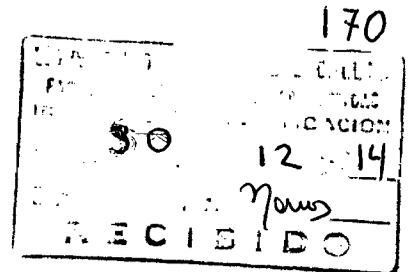
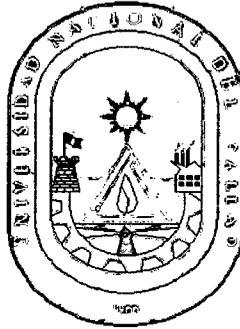




FEB 2015

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

**Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias
Económicas**



**INFORME FINAL DEL PROYECTO DE
INVESTIGACION:**

**“LIMITES DE LA REGULACION JURIDICA DE LA
GESTION Y POLITICA AMBIENTAL EN LA
TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LAS POBLACIONES Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE ANTE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS
DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL EN LA
EXPLORACION DE LOS RECURSOS NATURALES
DE LA ECONOMIA PERUANA”**

AUTOR:

MG. DANIEL DEMETRIO MORAN SALAZAR
Profesor Investigador

Período de Ejecución:

Del 01/02/2013 al 31/01/2015

Resol. N° 180-2013-R

INDICE

pag

I.INDICE.....	1
II.RESUMEN.....	5
II.1.ABSTRACT.....	6
III.INTRODUCCION.....	7
IV.MARCO TEORICO.....	8
LA REGULACION JURIDICA DE LA GESTION Y POLITICA AMBIENTAL EN EL PERU	
1.CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE.....	8
1.1. CONCEPCIÓN AMPLIA DEL MEDIO AMBIENTE	9
1.2.OBJETO DE ESTUDIO DEL MEDIO AMBIENTE.....	10
1.3 .IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DEL MEDIO AMBIENTE.....	10
1.4.MEDIO AMBIENTE Y GLOBALIZACION.....	11
1.5.EFECTO COLATERAL GLOBALIZACION.....	12
1.6.FUNDAMENTOS DE VALORACION Y PROTECCION JURIDICA DEL MEDIO AMBIENTE.....	13
1.7.TESIS DE PROTECCION.....	14
2.DERECHO AMBIENTAL.....	16
2.1.NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO AMBIENTAL	17
2.2.CARACTERISTICAS, PRINCIPIOS Y FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL	
2.2.1. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL.....	20



2.2.2. FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL.....	21
2.2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL	22
2.3. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL NACIONAL	
NORMAS AMBIENTALES EN EL PERÚ:	24
2.3.1.CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL	
PERSPECTIVAS DE ORDENAMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN NORMATIVA.....	25
2.3.2.LA SOBERANÍA DEL ESTADO EN APROVECHAMIENTO DE RECURSOS	
NATURALES.....	28
2.3.3.CONDICIONES LEGALES DE USO DE RECURSOS Y OTORGAMIENTO A	
PARTICULARES.....	29
2.4.LEY N° 26505. LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL	
DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS TIERRAS DEL	
TERRITORIO NACIONAL Y DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y	
NATIVAS.....	41
2.5.ANALISIS NORMATIVO.....	42
2.6.CONSIDERACIONES.....	48
2.7.NORMAS AMBIENTALES Y SUS EFECTOS.....	49
2.8.PERSPECTIVA DEL DERECHO AMBIENTAL PERUANO E	
INTERNACIONAL.....	52
2.9. DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	53
2.10. PROTECCION INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	55
2.11. COOPERACION INTERNACIONAL PARA MANTENER EL MEDIO	
AMBIENTE.....	56
<u>LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y EXPLOTACION DE LOS</u>	
<u>RECURSOS NATURALES FRENTE A LOS DAÑOS AMBIENTALES</u>	
1.LA NATURALEZA.....	58

2. RECURSOS NATURALES	59
2.1.. RECURSOS NATURALES.AMBIENTE.APROVECHAMIENTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.....	65
2.2. PROTECCION DEL AMBIENTE Y DERECHOS FUNDAMENTALES.....	68
3.ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y EXPLOTACION RECURSOS NATURALES.....	73
4.DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE.....	81
5.DAÑO AMBIENTAL.....	83
5.1.JURISPRUDENCIA DAÑO AMBIENTAL.....	85
5.2.DELITOS AMBIENTALES.....	96
6.“GESTION Y POLITICA AMBIENTAL PERUANA.....	99
6.1. GESTION AMBIENTAL.....	99
6.2. POLITICA AMBIENTAL.....	103
6.3.MEDIDAS DE PROTECCION.....	116.
6.4.SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO.....	117
6.5. CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO.....	117
6.6. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL	118
6.7. INSTITUCIONES COMPROMETIDAS EN LA GESTION AMBIENTAL.....	118
7.LA CRISIS AMBIENTAL.....	123
7.1. CAUSAS DE LA CRISIS AMBIENTAL.....	123
8.FISCALIZACION AMBIENTAL	127
8.1.FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU.....	131
8.2.BREVE HISTORIA DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU.....	140
8.3.LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL.....	146
8.4.LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN LA POLITICA NACIONAL DEL AMBIENTE.....	149
8.5.PROPUESAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FSICALIZACION AMBIENTAL.....	150
8.6. REGÍMENES SECTORIALES EN MATERIA AMBIENTAL.....	151

V.MATERIALES Y METODOS	187
VI.RESULTADOS	191
VII.DISCUSION	194
VIII.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	195
IX.APENDICE	197
X.ANEXOS	237



I.RESUMEN

El Proyecto de investigación se planteó como tema los factores de límites de regulación jurídica de la gestión y política ambiental en la tutela de los derechos fundamentales de las poblaciones y el desarrollo sostenible ante los daños y perjuicios de la actividad empresarial en la explotación de los recursos naturales en la economía peruana, teniendo en la Unidad I este resumen y en la Unidad II la Introducción.

Para su desarrollo se considera en la Unidad 3 El marco teórico :el Cap.I sobre la regulación jurídica de la gestión y política ambiental en el Perú ,el objeto de estudio,concepto e importancia del ambiente ,su naturaleza jurídica,las características,principios y fuentes del derecho ambiental:las normas jurídicas ambientales en el Perú,Constitución Política de 1993 y Ley General del Ambiente No26811,,regulación de los recursos naturales renovables y no renovables ,la soberanía del estado en aprovechamiento, la concesión ,vacíos normativos ambientales ,la protección internacional ;Cap II La actividad empresarial y la explotación de los recursos naturales Ley 26821 frente a los daños ambientales ,la política nacional del ambiente y de gestión ambiental;su protección y derechos fundamentales ,la responsabilidad social de las empresas ;ambiente y calidad de vida;la ecología ,el estudio de impacto ambiental ,el Programa de Adecuación y Manejo ambiental ;Cap III .El Desarrollo económico y desarrollo sostenible.Cap.IV:La ley marco del Sistema de Gestión Ambiental No28245,gestión y política ambiental peruana ,concepto,elementos,componentes,la política ambiental,Ministerio de ambiente creado por Dec.Leg.No1013,las instituciones en la Gestión ambiental;la Fiscalización ambiental,los regímenes sectoriales en materia ambiental.

En la Unidad IV,se trata sobre los materiales y métodos aplicados;en la Unidad V los resultados obtenidos de los cuadros empleados y de la muestra de Sentencias Constitucionales emitidas por el Tribunal Constitucional Peruano y Poder Judicial del período 2009 al 2013,donde se verifica la hipótesis formulada en el proyecto considerándose la deficiencia regulatoria jurídica de la legislación ambiental y de Gestión Ambiental que limita la eficacia jurídica de las garantías requeridas para la seguridad jurídica de los derechos fundamentales y el desarrollo sostenible de las poblaciones donde se explotan los recursos naturales vinculados a los daños y perjuicios de la actividad empresarial en la economía peruana ,en la Unidad VI ,la discusión;en la Unidad VII,la Bibliografía usada;en la Unidad VIII,el apéndice de cuadros y gráficos utilizados y en la Unidad IX,los anexos.

ABSTRACT

This research called "Limits of legal regulation of environmental management and policy in the protection of fundamental rights of populations and sustainable development to the damages of business activity in the exploitation of natural resources in the Peruvian economy " had as the legal base: the legal regulating of the management and environmental policy in Peru , entrepreneurship and exploitation of natural resources Law N°26821 against environmental damage , the national environmental policy and environmental management ; their protection and fundamental rights , social responsibility of enterprises; environment and quality of life ; ecology, environmental impact study , Program of adequacy and Environmental Management . Also it's analyzed the economic development and sustainable development law of the Environmental Management System N°28245, Peruvian environmental management and policy, Ministry of environment created by D.Leg.N°1013 , institutions in environmental management; Environmental Control and sectoral environmental regimes . The method applied is the explanatory where 32 judgments related to the subject of study and the hypothesis was verified with this result :” The legal regulatory deficiency from environmental legislation and environmental management is which avoids the legal effectiveness of the guarantees required to legal certainty of fundamental rights and sustainable development of communities where natural resources are exploited and are related to damages of business activities in the Peruvian economy in the period 2009-2013”.

II.INTRODUCCION

El presente proyecto de investigación tuvo como motivación la indagación sobre los factores limitantes de eficiencia de la regulación jurídica de la gestión y política ambiental en la tutela de los derechos fundamentales de la poblaciones y el desarrollo sostenible ante los daños y perjuicios de la actividad empresarial en la explotación de los recursos naturales en la economía peruana, dentro del Marco de la Constitución Política vigente de 1993.

Para ello nos planteamos examinar el marco constitucional del derecho fundamental al medio ambiente equilibrado y saludable ,al uso sostenible en la explotación de los recursos naturales ,su concesión en la actividad económica empresarial dentro de la iniciativa privada libre en una economía social de mercado conforme a la Constitución Política de 1993.

También era necesario evaluar el grado de eficacia del actual marco jurídica ambiental Ley General del Ambiente No28611 del 15-10-2005, la Ley No28245-Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley de Creación y Organización del Ministerio del Ambiente con decreto legislativo No1013 y la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales No26821, ante la actividad empresarial en la economía nacional generadora de efectos e impactos contrarios a la explotación racional y sostenible de los recursos naturales, con degradación ,depredación y contaminación que afectan los derechos de las poblaciones circunscritas a dichas actividades y el alcance de las disposiciones modificatorias en materia ambiental en relación a dichos derechos.

Asimismo nos planteamos analizar en la aplicación de las normas jurídicas ambientales mencionadas en el ejercicio de las acciones judiciales y constitucionales por ciudadanos agraviados por las actividades judiciales y constitucionales en pronunciamiento en el período 2,009 al 2,013 para determinar los límites e ineficiencia de la seguridad jurídica de la regulación jurídica ambiental en el ámbito institucional y de gestión ante los daños y perjuicios generado por la actividad empresarial en la economía nacional en los derechos fundamentales de desarrollo sostenible de las poblaciones circunscritas en la ubicación geográfica de los recursos naturales explotados.

III.MARCO TEORICO

LA REGULACION JURIDICA DE LA GESTION Y POLITICA AMBIENTAL EN EL PERU

1.CONCEPTO DE MEDIO AMBIENTE 1:

El medio ambiente es el espacio en el que se desarrolla la vida de los seres vivos y permite la interacción de los mismos. Sin embargo este sistema no solo está conformado por seres vivos, sino que también por elementos abióticos y por elementos artificiales.

Cuando se habla de seres vivos se hace referencia a los bióticos, sea flora fauna o incluso los seres humanos, en oposición, los abióticos son ellos que carecen de vida. Sin embargo estos elementos resultan esenciales para la subsistencia de los organismos vivos. Algunos de ellos son el aire, los suelos, el agua, etc. Cuando hablamos de los elementos artificiales incluimos a las relaciones socioeconómicas, donde hayamos la urbanización, los conflictos dentro de una sociedad, etc.

Además hay autores que hablan del medio ambiente como la suma de las relaciones culturales y sociales, en un entorno, en momento histórico y un lugar en particular. Esto quiere decir que esta definición incluye las costumbres y el folklore dentro del concepto de medio ambiente, entre muchas otras cosas.

El origen de la expresión “medio ambiente” tiene como antecedente la palabra inglesa *environment* que se ha traducido como “los alrededores, modo de vida, o circunstancias en que vive una persona”. Además, la palabra alemana *umwelt*, que se traduce como “el espacio vital natural que rodea a un ser vivo, o simplemente ambiente”; y también, la palabra francesa *environnement*, que se traduce como “entorno La concepción estricta del concepto jurídico de ambiente, sostiene que sus elementos naturales son solo el agua y el aire.

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

MARTIN MATEO, sostiene que el medio ambiente está integrado por “aquellos elementos naturales de titularidad común y características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra” .

Por su parte, FERRER DUPUY sostiene que, adicionalmente a los elementos aire y agua de la posición estricta, pero que excluye otros elementos, como es el suelo, dentro de la categoría de los bienes comunes, también se deberían incluir la flora y la fauna, el paisaje, es decir, todos los elementos que coadyuvan a la definición del bien ambiental como objeto del derecho y destino de la tutela jurídica.

1.1. CONCEPCIÓN AMPLIA DEL MEDIO AMBIENTE₂

La concepción amplia, según FERRER, incluye toda la problemática ecológica general y por supuesto el tema capital de la utilización de los recursos a disposición del hombre en la biosfera.

El concepto de medio ambiente no está completamente definido ni se ha precisado con exactitud todo lo que concierne, sin embargo, la expresión “medio ambiente” remite a un conjunto de elementos del medio natural como la vegetación, la fauna, la tierra, el clima, el agua, y su interrelación. La noción de medio ambiente está relacionada con los conceptos de ecosistema, hábitat, recursos naturales, y ecología, entre otros.

Para Gabriel Quadri, el término “medio ambiente” se refiere a diversos factores y procesos biológicos, ecológicos, físicos y paisajísticos que, además de tener su propia dinámica natural, se entrelazan con las conductas del hombre. Estas interacciones pueden ser de tipo

2YACOLCA ESTARES, DANIEL. “Concepto Jurídico de Medio Ambiente”.
Teleley.com/revistaperuana/17yacolca-65.pdf

económico, político, social, cultural o con el entorno, y hoy en día son de gran interés para los gobiernos, las empresas, los individuos, los grupos sociales y para la comunidad internacional.

1.2.OBJETO DE ESTUDIO DEL MEDIO AMBIENTE

En cuanto a su objeto, al igual que cuando se estudian las diversas ramas de, por ejemplo el derecho civil, se parte por señalar cuál es su objeto de estudio, como en el derecho de los contratos hay que saber qué se entiende por “contrato”, lo mismo sucede en el derecho ambiental: hay que partir por entender qué es “medio ambiente”, esto es, cuál es su objeto de estudio. Pero al igual que toda definición, si se quiere elaborar una que describa qué se entiende por medio ambiente, esa definición siempre resultará incompleta. La indeterminación de la idea de medio ambiente tiene consecuencias en cuanto a la política regulatoria, ya que es a partir de una definición, de tener claro el objeto de estudio y a partir de reconocer sus elementos, que se empieza a actuar sobre ellos y con ellos. Si no se tiene claro y definido el objeto, la regulación puede resultar insuficiente.

En general, se entiende por medio ambiente, de manera muy general, el entorno dentro del cual el ser humano se desenvuelve, entorno integrado por elementos bióticos y abióticos, de tal forma que cualquier desequilibrio en alguno de estos elementos conformantes del entorno, tendrá efectos en los otros. A su vez, el ser humano, se sirve de este entorno y utiliza los recursos que encuentra en él, influyendo sobre el mismo, recursos que a su vez han determinado su desarrollo y evolución como persona y que han determinado la formación de sociedades, en un tiempo y lugar particular.

1.3 .IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DEL MEDIO AMBIENTE

En la actualidad la cuestión ambiental se identifica como una de las más importantes preocupaciones de la humanidad, el auge que ha tomado esta temática en los últimos años, se relaciona con la intensificación de numerosos problemas a todas las escalas, que afectan a la sociedad de una forma cada vez más nefasta. Se evidencian los cambios en los patrones de ocurrencia de eventos extremos (ciclones, tormentas, sequías, lluvias), disminución de

la productividad de la tierra , variaciones de la química del aire, contaminación de las aguas terrestres y marinas, desaparición de especies, entre otros, a los que se unen grandes hambrunas, guerras, migraciones y desigualdades demográficas. Enfrentar la protección del medio ambiente teniendo presente la concepción del desarrollo sostenible es un gran reto que tiene que enfrentar la humanidad en el presente siglo, pues implica un tipo de desarrollo que sea capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones. Se debe reconocer que para mejorar la situación ambiental, se necesita construir nuevos paradigmas que contribuyan a redefinir el desarrollo, adoptando una modalidad distinta, cuyo estilo este conciliado con la naturaleza

1.4.MEDIO AMBIENTE Y GLOBALIZACION³

La globalización basada en el modelo económico capitalista tiene efectos muy perjudiciales sobre el medio ambiente.

El capitalismo es un sistema económico en el cual el mercado predomina. Mediante la globalización, se eliminan las barreras comerciales entre los distintos países, y esto desencadena la aparición de un mercado internacional a escala global, lo que ha provocado un aumento en el consumo de recursos energéticos como consecuencia del transporte entre los distintos países, ya sea de materias primas o de productos manufacturados. Este aumento en el consumo de recursos energéticos, principalmente combustibles fósiles, incrementa la emisión de sustancias contaminantes, principales responsables del cambio climático y del calentamiento global del planeta.

1.5.EFECTO COLATERAL GLOBALIZACION

³ CARLOS CORIA,DINO.EMPRESAS TRABAJANDO POR EL PERU Y EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL. www.cfirma.com.AGOSTO 2012.

El efecto colateral de la globalización sobre el medio ambiente es el que “obliga” a los países más pobres a aumentar la explotación de sus recursos, como pueden ser bosques o recursos pesqueros, para satisfacer la demanda impuesta por el creciente número de consumidores o por la necesidad de generar dinero para poder pagar las deudas externas contraídas con los países ricos. Los países más pobres encuentran en la sobreexplotación de sus recursos una manera de poder solventar sus deudas.

Un dato curioso es que los llamados países pobres son en realidad los que poseen las riquezas en cuanto a recursos, pero son las empresas de los países ricos las que los explotan y las que realmente obtienen el beneficio.

Otro hecho es que para poder ser más competitivos en este mercado global, existen países que reducen sus estándares ambientales y empresas que para reducir sus costos de producción reducen sus gastos en seguridad ambiental.

Hoy en día, las grandes empresas transnacionales no sólo colocan sus fábricas en países donde la mano de obra es más barata, sino también en aquellos países cuya legislación ambiental es menos severa y permite reducir costes en este ámbito, de modo que las empresas pueden fabricar productos más baratos y más competitivos, que benefician al consumidor en cuanto al dinero que tiene que gastarse para adquirir el producto.

