normativa legal actualmente en vigor.

III. Análisis Costo - Beneficio

En términos de costo, esta propuesta legislativa no demanda recursos adicionales a los ya asignados para abordar la problemática en cuestión. El mecanismo propuesto delega en terceros la iniciativa de informar al Estado sobre la situación, liberándose de la inversión económica que implicaría la detección y seguimiento activo de tales eventos.

Respecto al beneficio, esta iniciativa es crucial al potenciar las capacidades ambientales de los municipios. Esto, aunado a una mejor protección del entorno natural, genera un impacto favorable y de múltiples facetas para la sociedad, las entidades gubernamentales locales y el medio ambiente en general.

IV. Fórmula legal

Ley que incorpora en el artículo 6° de la Ley que regula el derecho por extracción de materiales de los álveos o cauces de los ríos por las municipalidades - Ley N°28221

Artículo 6.- Requisitos / Artículo vigente

Las autorizaciones a que se refiere el artículo 1 de esta Ley se otorgan a solicitud de parte adjuntando como mínimo la siguiente información:

- a. Tipo de material a extraer y el volumen del mismo expresado en metros cúbicos.
- b. Cauce y zona de extracción, así como puntos de acceso y salida del cauce, toso ello expresado en base a coordenadas U.T.M.
- c. Planos a escala 1 / 5,000 en coordenadas U.T.M. de los aspectos mencionados en el inciso anterior.
- d. Ubicaciones de las instalaciones de clasificación y acopio de las hubiere
- e. Sistema de extracción y características de maquinaria a ser utilizada
- f. Plazo de extracción solicitado

Artículo 6 – Requisitos / Proyecto de modificatoria

Las autorizaciones a que se refiere el artículo 1 de esta Ley se otorgan a solicitud de parte adjuntando como mínimo la siguiente información:

- a. Tipo de material a extraer y el volumen del mismo expresado en metros cúbicos.
- b. Cauce y zona de extracción, así como puntos de acceso y salida del cauce, toso ello expresado en base a coordenadas U.T.M.
- c. Planos a escala 1 / 5,000 en coordenadas U.T.M. de los aspectos mencionados en el inciso anterior
- d. Ubicaciones de las instalaciones de clasificación y acopio de las hubiere
- e. sistema de extracción y características de maquinaria a ser utilizada
- f. Plazo de extracción solicitado
- g. Presentación de una certificación ambiental