La globalización promueve un mercado libre, y un mercado libre sin ningún tipo de control que lo único que persigue es el beneficio económico, y esto va en contra de cualquier acuerdo ambiental cuyo propósito sea la protección y conservación del medio ambiente.

Además este mismo capitalismo que está asociado a la globalización va en contra de la conservación medioambiental ya que suscita al consumismo exagerado y sin justificación, con la consiguiente sobreexplotación de cualquier recurso en el que pensemos (comida, combustibles, materiales como el plástico, etc...).

1.6.FUNDAMENTOS DE VALORACION Y PROTECCION JURIDICA DEL MEDIO AMBIENTE⁴

La protección constitucional del medio ambiente figura hoy entre las principales preocupaciones de la sociedad, en tal sentido las naciones, dentro de sus respectivos ordenamientos constitucionales han evolucionado plasmando el reconocimiento de un derecho difuso de esta naturaleza, para consagrarlo como un derecho de escala constitucional y un derecho humano de tercera generación.

En los últimos tiempos se ha desarrollado de manera sin precedentes y, más aún, con las diferentes cumbres sobre este tema que se inició con la Declaración Universal de Derechos Humanos que proclama que *“Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar (...)”*. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se refiere expresamente a la necesidad de mejorar el ambiente como uno de los requisitos para el adecuado desarrollo de la persona. Así también, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Convención de Estocolmo de 1972), proclama el derecho del hombre a *“condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad permita vivir con dignidad y bienestar”*, así como el *“deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”*, la Cumbre de Río y la reciente Cumbre de Johannesburgo 2002. Todas ellas y otras reuniones internacionales se llevaron a cabo con el propósito de regular mecanismos de protección de índole internacional y nacional en protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como políticas públicas por parte de los Estados tendientes a proteger estos derechos que pertenecen a toda la humanidad.

El derecho a un medio ambiente sano, así como a sus sistemas de protección y teorías, han puesto en evidencia el estrecho vínculo existente entre el goce de los derechos fundamentales y la calidad ambiental.

Las alteraciones al equilibrio ecológico pueden traducirse en afectaciones a la vida, la salud, la propiedad e incluso a la seguridad y la paz de las personas.

4 GOMEZ URQUIZO, JESUS. DERECHO AMBIENTAL. Edit. UAP. Arequipa. 2009

El derecho a disfrutar y a vivir en un ambiente sano se considera como un derecho humano básico y, en opinión de algunos, como requisito previo y fundamento para el ejercicio de otros derechos humanos, económicos y políticos. Se discute, incluso, si se trata de un verdadero derecho subjetivo del que todos somos titulares, o si será la consecuencia más o menos acertada de la correcta actuación de los poderes públicos en su genérica y específica obligación de proveer interés general.

La calidad de los sistemas naturales y su equilibrio tiene la capacidad de determinar el goce efectivo de derechos humanos fundamentales. Esta vinculación se pone en evidencia en pronunciamiento de diferentes organismos jurisdiccionales internacionales, donde se ha declarado la vulneración de derechos como a la vida, la salud o a la seguridad por acciones que impactan negativamente el ambiente del cual dependen las personas.

La gestión no sostenible de recursos naturales pueden generar escenarios de gran tensión social e incluso de alteración de la paz, situación que ha llevado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a declarar que existen causas no militares que ponen en riesgo la paz y seguridad internacional, entre las cuales se encuentran las ecológicas.

No es extraño, entonces, que en el plano internacional la protección del medio ambiente se haya concretado a través de la exigencia de respeto a derechos humanos como los referidos a la vida y la salud. Sin embargo, es posible establecer vinculaciones con otros derechos, como a la igualdad o la no discriminación racial o étnica, donde, por ejemplo, los Estados, en el marco de la Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, informan al Comité respectivo sobre las medidas implementadas para garantizar un ambiente sano a grupos étnicos concretos.

1.7. TESIS DE PROTECCION MEDIO AMBIENTE⁵.

1.7.1. TESIS ANTROPOCENTRICA

Referida por algunos como la tesis *restrictiva*, el Antropocentrismo aboga por un medio ambiente compuesto por el conjunto de factores que, tanto en la *forma* como en el *fondo*, *condicionan la vida del hombre*. De este modo, y siguiendo la concepción filosófica de un

5 RIVERA HUAMANGA, JAVIER. APROXIMACION A UN MODELO DE REGULACION JURIDICA - PENAL DEL MEDIO AMBIENTE EN CHILE. INVESTIGACION LICENCIATURA EN CIENCIAS SOCIALES Y JURIDICAS. UNIVERSIDAD DE CHILE. 2010.

ser humano como centro y fin del universo, el punto esencial de esta doctrina se orienta al resguardo de la especie humana, por cuanto aseguraría, mediante la protección jurídica del medio ambiente, los requisitos necesarios para el desarrollo de la vida. Así, elementos como el suelo, el aire, el agua, la flora y la fauna, se erigen como objetos de protección normativa por cuanto su estabilidad, aumento o disminución, implique alteraciones relevantes al desarrollo y conservación de la *vida y salud*. Bajo esta idea, queda claro que el núcleo semántico de la proposición normativa del Antropocentrismo *no es* el medio ambiente *en sí*, sino el amparo de la vida y el desarrollo del hombre *a través* de su cautela.

1.7.2. TESIS ECOCENTRICA

Con un afán *extensivo*, la tesis *Ecocéntrica* nace como respuesta a un exacerbado protagonismo del hombre en el discurso filosófico de occidente. Ante el agotamiento de los recursos, esta doctrina demanda por integrar al concepto de medio ambiente *todos los elementos materiales e inmateriales, bióticos (vivos) y abióticos (no vivos)*, que conforman el entorno natural. No obstante, y a diferencia de la doctrina del antropocentrismo, la razón que sustenta el reconocimiento no estaría en la instrumentalidad del entorno, en cuanto condición *para* el desarrollo de la *vida y salud*, sino que su merecimiento de protección se legitimaría *per sé*, ya que, atendido el rol *dinámico* del desarrollo económico, y en vista de que el medio ambiente constituye un factor productivo como recurso natural, solo cabría un amparo jurídico eficaz dando cobertura a todos los elementos que componen el *sistema de natural*. Así, y en la voz de esta tendencia, cuestiones tan dispares como el resguardo de los lineamientos generales de urbanismo, el valor paisajístico de espacios naturales, la estética arquitectónica, y ciertos aspectos culturales, políticos, educativos y hasta lúdicos del entorno, podrían ser estimados bajo amparo de la normativa ambiental. Se logra así, una desconexión del paradigma instrumental, expandiendo el sentido de un derecho a un medio ambiente libre de contaminación hacia todo aquello que influye la vida del ser humano.

A la postre de lo anterior, se ha gestado un discurso reflexivo, que acompañado al reconocimiento transnacional del medio ambiente en la normativa de diversos países, ha venido a sentar las bases de una línea de pensamiento denominada por algunos como *ecofilosofía*.



1.7.3. TESIS ECLECTICA

En un tercer flanco argumental encontramos a quienes como el español SESSANO GOENAGA abrazan una postura *intermedia*, asociando la nomenclatura de medio ambiente “*al conjunto de bases naturales de la vida*”. De esta forma, se constata en la doctrina un nuevo horizonte reflexivo, que concertando la tesis del antropocentrismo con ponderaciones de una *ecología más radical*, argumenta por un porvenir económico fundado en lo que se ha venido en llamar como *desarrollo sustentable*, solventando una dinámica relacional con el entorno en que la industrialización iría de la mano con un cuidado del medio ambiente natural bajo los criterios de: maximización en el aprovechamiento de recursos naturales renovables y de aquellos que no lo son, así como también, en la promoción de incentivos para la creación y uso de nuevas fuentes energéticas de menor costo e impacto.

A mayor abundamiento, el filósofo BRYAN NORTON ha enfatizado las riquezas de una complementariedad entre las tesis de antropocentristas y ecocentristas moderados, develando que en la práctica ambos tienden a adoptar planes y objetivos de acción similares, sobre todo en torno a la tutela de los sistemas ecológicos en su integralidad, por lo que no cabría gran diferencia entre los modos de operar de aquellos acérrimos ecologistas de quienes propugnan una tutela ambiental condicionada a la utilidad del hombre.

2. DERECHO AMBIENTAL

Los principios y criterios generales que informan al Derecho Ambiental, son tan antiguos como la humanidad misma (incluso la Biblia repudia reiteradamente la contaminación, tanto en lo material como en lo espiritual). Por ello, es que las reglas precursoras de lo que ahora conocemos como Derecho Ambiental surgieron con las primeras comunidades humanas, ocupando un lugar importante dentro de las normas que sus integrantes tenían que respetar. En esa época se conocía y percibía, directa y claramente, la dependencia recíproca de los seres humanos y la naturaleza.⁶

⁶ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, “Programa de Capacitación en Derecho y Política Ambiental”, Arequipa 1994

A lo largo de los años -y de los siglos- fue el hombre quien progresivamente fue “creyendo” que “dominaba a la naturaleza”, hasta olvidar aquellos primeros preceptos no escritos de respeto al entorno.

A pesar de que en la mayoría de los regímenes jurídicos de los países occidentales, se contempla de manera implícita el factor ambiental, es hasta la segunda mitad de éste siglo cuando empieza a aparecer la legislación propiamente ambiental.

Existen entonces múltiples formas de control social ambiental, tales como: actitudes, costumbres, economía y administración, discursos confesionales y éticos, diversas practicas y modelos, tanto productivos, como tecnológicos, enfoques políticos sobre que hacer con el ambiente, sistemas jurídicos, entre muchos mas. De modo que la “*pluridimensionalidad del control social del ambiente*” vendría a representar una compleja trama de realidad, al interior de la cual se inscribiría el “control jurídico”.⁷

2.1. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO AMBIENTAL

Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica del derecho ambiental no obedece a un sistema autónomo cerrado toda vez que ésta rama del derecho se ha ido insertando en la sociedad a través de las grandes transformaciones que de ella han surgido a lo largo del tiempo; de ahí que sus principios específicos, técnicas y objetivos y su propia naturaleza jurídica; se basan en el derecho internacional general y las grandes diferencias que entre Estados se han suscitado, por a la complejidad de fenómenos que alrededor del tema ambiental suceden; según el pensamiento de Macías Gómez en su obra *Introducción al Derecho Ambiental*, quien lo considera una ‘*rama autónoma del ordenamiento jurídico*’. A juicio de interpretación de su posición, ha de decirse que es acertada además de valiosa en el contexto de su afirmación, pues la diversidad normativa existente que se ha generado en los últimas cuatro décadas⁸;

⁷ Foy Valencia Pierre, “En Busca del Derecho Ambiental”. Lima 1996

⁸ Según Ramírez Bastidas, A partir de la Conferencia de Estocolmo se han generado a nivel global, más de 300 tratados multilaterales; cerca de 900 tratados bilaterales, más de 200 textos de las organizaciones intergubernamentales, y más de 30.000 instrumentos legislativos en todos los estados del mundo. Op., cit., p. 12 y 17.

alrededor de la protección y conservación del medio ambiente, deja claro que el derecho ambiental esta mundialmente positivizado en el ordenamiento jurídico; pero también ha decirse que el derecho ambiental es por su innegable y estrecha relación con otras ramas del derecho, heterónomo; en la medida que se debe al derecho internacional general; no obstante, su progreso legislativo y jurisprudencial ha tomado una posición muy respetada en el mundo jurídico a nivel global dejando claro incluso, que tiene su propio objeto de estudio y sus propios principios bajo los cuales se rige para su aplicación; hoy se han convertido en una prerrogativa de los Estados del mundo por su estrecha relación con el tipo de estado y de democracia, como un fin esencial. En suma, pudiera decirse que la naturaleza jurídica del derecho ambiental es de derecho internacional general, que además de compleja, es autónoma en la medida que se rige bajo sus propios principios, pero también es heterónoma en la medida que se nutre de otras ramas del ordenamiento jurídico para su materialización. El derecho ambiental tiene una sustantividad propia; que solo encuentra operatividad cuando su aplicación se materializa para resolver las normas conflictivas e ineficaces por falta del conocimiento suficiente de la materia que rige el derecho moderno; y en lo que se refiere a la naturaleza jurídica, ésta parte de los principios y postulados de la Conferencia de Estocolmo¹⁰ como un instrumento vinculante que hoy en día permanece vigente, de ahí que su naturaleza jurídica la adquiere de un hecho fenomenológico de su naturaleza real, es decir del derecho internacional general; su esencia y substancia la adquiere del conjunto de criterios distintivos que constituyen la cosa en una noción jurídica; más específicamente todo aquello que está vinculado a un acto jurídico como lo es precisamente las convenciones y tratados internacionales. Su naturaleza jurídica

9 Principio de Consideración: El Tratadista Mattias Herdegen, en su libro de Derecho Internacional Público; Considera que el Derecho Ambiental es un complejo autónomo del Derecho Internacional General, que ha logrado una reglamentación considerable desde el año 1.960 estableciendo como mandato central del derecho internacional ambiental el Principio de Consideración, definiéndolo como aquel que le sienta límites al ejercicio de la territorialidad respecto de los Estados vecinos.

10 Conferencia de Estocolmo: Preámbulo: “El hombre es a la vez obra y artífice del medioambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente” ... “La protección y el mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta el bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos” ... “ El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente, y se deben adoptar las normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacerle frente a esos problemas”... Y Principios 1 al 26.

se puede caracterizar entonces en dos vías, una reactiva en la medida que es un derecho subjetivo de personalísima acción; lo cual se presenta cuando éste es vulnerado en su condición de inalienable a la persona por el enfrentamiento de condiciones ambientales necesarias para el desarrollo en condiciones de vida digna; pero también ha de considerarse de naturaleza universal en la medida que obedece a los principios y postulados emanados de múltiples tratados multilaterales y bilaterales, que alrededor del tema se han generado como consecuencia de las variadas controversias debido a que los fenómenos de contaminación ambiental, no reconocen fronteras ni individuos; a la contaminación ambiental no le importa él quien, él cuando, el cómo, es simplemente un fenómeno que ha de regularse para lograr la existencia del hombre en el planeta; en esta vía ha de decirse que la naturaleza jurídica del derecho ambiental es de derecho público, con absoluta dependencia del derecho internacional general.

En palabras de Yesid Ramírez Bastidas para que una norma internacional sea básica, debe obedecer a dos criterios:

“*uno*: El derecho internacional vale frente a un Estado, cuando este lo reconoce fundamentándose en la Constitución Estatal; es una parte integrante del ordenamiento jurídico interno que tiene como fundamento de validez la Constitución; y *dos*: Si se considera al ordenamiento jurídico internacional general como un ordenamiento jurídico supra ordenado a todos los órdenes jurídicos estatales en sus respectivos dominios de validez”.

Considerando esta primacía del ordenamiento jurídico internacional general como una premisa aceptada y reconocida mundialmente; entonces puede decirse que el derecho ambiental encuentra su fundamento de validez de norma básica en el derecho positivo internacional general de donde surge su naturaleza jurídica.

Respecto a la inclusión positiva en el ordenamiento jurídico es pertinente tener en cuenta lo que considera la Corte Internacional de Justicia, para lo cual se expresa lo dicho por Mattias Herdegen:

“La Corte reconoce que el medio ambiente se encuentra sometido a amenazas diarias y que el uso de armas nucleares puede constituir una catástrofe para el ambiente, la Corte reconoce también que el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio para vivir, la calidad de vida y el mejor salud de los seres humanos, incluyendo la de generaciones que están por nacer. La existencia de la obligación general de los Estados, es de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción y el control

2.2.CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL

2.2.1. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL:

- Su carácter global o supra sectorial como transposición legítima de los principios ecológicos; ésta característica tienen que ver con esa necesidad de síntesis heredada de la ecología y que aplicada al Derecho significa la necesidad de ordenar las diferentes normas jurídicas ya existentes en dirección a obtener un manejo adecuado del sistema jurídico en términos de eficiencia social y económica. La misma idea de interdependencia existe entre organismos y ambiente es válida al interior del Derecho. Las normas legales forman parte de un sistema que no puede contener elementos autodestructivos por cuanto, por naturaleza del equilibrio o coherencia existente entre ellas depende su validez como instrumento regulador de las conductas sociales;
- Su propósito regulador de la actividad y conductas humanas, en función de la potenciación de las condiciones de existencia de los organismos vivos humanos y no humanos;
- Su naturaleza esencialmente social en tanto propone modificaciones profundas a los procedimientos actuales para acceder a la justicia, insertando entre el Estado y el individuo a la comunidad, pueblo o vecindad como sujeto activo de los derechos constitucionales; la relación del Derecho Ambiental con el insurgente Derecho, es en cierta medida un derecho espontáneo de los grupos sociales no organizados y que representan un punto de vista sobre la justicia y encarna un orden que posee valor autárquico o de autosuficiencia. Ello quiere

decir que los intereses colectivos o de grupo, a fuerza de establecer lazos de integración irrumpen en la vida jurídica y obligan al Estado a reconocerlos por los mecanismos propios de su ordenamiento. 11

2.2.2.FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL

La creciente adversidad en las condiciones de la calidad de vida y habitabilidad del planeta, lo que conduce a identificar a estos procesos de la crítica realidad ambiental como la fuente material o escenario real desde el cual emanan y se impactan los sistemas jurídicos contemporáneos.

En buena cuenta, las fuentes materiales del Derecho Ambiental, vendrían a estar constituidas por los procesos de *deterioro/amenaza a ecosistemas y condiciones de vida*, así como por las subsecuentes *condiciones o respuestas tecnológicas, políticas y de diversa índole*, lo cual en su conjunto sirve de base para su ulterior formulación jurídico ambiental.

En relación con las fuentes formales del Derecho¹² cabe aplicar a la perspectiva jurídico ambiental los componentes clásicos, como la *materia legislativa (o normativa)*, *jurisprudencial*, *doctrinaria*, *contractual*, *usos y costumbres*. Sin embargo, importará destacar tres aspectos.

En primer lugar, el carácter de la doctrina iusambiental, que precisamente por su vocación eminentemente interdisciplinaria nos remite a un permanente ejercicio no convencional de la exégesis normativa. Pongamos como ejemplo el concepto de desarrollo sostenible, cuyos alcances incluso de orden constitucional solo podrían ser captados a partir de una comprensión de conocimientos interdisciplinarios o de criterios técnicos sobre la sostenibilidad de los recursos ictiológicos o forestales, para referirnos a situaciones específicas.

11 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, "Programa de Capacitación en Derecho y Política Ambiental". Arequipa 1994

12 Marcial Rubio, "El sistema jurídico: Introducción al Derecho", Lima Fondo Editorial de la PUC, 1993.

Luego tenemos que la cuestión de las fuentes contractuales no puede resultar ajena a la consideración doctrinal acerca del carácter público (incluso de orden transgeneracional) que representan los valores ambientales. En tal sentido, no deja de representar un desafío jurídico, la postulación de mecanismos como el denominado “arbitraje ambiental”, puesto que al constituirse este igualmente en una fuente formal para el Derecho Ambiental, nos confronta entre la lógica de la negociabilidad de los interés particulares y los interés colectivos. Acaso habría que conectarlo con la cuestión de la asignación de los derechos de propiedad respecto de ciertos recursos o cuotas de contaminación, como en el caso del Derecho Norteamericano. Sin embargo, ello no legitimaría una posibilidad negociabilidad de los valores ambientales como tales.

Por ultimo, la cuestión consuetudinaria, en relación con el pluralismo jurídico, nos remite a nuevos enfoques acerca de la tensión entre ley nacional y la práctica social, pero desde una perspectiva ambiental, es decir, de las diferentes practicas sociales de control de las conductas relativas al ambiente.

2.2.3. PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL

Los Principios Generales del Derecho “son conceptos o proposiciones, de naturaleza axiológica o técnica, que informan la estructura, la forma de operación y el contenido mismo de las normas, (...) y del propio Derecho como totalidad. Pueden estar recogidos o no en la legislación, pero el que no estén no es óbice para su existencia y funcionamiento”¹³

Los principios son orientadores de la política, el derecho y la administración ambiental, están implícitos en el diseño y ejecución de planes, programas, estrategias, en los actos de gobierno y en el ejercicio de la función pública, son

¹³ Rubio Correa Marcial, El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho”, Lima, Fondo Editorial PUCP, 1984

inspiradores de la generación de la normativa ambiental y sirven para interpretar las normas o aplicar el derecho en ausencia de estas¹⁴

Los principales principios que inspiran el Derecho Ambiental Peruano, tenemos a los siguientes:

- *El Principio de Prevención*; las normas ambientales están dirigidas fundamentalmente a impedir que se produzcan daños al ambiente y sus componentes, máxime si esos daños son graves o irreversibles;
- *El Principio de Interdependencia ó de Transversalidad de la Legislación Ambiental*; Este principio exige abordar jurídicamente los problemas ambientales de manera sistemática y holística, es decir de manera relacional, vinculante y completa;
- *Principio de Universalidad de la Gestión Ambiental*; lo ambiental es parte del quehacer humano en general que está integrada sistemáticamente. Los sectores público y privado están incorporados en la gestión ambiental de forma transectorial;
- *Principio de Iniciativa Institucional en la Gestión Ambiental*; el estado cumple un rol proactivo en el cumplimiento de sus fines. La aplicación de este principio es la mejor garantía para asegurar la gobernabilidad;
- *Principio de Participación Ciudadana*; los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar activamente en la defensa y protección del ambiente, aportando a la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas y de la legislación, así como de la trama institucional encargada de aplicarlas, siendo parte, inclusive, de los órganos públicos correspondientes;
- *Principio de Internalización de Costos Ambientales ó Principio Contaminador - Pagador*; toda persona natural o jurídica, pública u privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente, ello implica el costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación;

14 Andaluz W. Carlos, "DERECHO AMBIENTAL Ambiente Sano y Desarrollo Sostenible: Deberes y Derechos, PROTERRA 2005.

- *Principio Precautorio*; cuando haya peligro grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente. Para la aplicación de este principio se requiere:
 - Que el peligro de *daño* debe ser *grave o irreversible*;
 - La *iniciativa institucional* ante la incertidumbre;
 - Debe haber *incertidumbre* científica e indicios consistentes de amenaza.
 - + Incertidumbre en cuanto a la existencia de información o datos.
 - + Incertidumbre como ignorancia.
 - + Incertidumbre como indeterminación.
 - Debe involucrar un *análisis costo – beneficio* versus falta de acción;
 - Las medidas deben ser *proporcionales*;
 - Las medidas *no deben ser discriminatorias*;
 - Las medidas son *provisionales y variables*;
 - Inversión de la *carga de la prueba*.

Principio de Responsabilidades Comunes, pero Diferenciadas; los estados deben asumir la tarea de conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad de la biosfera, de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, esto quiere decir que no todos los estados tienen la misma responsabilidad por el actual estado de la biosfera, sino que unos tienen más responsabilidad que otros, por haber hecho un uso más intensivo de sus componentes o por haber vertido contaminantes en mayor cantidad al implementar sus procesos de desarrollo.

2.3. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE NORMATIVA AMBIENTAL NACIONAL NORMAS AMBIENTALES EN EL PERÚ: BREVE

ANÁLISIS¹⁵

El Perú registra una fuerte y abundante producción en materia de legislación ambiental, sin embargo la normatividad en este rubro se muestra dispersa, contradictoria y, en muchos casos, presenta vacíos. El enfoque normativo de prevención es escaso mientras existe una fuerte concentración en procedimientos correctivos y de remediación, pese a que las estadísticas señalan que la proporción de estos enfoques es diferenciada pues por cada dólar que se aplica en prevención, se deben invertir diez en corrección y cien en remediación.

Un breve inventario de normas legales en el Perú, de carácter general, entre leyes, decretos supremos y resoluciones que han tenido implicancia directa en materia ambiental, arroja los siguientes indicadores:

Desde 1904 a la fecha, se han producido 4,554 normas relacionadas, en una forma u otra, al medio ambiente. En el período de los años ochenta se han emitido 979 normas,

- En el sector Minero de 1904 a la fecha: 252; de 1980 a 1989: 91
- En el sector Forestal, de 1904 a la fecha: 358; de 1980 a 1989: 73
- En el sector Pesquero, de 1904 a la fecha, 354; de 1980 a 1989: 95
- En el sector Energía y Minas, específicamente hidrocarburos, de 1904 a la fecha: 109; y del 80 al 89: 79
- Para las Áreas Naturales Protegidas de 1904 a la fecha: 121, y del 80 al 89: 30.

Mientras tanto, en los 90 se han dictado aproximadamente 70 normas relevantes en materia de diversidad biológica.

2.3.1. CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PERSPECTIVAS DE ORDENAMIENTO Y SISTEMATIZACIÓN

A la fecha, el caos normativo en materia ambiental es ya inevitable, pues a los conflictos intersectoriales y la intervención de los gobiernos locales o regionales (lo que afecta y sobrepasa la competencia sectorial dispuesta por el Decreto Legislativo N° 757 / Ley

-
- 15 LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011.

Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada) se suma ahora la transferencia del INRENA a la Presidencia del Consejo de Ministros, es decir, bajo la misma jurisdicción en que se encuentra también la autoridad ambiental nacional que es el CONAM, pues no se han explicitado las razones de esta transferencia ni si el INRENA mantiene sus funciones o adquiere otras, lo cual vulnera la institucionalidad ambiental y altera el clima de seguridad jurídica.

Para corregir las debilidades descritas y devolverle seriedad y seguridad al marco normativo ambiental vigente en el país frente a los organismos internacionales, a los inversionistas nacionales y extranjeros y a la sociedad civil estos hechos deben evitarse y aclararse pues las acciones que ejecute el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) resultan fundamentales.

2.3.1.1. NORMATIVA AMBIENTAL NACIONAL. NORMATIVA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. CONSTITUCIONES DE 1979 Y 1993

La Constitución Política de 1979 en su Artículo 1181 señalaba que: "Todos los recursos naturales son patrimonio de la Nación y pertenecen al Estado". La Constitución del 79 fue reemplazada sin embargo por una nueva Carta Política que entró en vigencia el 31 de diciembre de 1993.

Con relación a la Carta Política de 1979, la de 1993 presenta dos características sustanciales en su texto: su brevedad y el marco económico (denominado por el jurista español Francisco Fernández Segado como la Constitución Económica).

La primera característica queda reflejada en un menor número de Artículos y la segunda se expresa en una orientación abierta hacia la economía de mercado, pese a alguna mención a que la nuestra es una economía social de mercado.

Los aspectos relativos al manejo de los recursos naturales y a la agricultura son abordados en los Capítulos II y VI del Título III, referido al Régimen Económico y a algunas normas aisladas en los Artículos 2 y 149. En estos capítulos se incluyen también aspectos relativos a comunidades campesinas y nativas.

Tratamiento Constitucional en materia de recursos naturales : La titularidad en la gestión de los recursos naturales

La Constitución en su Capítulo II del Título III trata, fundamentalmente en el art. 66°, acerca de los recursos naturales; específicamente quien es el titular de los mismos y como acceden los particulares a los derechos sobre los mismos.

A efectos de encontrar los elementos necesarios para tal fin, haremos una disección de la norma constitucional:

2.3.1.2.LOS RECURSOS NATURALES, RENOVABLES Y NO RENOVABLES

- Son patrimonio de la Nación.
- El Estado es soberano en su aprovechamiento.
- Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.
- La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Ahora bien, que significa cada uno de estos conceptos:

2.3.1.3.LOS RECURSOS COMO PATRIMONIO DE LA NACIÓN

De primera intención podría parecer redundante referir que los recursos son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. En realidad no es así. Coincidiendo con Bernal y Rubio 16 debemos decir que la "referencia al derecho patrimonial de la Nación, significa que los recursos naturales y su explotación no pueden estar separados del interés nacional"; Al respecto existen ópticas encontradas, pues hay quienes no consideran que los recursos naturales no puedan ser explotados exclusivamente en beneficio de intereses privados, nacionales o extranjeros. Desde otro punto de vista, hay quienes aún consideran como contrario al interés nacional el aprovechamiento exclusivo (a Título de dueño) de los recursos y por ello se privilegia la actividad empresarial del Estado, a fin de que aproveche dichos recursos en beneficio de todos. Sin embargo las megatendencias promueven la más amplia participación de los particulares en el

16 M. Rubio y E. Bernal: Constitución y Sociedad Política, Mesa Redonda Editores, Lima, 1993, p. 461

aprovechamiento de los recursos naturales; por ello se reserva solo subsidiariamente este rol al Estado (Art. 60°)

De manera que el concepto de derecho patrimonial de la Nación no resulta un impedimento para otorgar recursos naturales a los particulares, aun cuando fuera a Título domine; máxime cuando la Constitución tiene una marcada orientación neoliberal.

2.3.2.LA SOBERANÍA DEL ESTADO EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PERU

El antecedente constitucional inmediato (Carta 1979) no utilizó el concepto soberanía sino el concepto de pertenencia al Estado; con lo cual quedaba claro que los recursos naturales se aprovechan en función del interés nacional y que estos son propiedad del Estado, que es como jurídicamente se organiza la Nación.

De manera que es necesario precisar si pertenencia y soberanía son lo mismo. En realidad no es así. La soberanía alude al *ius imperium* que el Estado ejerce sobre su territorio, es la "afirmación de su superioridad jurídica sobre cualquier otro, sin aceptar limitación ni subordinación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de un territorio y posesiones"¹⁷, esta supremacía jurídica es ejercida respecto de los otros –un Estado extranjero, por ejemplo, independientemente de si los recursos pertenecen al Estado, a sus subditos e inclusive a quienes no lo son; de ahí que los extranjeros que tienen en propiedad recursos en el Estado Peruano, no puedan "invocar excepción ni protección diplomática" (art. 71°), ya que están sometidos a la autoridad que soberanamente ejerce nuestro Estado.

Queda claro entonces que el concepto de pertenencia no es similar al de soberanía y que el constituyente de 1993, en el marco de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Perú, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ha querido enfatizar que nuestro Estado "tiene el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental"¹⁸

17 Guillermo Cabanellas: Diccionario Enciclopédico del Derecho Usual, Editorial Heliosta, Buenos Aires, 198, Tomo VII, p. 457

18 A. Andaluz y W Valdéz: Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.-Actualizado, Concordado y Sumillado, PROTERRA, Lima, 1994, p. 118

2.3.3.CONDICIONES LEGALES DE USO DE RECURSOS Y OTORGAMIENTO A LOS PARTICULARES

En este punto es donde surge tácitamente el concepto de pertenencia de los recursos al Estado, pues solo lo que se tiene a Título de dueño se puede otorgar a los particulares, sea en propiedad o en uso.

El término otorgamiento es lo suficientemente amplio como para comprender todo tipo de desmembración de la propiedad sobre los recursos del Estado; de donde podría parecer una reiteración innecesaria la referencia a "condiciones de utilización y de otorgamiento". Esto sin embargo, no es así, pues mientras el otorgamiento esta referido a la traslación de dominio o uso a los particulares; las condiciones de utilización apuntan a la manera en que estos derechos deberían ser ejercidos y que, seguramente, obedecerán a las especiales características de cada recurso.

2.3.3.1.CONCESIÓN DE RECURSOS Y OTORGAMIENTO DE DERECHOS REALES:

Hay quienes sostienen que el término "concesión" está limitando el otorgamiento de recursos a los particulares al instituto del Derecho Administrativo denominado concesión, como única forma en que válidamente el Estado puede desprenderse de recursos naturales a favor de los particulares.

Esta posición es debatible y acaso controversial, no solo por los conceptos vertidos a propósito del termino otorgamiento, sino porque es principio de interpretación jurídica que el legislador no consagra absurdos y sería técnicamente inválido pensar que el constituyente consagro a una especie (la concesión) del genero (otorgamiento a particulares), como única forma valida de aprovechar recursos naturales.

Si así fuera, no tendría sentido la regulación legal del derecho de. Propiedad inmobiliaria predial establecido por el Código Civil, pues no se podría ser propietario del recurso natural suelo o tierra sobre el que se asienta nuestra vivienda o sobre el cual tenemos nuestros cultivos; si no que solo seriamos concesionarios de dicha porción de tierra; y, por tanto, nuestro derecho estaría sujeto a las causales de pérdida del mismo (restringido en el Código

Civil únicamente al abandono o la ocupación por terceros); causales que son propias de un instituto del Derecho Administrativo como la concesión que, por definición, es un derecho eminentemente condicional y temporal.

Adicionalmente a lo expuesto, podemos citar el antecedente constitucional de la Carta de 1993, que en su art. 37° establecía: "La Ley fijara las condiciones de su utilización por el Estado o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los particulares". Resulta obvio que el termino concesión fue usado como sinónimo de dar, otorgar; y no como instituto de Derecho Administrativo.

Del mismo modo, en el Capítulo III -de la Propiedad-el art. 71° de la Carta vigente dispone "En cuanto a la propiedad, los extranjeros, (...), están en las mismas condiciones que los peruanos, (...). Sin embargo, dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por Título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía (...)". Quiere decir que aun los extranjeros, fuera de los cincuenta kilómetros de las fronteras, pueden ser propietarios de recursos naturales; de donde resulta que no hay impedimento para que el Estado otorgue derechos de propiedad sobre estos recursos.

En ese sentido, es potestad del poder político decidir que recursos otorga en propiedad y cuales mediante otras modalidades (cesión en uso, usufructo, concesión, permiso, autorización, licencia, etc.). Lo importante es que las leyes orgánicas de otorgamiento de recursos naturales sean estructuradas en forma coherente, para evitar vacíos normativos que generen inseguridad jurídica.. No debemos perder de vista que el rol principal del Derecho en un sistema capitalista o neo liberal es garantizar la seguridad jurídica, lo cual se logra con reglas claras.

2.3.3.2. ANÁLISIS NORMATIVO

La nueva Constitución aprobada el 31 de octubre de 1993, contiene un Capítulo denominado "Del Ambiente y los Recursos Naturales" que establece el marco jurídico de la legislación ambiental peruana. El énfasis del nuevo texto constitucional está en el concepto de desarrollo sostenible y no en la protección ambiental, lo que significa que la política

respecto de los recursos naturales renovables se orientara hacia su aprovechamiento económico sin que ello signifique destruir la capacidad de regeneración natural de los mismos.

Se trata de un cambio importante respecto del Artículo N° 123 de la Constitución de 1979 que expresamente señalaba como deber del Estado el de "prevenir y controlar la contaminación ambiental". La Constitución de 1993 incluye el derecho de toda persona a "gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida" y a solicitar información a cualquier entidad pública, permitiendo así el ejercicio del derecho ciudadano a exigir del Estado y los particulares el cumplimiento de las normas de protección ambiental. La acción ciudadana es defensa del ambiente esta reconocida en el Artículo N° 82 del reciente Código Procesal Civil -vigente desde el 28 de julio de 1993- en el ámbito de "los intereses difusos", es decir, aquellos cuya titularidad corresponde a un número indeterminado de personas.

El tratamiento constitucional de los aspectos relativos al manejo de los recursos naturales, agricultura y comunidades campesinas y nativas resulta -sin embargo - incompleto. El Capítulo II del Título III de la Constitución se refiere, en sus Artículos 66 al 69, al Ambiente y los Recursos Naturales. Empieza señalando en el Artículo 66 que "Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento". En su segundo párrafo añade que "por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a los particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal".

Este Artículo contiene una norma de vital importancia, por la cual se establece que dentro de la aceptada distinción entre recursos naturales renovables y no renovables, la nación peruana es la titular de dicho patrimonio. La referencia a la nación peruana comporta la doble condición de sus miembros de tener derecho sobre dichos recursos pero también obligaciones respecto de ellos. Luego sigue en este primer párrafo una norma de carácter declarativo, por la que se invoca y afirma la soberanía del Estado Peruano en el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en su territorio.

La segunda parte del Artículo 66 de la Constitución alude a que las condiciones de utilización de los recursos naturales y de su otorgamiento a los particulares se fijarán por Ley Orgánica. Toda vez que una ley orgánica reglamenta preceptos constitucionales de

manera minuciosa, al estilo de un Código, ello nos lleva a rescatar la importancia que la Constitución confiere a este tema.

En ese contexto, el párrafo final del Artículo comentado (la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal) se refiere a una de las eventuales formas a las que la ley orgánica se puede referir. Cabe destacar que el antecedente inmediato de esta última parte del Artículo N° 66 comentado se encuentra en el Artículo N° 122 de la Constitución de 1979 que, refiriéndose a la minería, precisaba que la concesión minera obligaba a su trabajo, otorgando a su titular "un derecho real, sujeto a las condiciones de ley".

El Artículo N° 67 de la Constitución atribuye al Estado la facultad de determinar la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible de sus recursos naturales, lo cual se ve complementado en el Artículo N° 69 con el rol asignado por el Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía, para lo cual se requerirá de una legislación adecuada.

En el Artículo N° 68 se declara que "El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas". Así, el Estado se limita de este modo a un rol promotor.

El Capítulo VI del Título III está dedicado al "Régimen Agrario y las Comunidades Campesinas y Nativas". El Artículo N° 88 se refiere específicamente a la temática agraria y se inicia con una declaración auspiciosa de apoyo preferente al desarrollo agrario por parte del Estado.

En el nuevo texto constitucional se destaca la declaración de garantía del Estado de la propiedad sobre la tierra, ejercida en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. A diferencia de la Constitución de 1979, el nuevo texto constitucional ha eliminado la exigencia de la conducción directa de la tierra por su propietario, así como el uso de la tierra de acuerdo al interés social.

El Artículo dedicado a la propiedad agraria debe concordarse con el Artículo N° 70, que regula el derecho de propiedad en forma general. Luego, el resultado es un tratamiento del derecho de propiedad entendido como derecho fundamental absoluto, restringiendo las posibilidades de expropiación de tierras y eliminando el interés social como una de sus causas.

El tema de comunidades campesinas y nativas es abordador por el Artículo N° 89 - segundo y último del Capítulo VI -. Este Artículo reconoce así la existencia legal y la personería jurídica de éstas organizaciones sociales, además de su autonomía, en los aspectos organizativos, trabajo comunal y en el libre uso y disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo.

Al respecto, en el caso de las comunidades campesinas destaca la modificación del tradicional régimen de protección de sus tierras. Se ha eliminado la inalienabilidad de sus tierras, para declarar la autonomía en el uso y libre disposición de éstas, la inembargabilidad, para permitir el uso de la tierra como un medio de garantía crediticia. Se mantiene la imprescriptibilidad de las tierras comunales, pero condicionada al abandono de las mismas.

2.3.3.3. VACÍOS NORMATIVOS

El Artículo N° 66 de la Constitución de 1993, en su segundo párrafo, alude a una Ley Orgánica mediante la cual se fijarán las condiciones y las modalidades de utilización de los recursos naturales por los particulares. Actualmente ya se cuenta con dicha ley, pero a pesar del tiempo transcurrido no se cuenta aún con la reglamentación respectiva, por lo tanto, mantienen su vigencia las normas específicas relativas a los distintos recursos naturales, la mayoría de las cuales fueron promulgadas antes de la vigencia de la actual Constitución (caso de la Ley General de Minería), mientras otras, como la Ley de Tierras, fueron aprobadas durante el presente gobierno, luego de la dación de la nueva Constitución y por tanto antes de la dación de la referida Ley Orgánica.

Es necesario evitar el caos normativo, mediante la adopción de una técnica legislativa adecuada pues actualmente se viene anunciando la dación de las Leyes de Agua, la Ley Forestal, entre otras, a pesar de que no se cuenta aún con el Reglamento de la Ley Orgánica de Recursos Naturales. Con relación al Artículo N° 67 de la Constitución, de acuerdo a los Artículos N° 3 y 4 del Decreto Supremo N° 048-97-PCM el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) propone la política nacional ambiental, en su nivel, sin embargo hasta la fecha no se han realizado mayores precisiones en torno a como es que las normas,

estrategias, planes y acciones que proponen otras entidades del sector público y privado, se incorporan como instrumentos de la política nacional ambiental.

Con relación al Artículo N° 69 de la Constitución existe también un vacío con relación a la función del Estado de promover el desarrollo de la Amazonia. La declaración contenida en el Artículo N° 68 de que el Estado debe promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas se podría reflejar en la recientemente promulgada Ley de Conservación de la Diversidad Biológica, sin embargo dicha ley omite referirse a la autoridad transectorial en materia de diversidad biológica. Esta actitud recurrente limita avances concretos en materia de diversidad biológica y mantiene la sectorialización del tema, hecho que a la fecha podría considerarse una negligencia grave, pues la sectorialización es considerada por los especialistas como una de las barreras que impide una política ambiental coherente y responsable.

La ausencia de mandatos claros de que aún adolece la Autoridad Ambiental Nacional, impide una coordinación adecuada y genera una duplicidad de funciones que entrapa acciones y medidas coherentes, con los consecuentes perjuicios que ello genera en las esferas sociales y económicas del país.

Con relación al Régimen Agrario, la Constitución de 1993 reduce los niveles de apoyo que otorgaba la Constitución de 1979. La Constitución de 1979 declaraba como prioritario el desarrollo integral del sector agrario. Objetivamente, la actual Constitución confirma la tendencia observada en el país, por la cual la agricultura ha ido perdiendo importancia frente a otros sectores productivos. Esta situación puede granearse mediante el análisis de las estadísticas oficiales, pues en 1950 la participación de la agricultura en el PBI fue de 24 % y en 1995 decreció a sólo de 13%, mientras que el sector de manufacturas, en el mismo período, obtuvo un incremento en el PBI de 19% a aproximadamente 23%.

El Artículo N° 88 de la Carta Política, en su parte final, señala que la ley puede establecer limitaciones al derecho de propiedad, según las particularidades de cada zona por lo que especialistas en la materia han señalado que así el Estado renuncia parcialmente a su potestad de regular y ordenar el ejercicio de la agricultura y la propiedad rural, pues se

elimina la función social de la propiedad y pone excesivo énfasis en la protección de este derecho mediante una noción liberal que lo convierte en un derecho absoluto.

Esta orientación normativa busca restablecer el funcionamiento del mercado de tierras en el país, omitiendo las características especiales que presenta la propiedad rural y considerándola como un bien más. Es necesario reiterar que en las áreas rurales, primordialmente para las comunidades campesinas y nativas, la tierra no sólo significa un simple factor de producción sino que representa un valor y un significado mayores.

En lo referente a comunidades campesinas y nativas, el Artículo N° 89 de la Constitución invoca la libre disposición de las tierras comunales.

2.3.3.4. CONSIDERACIONES

Respecto de las normas contenidas en el Capítulo II de la Constitución vigente, que aborda el tratamiento de los recursos naturales, una de las primeras recomendaciones, y tal vez la más urgente, sea la elaboración y aprobación del Reglamento de la recientemente promulgada Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales, lo que debe evitar que se mantenga la lógica sectorial y de estancos compartidos, en la gestión de los recursos naturales, que impide un manejo coherente de nuestra diversidad. Al mismo tiempo es urgente precisar de manera clara los aspectos y las instancias pertinentes en materia de política nacional ambiental. Se debe precisar el marco normativo y funcional bajo el cual participan los distintos órganos del Estado en la formulación de la política nacional ambiental y bajo que términos el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), como autoridad ambiental, asume su rol de coordinación. Las respectivas atribuciones de cada órgano y las relaciones entre sí resultan fundamentales para poder adecuar luego las normas sectoriales a una política nacional.

En lo concerniente a la propiedad agraria, el marco constitucional resulta demasiado estrecho, siendo recomendable estudiar la posibilidad de introducir una modificación constitucional que restablezca las facultades de regulación y ordenación de este importante recurso por parte del Estado.

2.3.3.5. NORMATIVA DECRETO LEGISLATIVO N° 613 . CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES¹⁹

En setiembre de 1990, se promulgó el Código del Medio Ambiente (Decreto Legislativo N° 613) que fue el primer esfuerzo por concentrar y ordenar en una sola norma parte de los principios más relevantes en favor del medio ambiente, así como introducir nuevos conceptos. El CMA presenta un marco ético, conceptual y jurídico coherente y sistemático, con un enfoque holístico de la problemática ambiental.

El CMA contiene normas generales de aplicación a todos los sectores y establece, entre otros, el principio de la prevención ambiental y de contaminador /pagador así como los estudios de evaluación de impacto ambiental (EIA) y de ordenamiento territorial o zonificación ambiental.

La implantación de sus normas se ha dado progresivamente, para que el proceso de adecuación a las exigencias ambientales esté en función de las posibilidades del sector productivo. Sin embargo, requerirá de la aprobación de Reglamentos por parte del Poder Ejecutivo que permitan su aplicación como el establecimiento de los estándares o límites permisibles de contaminación del aire y del agua y la norma que debe reglar las condiciones generales de los EIA, tan importantes para la nueva inversión privada. Hasta la fecha solo el sector Energía y Minas ha regulado los EIA tanto en el campo de las actividades mineras como de hidrocarburos.

Los elementos básicos de la política ambiental, según el CMA, son:

- La necesidad de lograr un equilibrio entre ambiente y desarrollo incorporando el concepto del desarrollo sostenible en las actividades económicas;
- El derecho y la obligación de los ciudadanos de participar en la protección ambiental;
- La responsabilidad del contaminador por los daños que genera su actividad;
- La exigencia de EIA en los casos de actividades que pueden generar graves daños al ambiente;
- El reconocimiento del carácter difuso de los daños ambientales, lo que impide a los

¹⁹ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011

tribunales negar el derecho ciudadano a presentar peticiones para el cumplimiento de las normas ambientales y;

- El principio de la participación ciudadana en la definición de la política ambiental, incluyendo el derecho a ser informado y la obligación de informar respecto de las medidas de control y prevención ambiental.

Con relación a las sanciones, el Código tiene un capítulo sobre sanciones administrativas y otro sobre delitos y penas. El primero establece que la "violación de las normas que contiene este Código y las disposiciones que emanen de el constituyen infracciones administrativas" (Art. 113), las mismas que van desde multas hasta la clausura parcial o total, temporal o definitiva, de la actividad causante de la infracción y, eventualmente, la suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento, permiso o concesión, entre otras. El capítulo sobre delitos fue sustituido por el Código Penal de 1991 que contiene un capítulo denominado "Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente".

El Artículo N° 68 de la Constitución Política vigente hace referencia al rol promotor del Estado en materia de conservación de la diversidad biológica mientras que el Artículo 36 del Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (8 de setiembre de 1990) resulta categórico al señalar que: "El patrimonio natural de la nación está constituido por la diversidad ecológica, biológica y genética. Los ecosistemas, los procesos naturales, las especies de flora y fauna, las variedades de las especies domesticadas nativas, los paisajes y las interrelaciones entre estos elementos, son las manifestaciones naturales del patrimonio natural".

El Artículo N° 39 del mismo Código señala que el Estado "concede protección especial a las especies de carácter singular y a los ejemplares representativos de los diferentes tipos de ecosistemas así como al germoplasma nativo de las especies domesticadas nativas". "Aquellas especies cuya supervivencia se encuentre amenazada, en peligro, o en vías de extinción, serán objeto de rigurosos mecanismos de control y protección que garanticen su conservación".

En este contexto normativo, el Estado asume la responsabilidad de implementar medidas que garanticen la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, de modo especial de aquellas especies nativas -y sus respectivas variedades.

2.3.3.6.LEYES Y NORMAS ORDINARIAS
DECRETO LEGISLATIVO N° 682. LIBRE COMERCIO Y
PROTECCIÓN AMBIENTAL

Pese a que la política nacional se orienta fundamentalmente a la promoción del libre mercado, lo que a su vez obliga en la práctica a la priorización de un número limitado de cultivos con potencial comercial, toda actividad que se enmarque dentro del ámbito agrícola y comercial debe cumplir con las normas sobre preservación de patrimonio genético nativo y mejorado de los cultivos explotados. En ese sentido cabe reiterar que el Decreto Legislativo N° 682 (19 octubre 1991); señala que "las normas de libre comercio previstas en los Decretos Legislativos N° 653 y 668 no excluyen el cumplimiento de las normas destinadas a la preservación del patrimonio genético nativo y mejorado de cultivos y de la flora y fauna silvestres explotadas, así como las normas de salud pública, fito y zoonosanitarias que se rigen por sus normas específicas". El término "explotados" debe entenderse en función a explotación en pequeña y gran escala, sin distinción de tipos de cultivo.

Al referirse a las normas sobre "preservación", el referido Decreto estaría asumiendo fundamentalmente las normas que hacen referencia a la conservación de la diversidad biológica.

El Decreto Legislativo N° 682 busca resaltar la importancia de la diversidad biológica y reitera que las actividades comerciales en el ámbito agrícola no deberán sacrificar la riqueza en materia de diversidad de cultivos, evitando, por ejemplo, políticas de promoción de monocultivos o el uso intensivo de agroquímicos.

Otro aspecto que es importante destacar es lo señalado por el Artículo 2 del Código del Medio Ambiente que señala expresamente que "el régimen tributario garantizará una efectiva conservación de los recursos naturales, su promoción y el desarrollo sostenible".

A partir de esta precisión normativa, se reconoce que el sistema tributario nacional podría incorporar mecanismos que incentiven y promuevan el desarrollo sostenible. En este contexto, en lo referente al desarrollo agrícola, se plantea que sin renunciar al incremento

de la producción y productividad se respete y mantenga la diversidad genética, mediante la diversidad de cultivos o actividades específicas de conservación.

2.3.3.7. CONSIDERACIONES

Resultaría importante elaborar una propuesta conceptual que permita evaluar e identificar los mecanismos de incentivos directos e indirectos más adecuados para el mantenimiento de la diversidad biológica y de modo esencial de la agrobiodiversidad a partir de los cuales el sistema tributario nacional podría garantizar "una efectiva conservación de los recursos naturales, su recuperación y la promoción del desarrollo sustentable..." tal como lo dispone el Artículo 2 del Código del Medio Ambiente. En ese sentido, sería importante promover la participación de entidades tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.

Igualmente importante será evaluar la factibilidad política y económica de promover la adopción de una norma específica de promoción a la conservación in situ de la diversidad biológica. Mantener y trabajar sobre la base de diversidad es parte del esquema socio cultural de los agricultores conservacionistas, sin embargo podría resultar positiva una norma que establezca mecanismos de incentivo para el mantenimiento de la diversidad. No se impediría una mayor productividad -sobre la base de una menor pero más eficiente utilización de los cultivos- sino que se promovería que incluso en el caso de cambios radicales en las prácticas agrícolas -p.e introducción de monocultivos- se tienda a mantener (en una pequeña chacra o área) diversidad genética de los cultivos utilizados tradicionalmente.

Ley General de Comunidades Campesinas y Ley de Comunidades Nativas Según los datos estadísticos mostrados por el III Censo Nacional Agropecuario (1994), actualmente existen en el Perú 5,168 comunidades campesinas y 1,086 comunidades nativas, las que controlan respectivamente el 37% y el 14.5 % del total de las tierras agrícolas. Hasta 1969, dichas organizaciones eran denominadas indistintamente como comunidades de indígenas y eran objeto de regulación marginal por parte del Estado.

En marzo de 1987 se aprobaron las Leyes N° 24656 y N° 24657, Ley General de Comunidades Campesinas y Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Nacional, respectivamente. Hasta antes de la aprobación de dichas leyes existían sólo normas de

menor jerarquía que se ocupaban de regular la vida y tierras de estas organizaciones sociales, reconocidas legalmente, a nivel constitucional, desde 1920. La Ley General de Comunidades Campesinas contiene disposiciones específicas sobre la creación e instalación de entidades destinadas a su promoción -el Instituto Nacional de Comunidades Campesinas (INDEC) y el Fondo Nacional de Comunidades Campesinas (FONDEC)-que nunca funcionaron plenamente y fueron desactivados. Así mismo, existían en esta Ley importantes mecanismos promocionales, pero centrados tan solo en la parte tributaria que no pudieron aplicarse y por ende no tuvieron mayor significación. Esta Ley también contiene Artículos relativos a las tierras y recursos de las comunidades, pero derivando a la Ley General de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal una mayor precisión de las mismas; así mismo, se regula las posibilidades de las comunidades de realizar actividades empresariales y económicas.

El Reglamento de la Ley General de Comunidades fue promulgado por partes, estando pendiente de reglamentarse los aspectos relativos al uso de las tierras comunales.

Con relación a las comunidades nativas se contaba desde 1974 con la Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, que fuera aprobada durante el gobierno militar. Cabe mencionar que en el caso de la regulación legal especial para estas organizaciones comunales, tanto campesinas como nativas, se trata de normas de carácter tuitivo, es decir, leyes que desarrollan una actitud proteccionista por parte del Estado. Sin embargo, en el caso de esta legislación debe enfatizarse que las leyes corresponden a un marco constitucional previo a la vigente Constitución de 1993. Ya se ha señalado que la actual Carta Política asume una notoria tendencia hacia la economía de mercado, lo que en el caso de las comunidades campesinas y también nativas se traduce en la eliminación del régimen de protección de sus tierras.

De las tres características del régimen constitucional de 1979 relativo a la protección de tierras comunales, la Constitución actual sólo mantiene la imprescriptibilidad, aunque supeditada a que no se presente el abandono de las tierras comunales. No obstante ello, la nueva Carta Política ratifica la plena autonomía comunal pero supeditada a lo que dispongan las leyes.

Recientemente, en 1995 con la Ley de Tierras se han dictado normas que buscan precisar la facultad de estas comunidades de disponer libremente de sus tierras. Un aspecto importante que debemos resaltar es que el Artículo N° 3 de la Ley en su inciso e) señala que: "Las Comunidades Campesinas se rigen por el principio de la defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales".

2.4.LEY N° 26505. LEY DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LAS TIERRAS DEL TERRITORIO NACIONAL Y DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

La "Ley de Promoción de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas", (Ley N° 26505), o más comúnmente conocida como Ley de Tierras, fue aprobada por el Congreso Constituyente Democrático en julio de 1995 y publicada el 18 de julio de 1995.

Esta Ley tiene como objetivo central dinamizar el mercado de tierras en el país, el cual había sido restringido de manera importante por la Ley de Reforma Agraria durante el período 1969-1991. Al mismo tiempo, esta Ley contiene normas relacionadas con comunidades campesinas y nativas y busca reglamentar el libre uso y disposición de sus tierras, al que se refiere el Artículo N° 89 de la Constitución.

Con relación a esta Ley, debemos señalar que inicialmente fueron reglamentados solo dos Artículos. Uno de ellos, que estuvo precedido por la modificación del Artículo mismo de la Ley (Artículo N° 7), relacionado con la superposición en el terreno de las actividades agrarias con actividades mineras. Otro Artículo reglamentado fue el relacionado con las Zonas de Protección Ecológica de la Selva (Artículo N° 12).

Desde su dación, esta Ley ha sido modificada ya en cuatro oportunidades y a la fecha ha sido reglamentada en su totalidad mediante Decreto Supremo N° 011-97-AG (13 de junio de 1997). Un aspecto interesante es que el Reglamento define las características de las

tierras eriazas y precisa los alcances conceptuales de las zonas de protección ecológica de la Amazonía.

2.5. ANÁLISIS NORMATIVO

La legislación nacional referida a la propiedad y uso de la tierra, y por ende sobre el aprovechamiento de recursos naturales, puede ser objeto de una profunda transformación a partir de la promulgación de la Ley de la Inversión Privada en el desarrollo de las actividades económicas en el, territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, comúnmente conocida como la "Ley de Tierras".

Esta Ley establece en su Artículo N° 1 "los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas". En ese sentido, actividades como la bioprospección o la recolección de muestras biológicas para fines de utilización comercial estarían incluidas dentro del supuesto del Artículo N° 1 de la Ley.

El objeto central de esta Ley es la regulación de la propiedad rural. Sus antecedentes se encuentran en el Decreto Legislativo N° 653 - Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, (julio 1991), que derogó la hasta ese entonces vigente Ley de Reforma Agraria, liberalizando el tratamiento jurídico de las tierras agrícolas y derivando los aspectos centrales de su regulación al Código Civil.

Un aspecto a destacar en esta Ley de Tierras es el excesivo y remarcado tratamiento liberal que se le da a la propiedad. Esta Ley se distancia del tratamiento que durante mucho tiempo se dio a la propiedad rural en el Perú pues, en principio, no precisa límites a la extensión de las tierras, establece además la plena libertad de los propietarios para disponer de la misma y restringe las posibilidades de expropiar tierras agrarias (regulando de manera restrictiva 'una de las dos causas de expropiación contemplada en la Constitución), a la vez que regula de modo cuestionable la figura del abandono de tierras, desnaturalizándola completamente.

A partir de la dación de esta Ley, el uso de las tierras dependerá de las necesidades del mercado, lo cual se expresa en la Cuarta Disposición Final al levantarse las restricciones a

la utilización de tierras con fines de urbanización o para la elaboración de materiales de construcción.

La Ley busca promover la inversión privada en las tierras del territorio nacional, sin embargo, la Ley no promociona per se las actividades agrarias; sino que más bien promueve la inversión a través de actividades económicas sobre tierras del territorio nacional. En rigor, el suelo es considerado como el soporte de las diversas clases de actividades económicas, pudiendo éstas desarrollarse de manera indistinta y de diversos modos.

El análisis del Artículo N° 7 de la Ley reitera esta postura pues este Artículo buscaba, a través de su redacción original, que los agricultores obtuvieran una compensación por el perjuicio ocasionado a sus territorios comunales debido al desarrollo de actividades de explotación minera. Sin embargo, al Artículo precitado fue materia de modificación (enero 1996) a fin de permitir que los inversionistas mineros (si no llegaban a un acuerdo con los agricultores) pudieran recurrir al mecanismo de la servidumbre minera. El Reglamento de este Artículo fue promulgado, mediante el D.S. N° 017-96-AG, (octubre 1996), y se remite a la aplicación de las normas ya existentes para el establecimiento de las servidumbres mineras, que presentan un enfoque sectorial, pues fueron elaboradas por el Ministerio de Energía y Minas.

Un aspecto central para el análisis es el relativo al modelo de inversión al que se orienta la Ley. Mediante la Ley de Tierras se busca brindar las máximas garantías y seguridades a los inversionistas privados y ello se refleja en la eliminación de los límites a la extensión de los predios rurales, la cuasi supresión del abandono de las tierras y la limitación de la expropiación a casos específicamente relacionados con obras de infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, el enfoque conceptual de "inversionista" manejada por el legislador dista mucho de la realidad del campo peruano. Según datos estadísticos proporcionados por el III Censo Nacional Agropecuario (1994), el 91.77% de las unidades agropecuarias existentes en el país se encuentra bajo el control de propietarios o conductores con tierras por debajo de las 20 hectáreas, o sea pequeños propietarios y minifundistas. Estos datos no incluyen las tierras conducidas en forma familiar por miembros de comunidades campesinas.

Además, debe tenerse en cuenta que la superficie agrícola nacional es equivalente a 5 millones 891 mil Has., Lo que representa el 4.58% del territorio nacional (128'521,560Has.)

Por otro lado, el Artículo N° 12 de la Ley de Tierras creó las Zonas de Protección Ecológica de la Selva, dentro de las cuales, considerando algunas excepciones previstas por la misma Ley, el Estado sólo podrá entregar tierras en concesión, sujetas al cumplimiento de las normas de protección ambiental. Aunque vencido el plazo otorgado por la Ley, este Artículo fue reglamentado (julio 1996), reiterándose varias imprecisiones.

Esta Ley realiza un desarrollo legislativo del Artículo N° 89 de la Constitución de 1993 y contiene algunos aspectos relativos a las tierras comunales. Los Artículos N° 10 y 11 abordan las diversas posibilidades que tienen las comunidades campesinas para disponer de sus tierras y ejercer así este derecho constitucional reconocido.

El Artículo N° 10 hace una alusión general a estas organizaciones y regula las alternativas que tienen las comunidades campesinas de la costa para disponer de sus tierras. Actualmente el tema de la propiedad de las tierras de éstas comunidades ha sido regulado por una ley específica que es la Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de Costa Ley N° 26485 (26 julio 1997).

El Artículo N° 11 de la Ley de Tierras aborda de manera genérica las alternativas que tienen las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de selva para poder disponer, gravar o ejercer cualquier otro acto sobre sus tierras comunales, precisando que éstas decisiones deben estar respaldadas por el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad, previo acuerdo de la Asamblea General.

2.5.1.VACÍOS NORMATIVOS

Una primera observación a la Ley de Tierras está relacionada con las omisiones que ésta presenta en torno a la previsión de disposiciones que son parte de las tendencias internacionales en materia ambiental y el uso sostenible de los recursos, en especial de los suelos. La Ley de Tierras no permite ordenar el aprovechamiento de las tierras y deja esta

función que le corresponde al Estado en manos del mercado, pues los alcances de la Cuarta Disposición Final de la Ley implican necesariamente la renuncia a limitar la expansión urbana sobre tierras agrícolas, con los consecuentes perjuicios a la agricultura, la erosión genética de la diversidad biológica y, en general, los impactos negativos al medio ambiente. Esta Ley no toma en cuenta la aptitud de las tierras para ordenar el aprovechamiento sostenible del suelo, y además de poner en manos del mercado la manera en que las tierras se podrán aprovechar, utiliza una definición desafortunada prevista en el Artículo N° 2 de la Ley. Dicha definición posibilita que no sólo las tierras agrícolas sino las eriazas, los bosques y "en general cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano" pueda ser considerado como "tierra"; añadiendo que su régimen jurídico se rige por el Código Civil. De esta manera, nos enfrentamos a serios problemas para conservar la biodiversidad, el criterio de desarrollo, no parece partir del criterio de desarrollo sostenible..

La manera como se ha regulado la eventual superposición de actividades mineras sobre tierras agrícolas resulta también un riesgo potencial para el mantenimiento de las actividades agropecuarias, especialmente en zonas altas, y por ende, con consecuencias negativas para la diversidad biológica. La modificación del Artículo N° 7 de la Ley y su posterior reglamentación promueven el establecimiento de acuerdos entre el inversionista minero y el propietario de las tierras agrícolas y se orienta básicamente a generar acuerdos compensatorios al agricultor por los daños y los perjuicios que la explotación minera pudiera causarle. Sin embargo, de no llegarse a un acuerdo, el inversionista minero podrá recurrir a los procedimientos que le permitan establecer una servidumbre sobre las tierras en las que pretende desarrollar su actividad.

El Reglamento de este Artículo prevé un trámite que deriva este punto a las normas sectoriales de minería y permite el desarrollo de la actividad minera sobre tierras agrícolas, previa compensación al agricultor, por una única vez y eventualmente devolviendo, al cabo de un plazo indefinido, las tierras en condiciones que no impidan su aprovechamiento agrícola.

Con relación a la suscripción de eventuales acuerdos, el inversionista es favorecido, pues se otorga un plazo de 30 días para negociar un probable convenio, a partir de la comunicación

que éste curse al propietario del predio. Al respecto es necesario señalar que a fin de viabilizar las posibilidades de un acuerdo se requiere, en el caso de los agricultores, de mayor información y asesoramiento técnico-legal. Al mismo tiempo es necesario establecer parámetros a partir de los cuales se pueden establecer dichos Convenios, a fin de evitar acuerdos que terminen perjudicando a los agricultores. Además, éstos acuerdos deben incluir necesariamente la obligación por parte del inversionista de cumplir con la aplicación de las disposiciones técnicas previstas en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), lo que evitaría que los EIA se conviertan en meros requisitos formales para iniciar una determinada actividad o proyecto.

En este contexto, la lógica de la Ley de Tierras plantea entonces que el desarrollo agrario debe confiarse a la inversión privada, pero entendida como la que realizan las grandes empresas, asentadas en extensiones considerables de tierra. De allí el levantamiento de todo límite máximo a los propietarios de tierras, ignorando nuestra realidad (como se ha visto, la mayor parte de las tierras se encuentra en manos de pequeños propietarios y la cantidad de tierras agrícolas es muy reducida), nuestra tradición legislativa y la experiencia internacional (países como México y Colombia establecen límites máximos a la cantidad de tierra que puede poseer una persona o empresa).

Pero, fruto del debate legislativo, como una forma de desalentar la excesiva concentración de tierras, en el Artículo N° 13 de la Ley de Tierras se facultó al Poder Ejecutivo para que, vía Decreto Legislativo, reglamentara un impuesto a la propiedad de las tierras que excedieran las 3000 Has. No obstante dicho Artículo se cuidó de no gravar a las tierras de las comunidades campesinas y nativas ni a las propiedades particulares que al 19 de julio de 1995 -fecha de vigencia de la Ley - sobrepasaran dicha extensión.

Tal como ya se ha señalado, la Ley de Tierras ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 011-97-AG (13 junio 1997), pero a pesar de ello se mantiene la preocupación concreta en torno a la identificación y asociación de la gran agricultura con el monocultivo, lo que consecuentemente plantea riesgos de pérdida de diversidad biológica, esencialmente, de diversidad biológica agrícola.

El referido Decreto Supremo aborda en su Artículo N° 24 el tema relativo a las tierras de las Comunidades Nativas de la Selva, declarando que el Estado garantiza la integridad

territorial de las mismas y reitera la imprescriptibilidad de los territorios comunales nativos, sin embargo, un aspecto que llama la atención es el hecho de no haber abordado, y omitido, a las comunidades campesinas de la sierra.

Esta situación podría entenderse como una tendencia a reforzar las posibilidades que implican perder el control de las tierras comunales antes que reforzar los medios para mantenerlas. Independientemente del título sobre las tierras poseídas por los comuneros sea posesión, uso, usufructo o propiedad -la realidad geográfica, climática y cultural ha impuesto al poblador andino la necesidad de un control social, el que se perdería si se enfatizan unilateralmente las ventajas de la propiedad individual, (inclusive dentro de las comunidades) protegida en demasía en nuestra actual legislación.

Esta lógica que exacerba la propiedad individual, nos lleva al desconocimiento de instancias sociales tradicionales de manejo de los escasos recursos naturales y puede generar entre otros problemas sociales y económicos, un cambio en los patrones de cultivo, incentivando el monocultivo y la búsqueda de ,la especialidad en la producción, orientada esencialmente a los requerimientos del mercado. De producirse este cambio se perderían al mismo tiempo los conocimientos, innovaciones, prácticas y tecnologías autóctonas y tradicionales asociadas al uso sostenible de la diversidad biológica agrícola.

El Reglamento de la Ley de Tierras, en su Artículo N° 20, reitera que las concesiones para fines no agropecuarios ni forestales que otorgue los Sectores de acuerdo a su competencia, para el desarrollo de actividades dentro de las zonas de protección ecológica, deben estar sujetas al estricto cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente.

En lo que respecta específicamente a las comunidades campesinas de la Costa se han presentado muchos inconvenientes, pues el objetivo de la Ley de Tierras fue facilitar el proceso de titulación individual de las comunidades campesinas. Actualmente el procedimiento de titulación de tierras en comunidades campesinas de costa ha sido reglamentado por una ley específica que es la Ley de Titulación de Tierras de las Comunidades Campesinas de Costa Ley N° 26485 -(26 de julio de 1997).

La regulación del procedimiento para llegar a la decisión de adjudicar la propiedad de las tierras a los comuneros posesionados genera una interrogante con relación al destino de los demás comuneros miembros de una comunidad. Además, para solicitar la adjudicación sobre las tierras poseídas se requiere de la aprobación del 50% de los comuneros poseedores por más de un año asistentes a la Asamblea, es decir, la Asamblea General de la Comunidad, queda relegada a un segundo plano.

Un aspecto cuestionable es que en el caso de terceros poseedores que busquen adquirir las tierras de comunidades campesinas de costa y que no tienen relación contractual con ésta, se requiere del voto favorable de no menos del 30% de los comuneros calificados de la comunidad.

Esta disposición genera una serie de facilidades, de modo que en casos extremos estas decisiones podrían ser válidas -desde el punto de vista legal -con la votación favorable de un porcentaje mínimo de comuneros. Para muchos analistas la intención implícita es evidente: privatizar las tierras de las comunidades campesinas de la costa para permitir un aprovechamiento mayor por los inversionistas privados.

Otro aspecto cuestionable y que vulnera el derecho a la legítima defensa es la instauración obligatoria del Régimen Arbitral de la Propiedad de las Comunidades Campesinas de Costa (RAC) previsto en el Artículo 16 de la Ley de Titulación de Comunidades de Costa.

Finalmente, debemos señalar que el análisis de esta Ley significa la evaluación de un proceso desordenado, con marchas y contramarchas, y no exento de posiciones dogmáticas en favor del mercado.

2.6. CONSIDERACIONES

Las deficiencias detectadas en la Ley de Tierras exigen de la realización de evaluaciones que posibiliten modificaciones en su texto, pero, además, es pertinente sugerir que desde los órganos del Estado se tome la iniciativa de realizar una revisión global la legislación agraria, especialmente la relacionada con la propiedad de la tierra, sugiriendo las modificaciones y concordancias que sean necesarias y poniéndola al día con las disposiciones técnico -normativas que a nivel internacional existen en materia ambiental y uso sostenible de la diversidad biológica.

En esa revisión de la legislación sugerida deberá tenerse particularmente en cuenta los derechos de las comunidades campesinas y nativas, según lo previsto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por el Perú, y tomarse en cuenta además el respeto a la "autonomía comunal", "principio constitucional vigente".

De manera complementaria debe atenderse a la legislación, vasta y dispersa, relacionada con la regularización de la propiedad rural en el país y la incidencia que ella tiene en la conservación de la diversidad biológica.

Con relación al proceso de titulación de tierras rurales es preciso plantear dos recomendaciones. La primera tiene que ver con la necesidad de revisar y concordar el conjunto de normas legales, para superar los problemas planteados por la superposición de normas vigentes.

La segunda recomendación se orienta a la aplicación de una política que busque respetar y preservar las tierras comunales y no aliente -directa o indirectamente- el proceso de titulación individual de las tierras, en perjuicio de la integridad comunal y de sus valores y prácticas culturales, lo cual tiene un impacto negativo en la conservación de la diversidad biológica existente en sus territorios.

2.7.NORMAS AMBIENTALES Y SUS EFECTOS

Determinar qué normas jurídicas pueden ser consideradas "ambientales" (y cuáles no) no constituye una tarea sencilla. Dependiendo del tipo de criterio que utilicemos podemos pasar de un número relativamente pequeño de normas a miles de ellas. Raúl Brañez 20 "introdujo una primera distinción entre las normas propiamente ambientales, conformadas por las "leyes generales del ambiente" y las normas derivadas de ellas, las normas sectoriales de relevancia ambiental (que regulan los componentes ambientales de bienes de regulación sectorial, como el agua o los bosques), y las normas de relevancia ambiental casual, que teniendo impactos sobre lo ambiental no tienen en este último punto su principal materia de preocupación". Otro criterio de clasificación (que se puede agregar al

20 BRAÑES BALLESTEROS,R.MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO .EDIT FCE.MEXICO.2,000

anterior) distingue entre lo que denominaremos “normas de resultado” y las “normas de aplicación”. Las primeras son las que consagran el derecho a un ambiente adecuado y su contenido. Por ejemplo, el artículo que consagra el Derecho a un ambiente adecuado establecido en la Constitución, las normas que definen la calidad del aire adecuado para vivir, o del agua, o del suelo, o los niveles de ruido que son tolerables por las personas como es el caso de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA).

De otro lado, las normas de aplicación son bloques normativos (conjunto de normas) que regulan instrumentos de gestión ambiental (con el fin de alcanzar las normas de resultado). Aquí podemos a su vez distinguir dos tipos de mandatos: entre aquellos orientados a la administración, normas que determinan qué actividades o acciones debe realizar la administración; de aquellos mandatos dirigidos al administrado y que estos deben cumplir para la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión ambiental. Ejemplo de este último caso lo constituyen los Límites Máximos Permisibles de emisión.

A partir de estos criterios podemos intentar un análisis sobre la supuesta “saturación normativa”. El Perú contó con su primera norma propiamente ambiental en el año 1990 con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613). Hoy esta norma ha sido reemplazada por la reciente Ley General del Ambiente (Ley N° 28611). Esta última junto con la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245) dictada en el 2004, constituyen el núcleo de la legislación peruana. El marco general parece entonces estar adecuadamente cubierto, y esto incluye una buena regulación de los derechos, deberes, principios, políticas e instrumentos básicos para la gestión ambiental contenidos en los mencionados cuerpos normativos. Sin embargo, otros aspectos de gran importancia que requieren expresión legal como lo son los Estándares de Calidad Ambiental están incompletos, faltando normas tan importantes como los ECA de Agua y de Suelo.

Si vamos por el lado de las normas de aplicación podemos identificar importantes vacíos. El principal es un marco normativo incompleto en materia de prevención, debido a que no se dicta hasta la fecha el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de

Impacto Ambiental. Por dicha razón no importantes áreas de la actividad productiva y de servicios no se encuentran bajo el ámbito de este instrumento (ejemplos: proyectos de saneamiento, infraestructura urbana, etc.) Tampoco se cuenta todavía con el Régimen Común de Fiscalización Ambiental (donde se regula además el régimen de incentivos y sanciones ambientales), con un Reglamento general en materia de acceso a la información y participación ambiental, y reglamentos en materia de tratamiento de pasivos y planes de descontaminación. Lo mismo se puede decir de la ausencia de límites máximos permisibles en la gran mayoría de actividades, con lo cual se dificulta enormemente cualquier acción destinada a incentivar conductas ambientalmente adecuadas. Ni la actividad industrial pesquera, ni los servicios de saneamiento, por mencionar dos de las de mayor relevancia, carecen de estas normas. Un panorama más desarrollado se encuentra en las normas vinculadas con la conservación de la naturaleza. A esto debe agregarse la necesidad de reformar las normas penales que regulan las afectaciones al bien jurídico “ambiente”, tal como se define en la Ley General del Ambiente, y las mejoras que se requieren para facilitar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los mecanismos de acceso a la justicia ambiental. Finalmente, pero no menos importante, todavía encontramos vacíos en la asignación de responsabilidades en materia de gestión pública ambiental. A esto debe agregarse también la dación de normas “sectoriales” como la Ley General de Aguas, cuya relevancia para la gestión ambiental es crítica.

Por lo tanto, queda claro que el déficit normativo es importante. No obstante, consideramos que la afirmación de que existen muchas leyes responde, además de un asunto metodológico tal como hemos mostrado, a dos razones. Una, a la reacción de quienes ven en la mejora de la regulación una afectación en el corto de plazo de intereses particulares; como a la frustración de otros actores frente a los problemas que persisten en la regulación ambiental. Desde luego, centrar el objetivo del fortalecimiento institucional en sólo el tema legal es un error. La existencia de capacidades y herramientas de aplicación es central. Y desde luego, contar con los recursos financieros que permitan ejecutar una política sensata de aplicación y cumplimiento de las normas ambientales. Dictar dispositivos legales sin considerar estas restricciones constituye un problema, lamentablemente compartido por otras áreas de la regulación legal. Pero también es necesario recordar que las leyes expresan

prioridades de la sociedad, y que por lo tanto, constituyen una fuerza que puede impulsar cambios importantes al interior de la gestión pública.

En conclusión, una mirada metodológica adecuada muestra un déficit normativo importante en materia ambiental. Aunque importantes leyes se han dictado sobre la materia, fijando los resultados u objetivos de política, se destaca la ausencia de normas de aplicación en campos claves de la gestión pública. La cobertura de esta carencia debe formar parte de una estrategia integral de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, a fin de evitar la dación de normas con bajos niveles de cumplimiento. Esto originará sin duda un aumento en el gasto público y en el gasto privado, que debe ser acompañado de una mejora en la calidad de dicho gasto.

2.8.PERSPECTIVA DEL DERECHO AMBIENTAL PERUANO E INTERNACIONAL

Se acepta que el desarrollo jurídico de este derecho ambiental internacional se remonta a los últimos 36 años. En efecto es tan sólo desde la Declaración de Estocolmo sobre Entorno Humano de 1972, que este derecho cobra una mayor importancia jurídica.

Esta novel disciplina, irá marcando e instalando un conjunto de nociones básicas vinculadas al desarrollo y aplicación de una normativa internacional de contenido fuertemente axiológico que obre orientando a la comunidad internacional a valorar y a interesar a todas las personas a proteger el lugar donde reside nuestra supervivencia; y si el derecho ambiental internacional no contribuyera a conjurar semejante apocalipsis que se acaba de describir, entonces esta vez no será la ira de Dios la que desate la catástrofe. Seremos nosotros, los humanos, verdugos del equilibrio milagroso de la Tierra y víctimas del menosprecio que recientemente hacia él hemos venido manifestando.

Puede afirmarse que la protección del medio ambiente que es en beneficio de las generaciones presentes y futuras, es una cuestión impostergable que está en relación directa con el bienestar de los pueblos.

La preocupación de la comunidad internacional por la gravedad de los problemas ambientales globales y regionales conlleva a la celebración por los Estados de tratados de protección ambiental, que surgen de una demanda mundial que exige el respeto y la conservación de un entorno sano y equilibrado

Si consideramos que el derecho ambiental internacional está vinculado con el derecho internacional público deberemos admitir que los sujetos del derecho internacional público son los mismos para el derecho ambiental internacional, lo mismo sucede con el estudio de las fuentes del derecho ambiental internacional

Podemos concluir sosteniendo que el desarrollo del derecho internacional del medio ambiente está contribuyendo en gran medida a un rápido reordenamiento de las políticas concretas de los Estados a nivel mundial y regional. Es decir, cada día se consideran con mayor amplitud los temas ecológicos al tomar las decisiones políticas y económicas. Se reconoce el imperativo de adoptar decisiones conjuntas a nivel global, para responder adecuadamente a los problemas de la explotación de los recursos y la protección del entorno del planeta.

En lo que al Derecho internacional concierne uno de los caminos ya iniciados con cierto éxito, es lograr que la atención se dirija nuevamente al tema de explotación racional y distribución equitativa de los recursos, en forma tal que el imperativo de protección ambiental, el costo y administración adecuada, sean asumidos teniendo en cuenta las particulares circunstancias de cada Estado. El reto es lograr que sea compatible el desarrollo socioeconómico de nuestros países con la preservación ecológica, denominado desarrollo sostenible..

2.9. DERECHO INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

El derecho internacional del medio ambiente es una nueva rama del derecho que se ha implantado por la progresiva superación del postulado de la soberanía estatal y libertad de

alta mar. En tal sentido se conceptúa como el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación y mejoramiento del medio ambiente, por lo cual comprende, entre otras, todas aquellas disposiciones que se refieren a la biosfera, para el cumplimiento de todas las naciones. Sus preceptos pueden pertenecer al derecho interno como al derecho internacional. Son los siguientes:

- a. Todo ser humano tiene el derecho fundamental a un medio ambiente saludable;
- b. Los Estados deben conservar el medio ambiente para beneficio de las generaciones presentes y futuras (principio de la equidad intergeneracional e intrageneracional);
- c. Los Estados deben conservar los ecosistemas y los procesos ecológicos esenciales para el funcionamiento de la biosfera y usar los recursos naturales globales y transfronterizos de manera equitativa y razonable;
- d. Todos los Estados deben prevenir o reducir cualquier contaminación que cause o pueda causar daños apreciables o significativos.
- e. Todo Estado puede llevar a cabo o permitir que se lleven a cabo ciertas actividades peligrosas pero que causen beneficios, siempre que tome todas las medidas razonables para reducir el riesgo y asegurar que se otorgará indemnización en caso de que se produzca un daño sustancial. Al mismo tiempo, los Estados que realicen esta clase de actividades también deberán asegurar que se otorgará indemnización por los daños sustanciales de carácter transfronterizo provenientes de actividades cuya peligrosidad no eran conocidas en el momento en que se realizaron (principio precautorio);
- f. Todos los Estados deben cooperar de buena fe con los demás Estados para lograr el uso óptimo de los recursos naturales transfronterizos de carácter mundial y para lograr que efectivamente disminuyan o se prevengan las intervenciones nocivas en él.
- g. Los Estados deben notificar previamente las actividades programadas que puedan tener efectos transfronterizos de importancia.
- h. Los Estados deben cesar aquellas actividades que entrañen violaciones de una obligación internacional relacionada con el medio ambiente e indemnizar el daño causado.

Bajo estos principios las generaciones actuales tienen derecho a usar en forma razonable los bienes y recursos de la humanidad, pero teniendo en cuenta a los futuros usufructuarios del planeta. Con ello se establece que debe existir una interrelación de todas las generaciones (pasada, presente y futura), respecto a la buena utilización de los recursos naturales comunes de nuestro planeta, estableciendo obligaciones de cooperación para solucionar los problemas de carácter común. Asimismo, debe establecer la responsabilidad estatal por la violación de una norma de derecho internacional, respecto de actos ilícitos que dañan el medio ambiente con las actividades que están bajo su jurisdicción territorial.

En la Declaración de Estocolmo, de 1972, en el principio 21° se señala que de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Este principio ha sido incorporado en casi todo los convenios y tratados internacionales y leyes internas de las naciones, sancionando que los responsables de contaminación deben pagar el costo de las medidas necesarias para evitar o reducir esa contaminación, a fin de cumplir con las normas y medidas de calidad ambiental.

Tales principios obligan a las generaciones actuales a usar en forma razonable los bienes y recursos de la humanidad, pero teniendo en cuenta a los futuros usufructuarios del planeta.

2.10. PROTECCION INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972 se puso en movimiento un proceso de cooperación internacional que ha generado un sinnúmero de principios que incluyen la responsabilidad de los Estados de asegurar que las actividades desarrolladas bajo su jurisdicción o control no causen daño en el ambiente de otros Estados o en áreas fuera de los límites de su jurisdicción nacional²¹.

21 SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL.MEMORIA INSTITUCIONAL
2013. www.actualidadambiental.pe

En aplicación de las normas internacionales se podrá lograr convicciones necesarias en la conciencia jurídica de los pueblos. En tal razón, todos los Estados tienen la responsabilidad de velar por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control que causen daños al medio ambiente de otros Estados o de las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de desarrollo de los países en desarrollo. Es un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

La Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, resaltó el deber de los Estados de cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y establecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra. Es así, han surgido preocupaciones que afectan a la comunidad internacional en su conjunto y que requieren respuestas colectivas. La contaminación ha asumido niveles inadmisibles en el agua, el aire, la tierra, y amenaza la subsistencia de todos los seres vivos. Además, la explotación irracional de los recursos, tanto renovables como no renovables, exige medidas urgentes de conservación. La perturbación del equilibrio biológico de la biosfera debe ser controlada. El medio ambiente de vida y trabajo del hombre debe ser preservado de las crecientes actividades nocivas para su salud física y mental. Es por eso que la estructura institucional de los Estados debe favorecer el proceso de creación de las normas y sancionar códigos que permitan la individualización de los derechos y obligaciones de los sujetos en los ordenamientos jurídicos

2.11.COOPERACION INTERNACIONAL PARA MANTENER EL MEDIO AMBIENTE

La cooperación internacional desempeña un rol importante para asegurar la efectividad de aquellas acciones que realizan con los propósitos de mantener un ambiente sano y equilibrado. Ella emerge así como un imperativo jurídico. Para lograr tal propósito se pueden intercambiar informaciones, consultas, elaboración de planes de conservación, la

adopción de medidas de emergencia en casos de contaminación accidental, el establecimiento de normas de calidad y de índices cuantificados, fomentar estudios e investigaciones, entre otras acciones, para asegurar la efectividad de imperativo vigencia de las normas jurídicas semejantes para las naciones que suscribieron los convenios internacionales sobre la materia. Esta es una tarea que debe efectuarse en base de la toma de conciencia sobre la necesidad de agotar todas las medidas posibles para preservar el medio ambiente humano y evitar las consecuencias irremediables.”



LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y EXPLOTACION DE LOS RECURSOS NATURALES FRENTE A LOS DAÑOS AMBIENTALES

1.LA NATURALEZA²²

La naturaleza es el hábitat natural de los seres vivos dentro de un ordenamiento sistemático de retroalimentación recíprocas y complejas que garantizan la estabilidad de cadenas ecológicas destinadas a mantener el equilibrio y la armonía de ecosistemas simples y complejas que, en su totalidad, constituyen el sistema habitacional más perfecto, a partir del cual la relación hombre-naturaleza se produce para la transformación, protección y calificación de la vida y del ambiente.

La muerte masiva de animales y plantas, el desgaste indiscriminado de los suelos, el desabastecimiento cada vez mayor de los recursos hídricos, el enrarecimiento del aire respirable y de la atmósfera y la carga inmisericorde sobre la facultad perceptiva de nuestros sentidos, así como la contaminación sónica y visual, se producen principalmente:

- Por las descargas de líquidos residuales domésticos con despojos orgánicos humanos y cuerpos patógenos que contaminan el agua y el suelo.
- Por descargas de residuos industriales con presencia de materias orgánicas, sustancias tóxicas solubles u otros bioestimulantes que producen turbiedad, calor y cambios de temperatura.
- Por descargas de fertilizantes, bioestimulantes, de pesticidas y otros productos tóxicos al hombre, plantas y animales.
- Por residuos provenientes de las industrias petroleras en los sitios de explotación, almacenamiento, transporte y refinación, especialmente los residuales de aceites lubricantes, gasolina, etc.

²² MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA-JURISPRUDENCIA-LEGISLACION. Dr. Juan Andía Chavez, Ed. El Saber, Lima 2010; Pag. 15 a 23

- Por emanación de combustibles fósiles, tales como el carbón, el petróleo y el gas natural. La preocupación, hoy predominante, de proteger el medio ambiente, demuestra que el hombre olvidó su origen, que él como miembro que es de la naturaleza depende de procesos ecológicos fácilmente perturbables y que él mismo se encuentra encuadrado dentro de una cadena biótica formada en el transcurso de millones de años.

El aire, el agua y el suelo, son elementos físicos que se requiere para la existencia del hombre, medios que, tal como hemos venido anotando, se encuentran sometidos permanentemente a su agresión. De allí que el problema de la contaminación, que comienza afectando el conjunto integral de la biótica, terminará con la destrucción del hombre. Por eso el problema que hoy existe, al margen de exigir un tratamiento teórico diferente, debe considerar igualmente una redimensión del hacer del hombre frente a la naturaleza, en una práctica necesariamente enriquecedora para ambos.

Los elementos esenciales que constituyan la naturaleza, medio ambiente y/o todo ecosistema son tres clases de recursos: los recursos naturales, los recursos culturales y los recursos humanos.

2. RECURSOS NATURALES ²³

Los recursos naturales son los bienes que se encuentran en la naturaleza, de los cuales el género humano se sirve para satisfacer sus necesidades, pero todavía en gran parte no han sido objeto de transformación de parte de él. Su regulación jurídica fue realizada en primer término por el derecho de los recursos naturales, el que ordenó de manera individual en función de los usos de los que podían ser objeto. La aparición posterior del derecho ambiental surgió de la necesidad de conservación del ambiente a fin de evitar su destrucción y como resultado de ella el riesgo de desaparición de una calidad de vida apropiada. Los recursos transformados por el hombre se hacen útiles e indispensables para la vida de los pueblos; los bienes de la tierra son utilizados, elaborados y manufacturados para el servicio del hombre. Solo así pueden adquirir valor para su progreso, desarrollo y

²³ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 53 a 92

bienestar. Las extraordinarias potencialidades del planeta posibilitan la realización de pueblos y comunidades en su destino. El patrimonio natural es la garantía de la sobrevivencia física de la humanidad, que necesita del ecosistema aire, agua y alimentos para vivir. Los recursos naturales están conformados por: suelo, agua, aire, flora y fauna, minerales, etc. Al respecto, el artículo 3° de la Ley N° 26821 señala que se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado tales como:

- a. Las aguas: superficiales y subterráneas;
- b. El suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección.
- c. La diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;
- d. Los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, cólicos, solares, geotérmicos y similares;
- e. La atmósfera y el espectro radioeléctrico;
- f. Los minerales;
- g. Los demás considerados como tales.

Además, para los efectos de la presente Ley, es considerado también como recurso natural el paisaje ambiental, en tanto sea de aprovechamiento económico, en beneficio de la comunidad.

2.0.1. SUELO

Es la delgada capa que cubre los continentes, donde se desarrolla la vida del hombre, recurso que tiene vital importancia dado que la actividad humana lo tiene como infraestructura básica para cuestiones económicas, sociales, y políticas vinculadas a su uso y aprovechamiento. El conocimiento del suelo resulta indispensable para saber de sus posibilidades, evolución y capacidad. El uso de prácticas de manejo incorrectas produce su

erosión: no solo se degrada sino que puede perder material en forma irreversible. Para evitar la erosión es necesario, que el Estado determine la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible del recurso suelo y que no afecte su integridad, salvo de la erosión natural de causas geológicas.

La Ley N° 28611 establece en su artículo 91° que el Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes.

2.0.2. AGUA

Es un elemento fundamental para el ecosistema y la vida humana y como insumo para su utilización en las actividades económicas y productivas. Más aún, si se tiene en cuenta que gran parte del cuerpo humano está constituido por agua. Desde la sangre hasta la piel todo el organismo debe nutrirse con líquidos. En nuestro cuerpo el agua se encuentra: (10%) en la sangre, (20%) en el espacio intercelular de los tejidos y el (70%) en el líquido celular.

El 75% de nuestro planeta está cubierto por agua. De esa masa de agua, el 97 %, aproximadamente, es agua salada, por lo que no es apta para el consumo. El 2% se encuentra congelado en los polos, mientras que el 1% restante es el agua que consumimos y que nos provee de vida; gracias a las fuerzas de la naturaleza es purificado una y otra vez. Es el recurso más importante en la vida de los seres vivos, ella actúa de intermediario, transportando las sustancias activas y alimentos a os diversos órganos; es por eso que el cuerno humano dispone de una reserva de agua. La educación es un elemento determinante para promover la utilización razonable y el aprovechamiento de los bienes de la naturaleza, que se constituye en una valiosa herramienta para preservar el recurso acuífero.

El derecho de aguas es, sin duda, un fenómeno contemporáneo. No porque la legislación no lo abordara con anterioridad, sino porque no había tenido durante siglos la especialidad de

la que es ahora es objeto. Históricamente tiene como fuente primaria el derecho rural o derecho agrario, disciplinas que se ocupaban del uso y conservación del agua. En nuestra legislación nacional, el 24 de febrero de 1902 se publica el primer Código de Aguas del Perú, en la que se establece ciertos derechos, sobre las aguas del territorio nacional. En el año 1968, mediante el Decreto Ley N° 17752, se dicta la Ley General de Aguas, norma que asigna la jurisdicción administrativa en materia de aguas a los Ministerios de Agricultura y Salud, encargando al primero la administración y conservación de los derechos de uso agua para todos los aprovechamientos y al segundo la preservación de las aguas en sus fuentes naturales.

La Ley N° 28611, señala en su artículo 90° que el Estado promueve y controla el aprovechamiento sostenible de las aguas continentales a través de la gestión integrada del recurso hídrico, previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran; regula su asignación en función de objetivos sociales, ambientales y económicos; y promueve la inversión y participación del sector privado en el aprovechamiento sostenible del recurso.

Asimismo, en el artículo 114° de dicha norma, se garantiza la calidad ambiental del agua para consumo humano, estableciendo que el acceso al agua para consumo humano es un derecho de la población. Corresponde al Estado asegurar la vigilancia y protección de aguas que se utilizan con fines de abastecimiento poblacional, sin perjuicio de las responsabilidades que corresponden a los particulares. En caso de escasez, el Estado asegura el uso preferente del agua para fines de abastecimiento de las necesidades poblacionales, frente a otros usos. En los artículos 120°, 121° y 122° se regula la protección de la calidad de aguas y se promueve el tratamiento de las aguas residuales con fines de su reutilización, considerando que dicho vertimiento no cause deterioro de la calidad de las aguas como cuerpo receptor, ni se afecte su reutilización para otros fines, y el tratamiento de sus niveles de contaminación sean reducidos hasta niveles compatibles con los LMP (Limite Máximo Permisible), los ECA (Estándar de Calidad Ambiental) y otros estándares establecidos en instrumentos de gestión ambiental.

El Decreto Legislativo N° 1081 (de 28 de junio de 2008) crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos. En su artículo 1° declara de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos para la conservación e incremento del agua, así como asegurar su calidad fomentando una nueva cultura del agua, para garantizar la satisfacción de la demanda de las actuales y futuras generaciones. Para cumplir los objetivos establecidos en dicha norma se instituye Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que formará parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y tiene por finalidad articular el accionar del Estado en la gestión integrada y multisectorial, el aprovechamiento sostenible, la conservación y el incremento de los recursos hídricos. Esta norma fue reglamentada por el Decreto Supremo N° 021 - 2008-AG (25 de septiembre del 2008), dispositivo que regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

2.0.3. AIRE

Es el fluido que forma la atmósfera o la capa de aire que rodea la tierra. El aire es el ámbito que hace posible la vida sobre la tierra y cuya alteración por obra del hombre o simplemente por procesos espontáneos de la naturaleza puede afectar a las formas de vida sobre nuestro planeta.

En la actualidad, la atmósfera y la propia capa de ozono están expuestas a ser destruidas. Los niveles que ha alcanzado la contaminación de la atmósfera en algunos lugares de la tierra son verdaderamente alarmantes. La contaminación del aire genera efectos nocivos no solo respecto de la atmósfera propiamente, sino también de la salud humana, la flora, la fauna y los bienes en general.

A nivel mundial se analizó esta situación y se suscribió el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, firmado en Viena en 1985, documento mediante el cual se procura la protección de la salud humana y el ambiente contra los efectos nocivos resultantes de las actividades humanas que puedan modificar la capa de ozono. Este convenio se ha

convertido en doctrina y práctica de los Estados, a fin de que en el ejercicio de sus funciones cada uno de los países, de acuerdo a su competencia y facultades en su propio territorio o en espacios sustraídos a la soberanía territorial, estén sometidos a nuevas obligaciones jurídicas internacionales, establecidas para proteger la conservación de las especies vivas y la explotación racional y óptima de los recursos naturales.

La Ley N° 28611, en su artículo 118°, establece que las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, adoptarán medidas para la prevención, vigilancia y control ambiental y epidemiológico, a fin de asegurar la conservación, mejoramiento y recuperación de la calidad del aire, según sea el caso, actuando prioritariamente en las zonas en las que se superen los niveles de alerta por la presencia de elementos contaminantes, debiendo aplicarse planes de contingencia para la prevención o mitigación de riesgos y daños sobre la salud y el ambiente,

2.0.4. FLORA Y FAUNA

Se considera flora a un conjunto de plantas (bosques) de un país o una región. Es considerada un bien jurídico protegido por el derecho. Es conocida su importancia para el ecosistema porque cualquier alteración que produzca repercute sobre el suelo que contribuye a crear y conservar, sobre las aguas (cuyo escurrimiento regula la existencia de flora y fauna) y sobre el medio atmosférico en el que juega un papel importante en el ciclo del carbono. La extracción irracional de la vegetación boscosa rompe este equilibrio natural y puede desencadenar nefastos efectos en los demás factores ambientales. Las áreas que facilitan la existencia de los recursos forestales son:

- a. Vegetación forestal, que es el conjunto de plantas dominadas por especies arbóreas, arbustivos o que crecen y se desarrollan en forma natural formando bosques, selva y vegetación.
- b. Terrenos forestales, áreas que están cubiertos por vegetación forestal, excluyendo aquellos situados en zonas urbanas.
- c. Terrenos de aptitud preferentemente forestal, que son aquellos lugares que no estando cubiertos por vegetación forestal, por sus condiciones de clima, suelo y topografía, puedan incorporarse al uso forestal.

El derecho forestal es la disciplina llamada a compatibilizar la responsabilidad ecológica con la racionalidad económica, mediante la utilización o aprovechamiento racional y sostenido de nuestros recursos forestales, en términos de satisfacer las necesidades actuales, pero asegurando la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. Para el cumplimiento de estos objetivos el derecho forestal descansa sobre tres principios básicos: el de la preservación, el de la conservación y del acrecentamiento de los recursos forestales.

La Ley N° 28611 señala en su artículo 92° que el Estado establece una política forestal propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando sin perjuicio de lo señalado, los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales, la seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos y la lucha contra la tala y caza ilegal.

La Convención para la Protección de Flora, Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América Latina, suscrita en Washington en 1940, señala en su Preámbulo que el objeto de la Convención es proteger y conservar en su ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna autóctonos, incluyendo las aves migratorias, así como proteger y conservar los paisajes de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias, las regiones y los objetos naturales de interés o valor histórico o científico, y los lugares donde existen condiciones primitivas.”

2.1.“RECURSOS NATURALES, AMBIENTE.APROVECHAMIENTO Y DESARROLLO SOSTENIBLE²⁴

2.1.1. RECURSOS NATURALES

2.1.1.1. DEFINICIÓN

24 DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 53 a 92

En la sentencia del pleno del TC 0048-2004-P1/TC, fundamento 27 in fine y fundamento 28, se establece lo siguiente:

Los recursos naturales pueden definirse como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer necesidades humanas, en particular, y las biológicas en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre.

Para las Naciones Unidas, el concepto de “recursos naturales” se resume claramente como todo aquello que el hombre encuentra en su medioambiente natural y que puede explotar de alguna manera en su propio beneficio.

De lo expuesto se pueden destacar tres características inherentes a los recursos naturales: a) Son proporcionados por la naturaleza, en oposición a los denominados recursos culturales que son de creación humana. b) Son capaces de satisfacer las necesidades humanas, esto es, de ser útiles para el hombre, c) Su apropiación y transformación dependen del conocimiento científico y tecnológico, a lo que deben añadirse las posibilidades económicas del Estado en que se encuentran ubicados.

(...) todos estos recursos naturales se encuentran sometidos a la soberanía permanente del Estado, según lo dispuesto por el artículo 66 de nuestra Constitución Política.

El artículo 3 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que se considera recurso natural: “Todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano, y que tenga valor actual o potencial en el mercado.

En el mismo sentido, está regulado en la Ley 28611, Ley General del Ambiente: Se consideran recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, conforme lo dispone la Ley.

Sin embargo, no me parece correcto que se vincule a los recursos naturales solo con su valor en el mercado (precio), puesto que hay muchos elementos que están en la naturaleza y resultan de gran utilidad sin que tengan valor en el mercado; por ejemplo: el bosque nos brinda muchas plantas con propiedades curativas.

La Ley General del Ambiente en su artículo 93, dispone que: La conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales deberá efectuarse de manera integral,

evaluando científicamente el uso y protección de los recursos naturales e identificando cómo afectan la capacidad de los ecosistemas para mantenerse y sostenerse en el tiempo, tanto en lo que respecta a los seres humanos y organismos vivos, como a los sistemas naturales existentes.

2.1.2. ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA Y PROPIEDAD SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

El art. 66 de nuestra carta política establece taxativamente:

Artículo 66: Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

2.1.3. RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE²⁵

En el artículo 67 de nuestra carta magna se establece:

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Nuestro Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída sobre el Expediente N° 03343-2007-PA/TC acerca del desarrollo sostenible, ha manifestado en su Fundamento 14:

Como se aprecia, la perspectiva del desarrollo sostenible busca equilibrar el esquema de la economía social de mercado con el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado.

Asimismo, en el fundamento 16 se reafirma:

En suma, de una interpretación sistemática del artículo 2, inciso 22 y de los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución, se concluye que una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno ambiental idóneo para el desarrollo de su existencia, es el reconocimiento de que los recursos naturales -especialmente los no renovables- en tanto patrimonio de la nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible y que los beneficios resultantes de tal aprovechamiento deben ser a favor de la colectividad

²⁵ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 53 a 92

en general, correspondiendo al Estado el deber de promover las políticas adecuadas a tal efecto.

Al respecto, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, conocida también como la Comisión Brundtland, emitió un informe en el que definió el desarrollo sostenible como aquel proceso en donde se asegura la satisfacción de las necesidades humanas del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras, para atender sus propias necesidades, y que por ende, involucre la utilización de recursos, la dirección de las inversiones y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales que acrecienten el potencial actual y futuro de los recursos naturales, en aras de atender las necesidades y aspiraciones humanas.

2.1.3.1. LA POLITICA NACIONAL DEL AMBIENTE²⁶

(...) los elementos que configuran la existencia de una política ambiental nacional coherente deben estar referidos a:

1. La existencia de una legislación ambiental.
2. Una institucionalidad ambiental coherente.
3. Mecanismos que garanticen el participación de los ciudadanos en la definición, aprobación e implementación de la política nacional ambiental.
4. Mecanismos financieros.
5. Mecanismos administrativos o jurisdiccionales para la defensa de su derecho fundamental a un ambiente sano.
6. Formación, capacitación y difusión.
7. Voluntad política al más alto nivel.

2.2. PROTECCION DEL AMBIENTE Y DERECHOS FUNDAMENTALES

2.2.1. CONNOTACION DE “AMBIENTE” SEGÚN EL TC Y EL SISTEMA LEGAL PERUANO²⁷.

²⁶ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 177 a 237

(...) el concepto de medioambiente resulta ser constitucionalmente un concepto jurídico indeterminado, puesto que las constituciones de 1979 y 1993 no desarrollan un concepto de medioambiente, sino solo lo mencionan. En el ámbito legal, este concepto se incorpora recientemente en la Ley General del Ambiente. Sin embargo, está desarrollado de manera confusa.

2.2.1.1. CONNOTACION DE “MEDIOAMBIENTE” Y “AMBIENTE” EN NUESTRAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS.

Para comenzar, las únicas constituciones que mencionan genéricamente la protección ambiental son las de 1979 y 1993.

Efectivamente, la Constitución Política de 1979 incorpora restringidamente el derecho a habitar en un ambiente saludable, desde una perspectiva limitada a los recursos naturales (teoría muy estricta) en su artículo 123.

Por su parte la Constitución Política de 1993 incorpora restringidamente al derecho de habitar en un ambiente saludable, desde una perspectiva limitada a los derechos de la persona y los recursos naturales (teoría amplia), tal como se puede evidenciar del numeral 22, del artículo 2.

(...) De ambas normas constitucionales, NO se define en qué consiste el medioambiente o que elementos lo integran.

2.2.1.2. CONNOTACION DE “AMBIENTE” EN LA LGA

En la Ley General del Ambiente se presentan los siguientes conceptos:

TITULO PRELIMINAR

DERECHOS Y PRINCIPIOS

Artículo 1. Del derecho y deber fundamental.

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión

ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la biodiversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

TITULO I

POLITICA NACIONAL DEL AMBIENTE Y GESTION AMBIENTAL

CAPITULO 1

ASPECTOS GENERALES

Artículo 2º. Del ámbito

2.3. Entiéndase para los efectos de la presenta Ley, que toda mención hecha al “ambiente” o a “sus componentes” comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos entre otros.

Artículo 19º. De la planificación y del ordenamiento territorial ambiental.

Artículo 68º. De la relación entre cultura y ambiente.

Artículo 81º. Del turismo sostenible.

Artículo 84º. Del concepto

Lo más importante de la Ley General del Ambiente, con relación al tema planteado, es que se logra desarrollar por primera vez el concepto de “ambiente”. Sin embargo, carece de claridad, puesto que resulta confuso conceptualizar como “ambiente” o a “sus componentes” a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico, sin antes haber explicado su contenido. De esta manera, otra vez se genera incertidumbre jurídica a nivel legal.

También se puede observar que las normas citadas se refieren a los demás elementos ambientales, como meros instrumentos de política ambiental. Por ejemplo, con relación al ordenamiento territorial ambiental, se sostiene que es solo un instrumento.

Otro punto similar, debe ser respetada la diversidad cultural frente a apetitos políticos y económicos que prefieran la explotación económica contraria a dichas culturas.

Por último se señala como concepto de “recursos naturales” a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado. Con esto se da una apertura de concesiones sobre la explotación de los recursos naturales.

2.2.2. DERECHO A UN MEDIOAMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO SEGÚN EL TC

Sobre el contenido de este derecho fundamental, el Tribunal Constitucional, en las sentencias N° 00018-2001-AI/TC, 00964-2002-AA/TC, 0048-2004-PI/TC, 01203-2005-AA, ha establecido que dicho derecho fundamental está configurado por:

- El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.
- El derecho a que dicho ambiente se preserve.

2.2.3. LA CONSTITUCION ECOLOGICA

Nuestro Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída sobre el Exp. N° 3610-2008-PA/TC, fundamento 33 ha manifestado:

Sobre el particular, este Tribunal entiende que la tutela del medioambiente se encuentra regulada en nuestra “Constitución Ecológica”, que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medioambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental.

Asimismo, en el fundamento 34, el TC, ha establecido que la Constitución ecológica ostenta una triple dimensión:

- Como principio que irradia todo el orden jurídico, puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la nación.
- Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales.
- Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, “en su calidad de contribuyentes sociales”.

2.2.4. MEDIO AMBIENTE Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Nuestro Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída sobre el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, en sus fundamentos 24 y 25 ha manifestado lo siguiente:

Interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsoras del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y al sociedad no soportarán.

Así la estabilidad que una empresa requiere para desarrollar su actividad, no solo depende del orden que desde el Estado se pueda generar, sino también de la propia acción de las empresas, las que tendrán que cumplir un rol protagónico y comunicativo a través de su responsabilidad social.

Ello resulta coherente con lo afirmado en la Sentencia del Expediente N° 03343-2002-PA/TC, fundamento 22, donde se establece que:

El carácter social de nuestro régimen determina que el Estado no pueda permanecer indiferente ante las actividades económicas de los particulares, lo que, por cierto, en modo alguno supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. En una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado, asumen deberes específicos. En el primer caso, el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social; mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares.

Es de mencionar que la Sentencia antes citada, recayó sobre un caso polémico, denominado “Área de Conservación Regional Cordillera Escalera” sentencia mediante la cual se suspendieron las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el lote 103,

superpuesto con el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, hasta la aprobación del Plan Maestro de esta área natural protegida.

En este caso, queda en evidencia que el Gobierno Regional de San Martín no comparte la idea del Gobierno Central, sobre que en esta área es posible realizar el aprovechamiento de hidrocarburos.

En el Perú, llama poderosamente la atención esta falta de seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos, donde no solo las empresas –como las de hidrocarburos– reclaman frente a lo que consideran un clima de inestabilidad jurídica; sino que esto también se extiende a otras actividades, en donde concesionarios madereros, de conservación o de ecoturismo, ven amenazada su inversión por el otorgamiento de derechos superpuestos a los suyos y que afectan el cumplimiento de sus obligaciones frente al Estado.

3. ACTIVIDAD EMPRESARIAL Y EXPLOTACION RECURSOS NATURALES

3.1. MINERÍA 28

Es la recuperación de minerales de todo orden de la corteza terrestre, que son de utilidad para las actividades que el ser humano realiza sobre la tierra, poniéndolo a su servicio. La explotación de dichos recursos no renovables y finitos que comúnmente están localizados en zonas geográficamente aisladas, exige fuertes inversiones en infraestructura de desarrollo. Pero en los procesos de extracción mineral generan grandes cantidades de desechos, emanaciones de polvos, que se convierten en un alto potencial contaminante, que afectan los cursos de agua se crea potenciales impactos deletéreos sobre la flora y fauna circundante y de la biodiversidad en general.

El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, Decreto Legislativo N° 708, Decreto Supremo N° 014-92-EM (de 3 de junio de 1992), señala en su artículo 221.0 que las personas naturales o jurídicas que realicen o deseen realizar actividades de beneficio y

28 MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA JURISPRUDENCIA LEGISLACION. Dr. Juan Andía Chavez, Ed. El Saber, Lima 2010; Pag. 24 a 37

explotación minera requieren de la aprobación de los proyectos de ubicación, diseño y funcionamiento de su actividad, por la autoridad competente.

Dicha aprobación está supeditada a especificaciones expresas de pautas y obligaciones inherentes a la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales de acuerdo a las normas que establezca la autoridad competente. Las nuevas solicitudes de concesión de beneficio, incluirán un estudio de impacto ambiental.

En su artículo 222° amplía al respecto, estableciendo que para solicitar licencia de la autoridad competente el proyecto de construcción de las áreas o depósitos de desechos minero-metalúrgicos deberán incluir los siguientes aspectos, para evitar la contaminación de las aguas en particular y del medio ambiente en general:

- a. Que las condiciones técnicas garanticen la estabilidad del sistema.
- b. Que se especifique técnicamente la operación de sistemas.
- c. Que se precisen las medidas técnicas de abandono del depósito.

Los desechos que fuesen arrojados al mar deberán encontrarse en condiciones técnicamente aceptables para no alterar la salud y las cualidades del ecosistema. Para tales casos, los estándares serán establecidos por la autoridad competente. El estudio de impacto ambiental en labores de explotación, estará destinado al control de los efluentes sólidos y líquidos. El artículo 223° de dicha norma señala que la exploración y explotación de recursos minerales deberá ajustarse a las siguientes disposiciones:

- a. Las aguas utilizadas en el procedimiento y descarga de minerales deben ser en lo posible, reutilizadas, total o parcialmente, cuando ello sea técnica y económicamente factible.
- b. En las explotaciones a cielo abierto deberá adoptarse medidas que garanticen la estabilización del terreno.
- c. Toda explotación minera con uso de explosivos en las proximidades de centros poblados deberá mantener, dentro de los niveles establecidos por la autoridad competente, el impacto del ruido, del polvo y de las vibraciones.

El artículo 224° establece que los residuos radioactivos evacuados de las instalaciones minero-metalúrgicas no deberán superar los límites tolerables establecidos por los estándares que determine la autoridad competente. Los responsables de las instalaciones efectuarán periódicamente mediciones de descargas e informarán a la autoridad competente de cualquier otra alteración detectada, sin perjuicio de adoptar las medidas que resulten necesarias para prevenir o evitar daños al ambiente, a la salud humana o a la propiedad.

El artículo 225° dispone que la autoridad competente efectuará periódicamente muestreos de los suelos, aguas y aires, a fin de evaluar los efectos de la contaminación provocada por la actividad minero-metalúrgica y su evolución por periodos establecidos, a fin de adoptar las medidas preventivas o correctivas que correspondan.

3.2. PESQUERÍA 29

El mar es el ecosistema más extenso sobre la superficie de la tierra pues cubre cerca del 70% de ella. El mar ha sido una fuente tradicional de alimentos para los seres humanos y, en la actualidad, es una fuente importante de recursos energéticos y minerales.

La contaminación del medio marino ha alcanzado proporciones enormes. El mar siempre ha sido considerado por el hombre como el recipiente natural de toda clase de desperdicios. Por lo que las consecuencias de la contaminación marina se expresan en el deterioro de los ecosistemas marinos y en los daños a la salud humana. Además de los problemas de la contaminación marina, deben considerarse los que generan la explotación irracional de los recursos pesqueros, que en más de una ocasión han puesto en peligro la supervivencia de ciertas especies.

Para contrarrestar el permanente deterioro del recurso marino se ha dictado el Decreto Ley N° 25977 (de 22 de diciembre de 1992), norma en la que señala que los recursos hidrobiológicos deben ser aprovechados racionalmente, debiendo buscar un equilibrio dinámico entre desarrollo socioeconómico, la conservación y el uso sostenido del ambiente y de dichos recursos.

El Decreto Supremo N° 01-94-PE (de 15 de enero de 1994), Reglamento de la Ley General de Pesca, Ley N° 25977, dispone sobre la protección del medio ambiente, obligando a las personas naturales y jurídicas a prestar estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental.

3.3. TURISMO³⁰

Es el movimiento de personas que temporalmente se alejan de su domicilio para permanecer en otro, utilizando bienes económicos y culturales, satisfaciendo así exigencias de la vida y de la cultura o decisiones personales de cualquier género. El protagonista principal de la actividad turística es el turista, el ciudadano extranjero que ingresa al territorio nacional por un tiempo determinado, con la finalidad de difusión cultural, deportiva o recreacional; o por razones de salud, familiares, estudio o peregrinaciones religiosas. Personas que no pueden desarrollar actividad lucrativa o remunerada durante su permanencia.

Las instalaciones turísticas son un componente importante del ambiente construido. Dichas actividades que se llevan a cabo en las instalaciones turísticas, lugares que son una fuente potencial de impactos ambientales.

El Decreto Supremo N° 009-92-ICTI (de 18 de febrero de 1992), Reglamento de la Ley N° 24027, regula la relación turismo-medio ambiente, señalando que el ecoturismo es una actividad orientada a crear conciencia acerca de la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales existentes en el país.

La Ley N° 28611, en su artículo 81°, señala que las entidades públicas, en coordinación con el sector privado, adoptan medidas efectivas para prevenir, controlar y mitigar el deterioro del ambiente y de sus componentes en particular, los recursos naturales y los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación asociado a ellos, como consecuencia del desarrollo de

³⁰ MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA-JURISPRUDENCIA-LEGISLACION. Dr. Juan Andía Chavez, Ed. El Saber, Lima 2010; Pag. 24 a 37

infraestructura y de las actividades turísticas y recreativas, susceptibles de generar impactos negativos sobre ellos.

3.4. APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

Los recursos naturales deben ser aprovechados para que no sean riqueza dormida o inerte y de veras beneficien al país. Pero dicho aprovechamiento debe ser de modo compatible con el equilibrio ecológico y el desarrollo en armonía con el interés social y de acuerdo con los principios establecidos en la ley. Debe prever el control y la prevención de la contaminación ambiental, la conservación de los ecosistemas, el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento sostenido de las especies, como elementos fundamentales para garantizar y elevar la calidad de vida de la población.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 66°, señala que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

La Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, en su artículo 1°, regula el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituye patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato constitucional y los convenios internacionales. De ese modo establece un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

En el artículo 6° se dispone que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos. Por mandato de la Constitución

el Estado asume su responsabilidad en la transformación de los recursos naturales para el desarrollo sostenible. Establece también limitaciones en armonía con el interés de la Nación y promueve la investigación científica y tecnológica sobre la diversidad, calidad, composición potencialidad y gestión de los recursos naturales.

También dispone sobre los recursos de libre acceso, considerando que los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia (artículo 17°).

En cuanto a los recursos naturales que se encuentran en tierras de las comunidades campesinas, dichas instituciones tienen preferencia en el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos de terceros (artículo 18°).

3.5. CONCESIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES³¹

Mediante la concesión se otorga al concesionario el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse.

Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto que el titular no cumpla con las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia.

Las concesiones de bienes incorpóreos son registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales.

El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo (artículo 23° de la Ley N° 26821). Conforme establecen las leyes especiales, el concesionario tiene el derecho para el aprovechamiento del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones

31 MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA-JURISPRUDENCIA-LEGISLACION. Dr. Juan Andía Chavez, Ed. El Saber, Lima 2010; Pag. 147 a 247

que establezca el título respectivo; en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse son de exclusivo de uso y disfrute del concesionario.

El artículo 29° de la Ley N° 26821 señala que las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, son:

- a. Utilizar el recurso natural, de acuerdo al título del derecho, para los fines que fueron otorgados, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- b. Cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación esencial correspondiente.
- c. Cumplir con los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y los planes de manejo de los recursos naturales establecidos por la legislación sobre la materia.
- d. Cumplir con la retribución económica correspondiente de acuerdo a las modalidades establecidas en las leyes especiales.
- e. Mantener al día el derecho de vigencia, definido de acuerdo a las normas legales pertinentes.

El artículo 30° de la Ley antes referida, determina la caducidad de la concesión, señalando que en aplicación de las causales de caducidad el Estado tiene la facultad de tramitar la caducidad de la concesión de acuerdo a los procedimientos que establece las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. La caducidad determina la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente.

En el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989, se regula la protección de todos los pueblos indígenas del mundo, garantizando el respeto a su integridad. En ella se ha establecido como norma internacional sobre los derechos colectivos y de beneficios que deben recibir las comunidades que poseen en sus territorios los recursos naturales. En consecuencia, en nuestro caso, en cumplimiento de las disposiciones de ámbito internacional, pueden exigir mediante el uso de las garantías constitucionales establecidas en el Perú, el beneficio que se obtiene con la extracción de los

recursos naturales ubicados en los medios geográficos de las tierras de las comunidades campesinas lo siguiente:

- El derecho a participar en el aprovechamiento de los recursos naturales.
- El derecho a ser consultados sobre sus intereses en relación a los programas de estudio de recursos y su explotación.
- El derecho a tener parte en los beneficios económicos y a percibir una indemnización equitativa por el daño.

El artículo 18° de la Ley N° 26821 dispone que las comunidades campesinas y nativas tengan preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras, debidamente tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

3.6. LOS RECURSOS CULTURALES 32

Son los resultados de la capacidad creadora del hombre, como obras de arte y de la técnica o los bienes que resultan de la transformación de recursos naturales, productos de la actividad agraria, minera, industrial u obras artísticas donde el hombre ha intervenido en su creación. Estos recursos culturales, por su valor artístico, son considerados como patrimonio monumental de la humanidad e implica el reconocimiento de la existencia de ciertos intereses comunes y superiores que sobrepasan los objetivos inmediatos y particulares de los Estados. Este reconocimiento, cada vez más amplio, de la existencia de bienes e intereses comunes de la humanidad, que se ha proyectado incuestionablemente en el ambiente mundial, destaca la preocupación común de toda la humanidad por los cambios de clima de la tierra y sus efectos adversos, reiterando, además que los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus políticas ambientales y de desarrollo. Como es de verse, todas estas normas solo han reconocido la necesidad de preservar y conservar el ambiente como patrimonio que es de la humanidad, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, pues un ambiente sano es

32 MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA-JURISPRUDENCIA-LEGISLACION. Dr. Juan Andía Chavez, Ed. El Saber, Lima 2010; Pag. 147 a 247

indispensable para el desarrollo del hombre. En consecuencia el patrimonio cultural es la garantía de la sobrevivencia social de los pueblos, porque es producto y testimonio de su vida. Un pueblo sin cultura, o separado de ella, es como una colmena sin abeja reina, un grupo sin norte, sin capacidad de escribir su propia historia, y, por lo tanto, sin condiciones de trazar o torcer el rumbo de su destino.

4..DESARROLLO ECONOMICO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

4.1. EL DESARROLLO

El desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y la sociedad, por ello el desarrollo económico se suele medirse en términos del porcentaje de incremento del Producto Bruto Interno (PBI), que viene a ser todos los bienes y servicios que se producen en un año. ³³

Esta forma de medir el desarrollo no hace referencia a quien o quienes hicieron uso de qué o cuanto, dado que se trata de un simple dato estadístico, tampoco cuenta para nada el ecosistema. Es muy frecuente que se obtenga altos porcentajes de desarrollo económico a costa de la destrucción total o parcial, temporal o permanente de un ecosistema.

Este desarrollo económico, que sólo considera el factor monetario, pero que ignora al ser humano y su ecosistema, ha sido superado por lo que se denomina desarrollo sostenible.

4.2. DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos:

³³ "Tratado Universal del Medio Ambiente", Tomo I, Rezza Editores. España 1995.

- El concepto de "necesidades", en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que debería otorgar prioridad preponderante;
- La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social, entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. 34

Por consiguiente, los objetivos del desarrollo económico y social se deben definir desde el punto de vista de su sostenibilidad en todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o de planificación centralizada. Las interpretaciones pueden variar, pero deben compartir ciertas características generales y resultar de un consenso sobre el concepto básico de desarrollo sostenible y sobre un marco estratégico amplio para lograrlo.

El desarrollo implica una transformación progresiva de la economía y de la sociedad. Un camino de desarrollo que es sostenible en sentido físico, podría seguirse teóricamente incluso en un ambiente social y político rígido. Pero no se puede asegurar la sostenibilidad física, si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios. Aun el restringido concepto de sostenibilidad física, implica la preocupación por la igualdad social entre las generaciones, preocupación que debe lógicamente extenderse a la igualdad dentro de cada generación.

Finalmente, la prosecución de un desarrollo sostenible requiere de:

- Un sistema político democrático que asegure a sus ciudadanos una participación efectiva en la toma de decisiones;
- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimiento técnico sobre una base autónoma y constante;
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo equilibrado;

34 Dixon John, Fallon Louise A. "El concepto de sostenibilidad: sus orígenes, alcances y utilidad en la formulación de políticas", East-West Center Environment and Policy Institute, Honolulu, 1989.

- Un sistema de producción que cumpla con el imperativo de preservar el ambiente.

5.DAÑO AMBIENTAL

Según Vidal Ramos ³⁵“resulta complejo efectuar una sola definición del daño ambiental, debido a los matices de los bienes que se podrían vulnerar, como los de carácter civil (salud, propiedad, etc.) y los de carácter público (el agua, el aire, el bosque o la biodiversidad). El daño ambiental está completamente diferente al daño civil que conocemos en el sistema de responsabilidad civil”.

Uno de los conceptos cuya comprensión genera muchas dificultades es el de “daño ambiental”. La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, lo define como “...todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales” (Artículo 142.2). ¿Qué significa esto? En primer lugar debemos distinguir el daño ambiental del daño que se origina a otros bienes jurídicos a través del ambiente, por ejemplo la salud, la vida, o la propiedad. Incluso derechos colectivos como la identidad cultural pueden ser afectados como consecuencia del daño ambiental. Pero no son parte de él. El daño ambiental lo sufre el ambiente o sus componentes, y representa por lo tanto un “menoscabo material”. Sus efectos pueden incluir daños “no materiales”, pero, nuevamente, ellos no forman parte de aquel. ¿Qué es el ambiente y sus componentes? La Ley General del Ambiente señala que lo comprenden “...los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida”. Pero son muchos los elementos que conforman el medio. Por ello la Ley precisa que son “...los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.” (Artículo 2.3). Así, cuando uno introduce un contaminante al ambiente que tuviera la posibilidad de

35 VIDAL RAMOS, ROGER “La Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en el Sistema Peruano”. Tesis de Magister en Derecho Civil. UNMSM.2013

modificar el medio humano y dañar su salud, está generando un daño ambiental. También lo hará si contamina una laguna, destruyendo un ecosistema, aunque no se afecte la salud de ninguna persona. Ahora, podría confundirse el daño con cualquier alteración en los elementos que conforman el ambiente. Por dicha razón se debe tomar en cuenta un elemento adicional. Los efectos (se entiende sobre los otros bienes que protege, incluyendo la salud humana y la diversidad biológica) son negativos. En este punto, se presenta un límite al conocimiento humano. El juicio que puede hacer sobre el carácter negativo de muchas acciones puede verse limitado por el factor tiempo, o incluso por la ignorancia sobre el funcionamiento de un sistema complejo como lo es el ambiente.

Es precisamente el elemento temporal el que se introduce también en la definición del daño ambiental. Así, los efectos negativos sobre otros bienes no deben ser necesariamente inmediatos. Por ejemplo, ciertas enfermedades no aparecerán sino varios años después de la exposición al contaminante medioambiental.

Finalmente, el artículo aclara que el daño ambiental es independiente del hecho que se contravenga o no alguna disposición jurídica. En primer lugar, esta disposición es coherente con la posibilidad de admitir la responsabilidad objetiva frente al daño ambiental. En segundo lugar, el daño al ambiente pudiera resultar, a pesar de su existencia, no indemnizable, debido a la inexistencia de un marco legal que garantice dicha reparación.

La historia de los pasivos ambientales en el país es un buen ejemplo. Sin embargo, que no se indemnice no quiere decir que el daño ambiental no exista. En tercer lugar, porque la causa del daño ambiental no siempre puede ser atribuida a la acción humana. Una erupción volcánica puede lanzar, al ambiente, más contaminantes que años de producción industrial.

El daño al ambiente se habrá producido, y tendremos que enfrentarlo del mismo modo, pero no podrá ser atribuido a acción humana alguna. Salvo que cometamos la imprudencia de exponernos temerariamente a este tipo de riesgos.

Desde luego, un tema distinto lo constituye los instrumentos para:

- a)Prevenir y mitigar el daño ambiental.
- b)Remediar el daño ambiental.
- c)Compensar el daño ambiental.

Para enfrentar estas tareas, debemos realizar reformas en los instrumentos y normas de responsabilidad civil, de tal manera que se enfrente tanto el problema del daño ambiental propiamente dicho, como la responsabilidad frente a daños a otros bienes jurídicos a través del ambiente.

5.1.JURISPRUDENCIA DAÑO AMBIENTAL³⁶

5.1.1.- CONTAMINACIÓN ELECTROMAGNÉTICA: Efectos

El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente, en el medio ambiente, la instalación de antena de telecomunicaciones emite ondas electromagnéticas que afecta la salud de los pobladores y el derecho a la paz, a la tranquilidad, de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

A)EXP. N° 4223-2006-PA/TC

CHIMBOTE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS: Aprovechamiento adecuado

³⁶ ANDÍA CHAVEZ, JUAN. MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA-JURISPRUDENCIA-LEGISLACION Ed. El Saber, Lima 2010; Pag. 73 a 145

La conservación de los recursos marinos. A este respecto, debe entenderse por uso sostenible de los recursos naturales “(...) la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica. La Constitución Política establece que debe realizar el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, en armonía con la preservación y conservación de la biodiversidad, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras”.

B)EXP. N° 5408-2005-PA/TC

LIMA

ISLA DE ONS S.A.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- MEDIO AMBIENTE: Protección jurídica

El medio ambiente se entiende como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales, vivientes o inanimados-sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos.

C)EXP. N° 0018-2001-PA/TC

COLEGIO DE ABOGADOS DEL SANTA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES: Funciones de las Autoridades Municipales.

La Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, y como tales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Por su parte, el inciso 3) del artículo 65° de la Ley N° 23853,

Orgánica de Municipalidades (vigente en el momento de planteados los hechos), contempla, como una de las funciones de dichas entidades, velar por la conservación de la flora y fauna locales y promover ante las autoridades respectivas las acciones necesarias para el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en el territorio de su jurisdicción. Con la finalidad de evitar el desastre ecológico y hasta el genocidio, del que nadie estaría libre si se produce un derrame de sustancias tóxicas, como cianuro, mercurio y otros que utilizan en las explotaciones mineras.

D)EXPS. ACUMULADOS N° 769-2002-AA/TC Y OTRO

**CAJAMARCA SOCIEDAD MINERA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA
CHAUPILOMA.**

DOS DE CAJAMARCA Y OTRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- RECURSOS NATURALES: Limitaciones de la concesión

Los recursos naturales como las especies madereras y también el mar. Los ríos y el subsuelo conforman la riqueza de la Nación, de tal modo que el Estado no puede transferirlos en propiedad, sino que los cede en concesión para su aprovechamiento, bajo condiciones y requisitos encaminados a conservarlos de acuerdo a las circunstancias de cada caso y de cada época. Limitación sobre extracción del cedro y la caoba en nuestra Amazonía, es con la finalidad de prevenir y evitar una rápida y peligrosa depredación que, de continuar, extinguiría en el futuro el valioso recurso natural maderero para todos los ciudadanos.

E)EXP. N° 006-2000-AI/TC

GUIOMAR SEIJAS DÁVILA Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- RECURSOS FORESTALES: Desarrollo sostenible

El Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) es el encargado de supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables, debiendo verificar periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones forestales con fines maderables a nivel nacional, entre las cuales destaca el debido aprovechamiento de los recursos naturales, aplicando las sanciones y multas a que hubiere lugar.

F)EXP. N° 0002-2003-CC/TC

MADRE DE DIOS

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL”

“- CONCESION DE RECURSOS MINEROS: Pago de regalías

El pago de regalías son las compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables y cuyo fin no es otro que el amortiguar el daño que se causa a futuro y hacer viable el desarrollo sostenible de los pueblos una vez que dichos recursos se agoten.

La regulación específica de la modalidad de retribución se encuentra desarrollada por leyes especiales.

G)EXP. N° 0048-2004-PI/TC

LIMA

JOSE MIGUEL MORALES DASSO

Y MAS DE 5000 CIUDADANOS.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso : Proceso de Inconstitucionalidad.
Demandante : José Miguel Morales Dasso y más de 5000 ciudadanos.

Norma sometida a control : Ley N° 26258 –Ley de Regalías Mineras- publicada el 23 de junio de 2004.

Bienes demandados : Artículo 66° que establece una reserva de ley orgánica para fijar las condiciones de la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales; inciso 1.6 del artículo 2° y artículo 70°, que reconocen el derecho de propiedad; inciso 14 del artículo 2° y artículo 62°, que reconocen el derecho a la libertad contractual; inciso 2 del artículo 2°, que reconoce el derecho a la igualdad, y el artículo 103°, que recoge el principio de retroactividad de las leyes.

Petitorio : Que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 5° de la Ley N° 26258, sus modificaciones y normas conexas.

III. NORMA CUESTIONADA

LEY N° 26258 - Ley que crea la Regalía Minera como contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Se establece su cálculo sobre el valor del concentrado o su equivalente conforme a la cotización de los precios del mercado internacional, debiendo ser determinada mensualmente, según los rangos establecidos en la ley.

Su recaudación será distribuida según porcentajes establecidos por ley a los gobiernos locales, regionales y a las universidades nacionales de la región donde está ubicada la mina.

RECURSOS NATURALES: Aprovechamiento sostenible

Es responsabilidad del estado promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de las leyes especiales sobre la materia, las políticas del desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, fomento del conocimiento científico-tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva.

II. ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 13 de octubre de 2006, el recurrente interpone demanda de amparo contra las empresas Occidental Petrolera del Perú LLC Sucursal del Perú (hoy Talismán Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú), Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú (en adelante REPSOL) y Petrobras Energía Perú SA (en adelante PETROBRAS), por considerar que se amenazan sus derechos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida a la vida el libre desarrollo y el bienestar; a la protección de la salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; a exigir del Estado la promoción de la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; alimentación; y al agua. Solicitan que se repongan las cosas al momento en que se inició la amenaza de violación de dichos derechos y se suspenda la exploración y la eventual explotación de hidrocarburos en el área natural protegida «Cordillera Escalera».

Alega que en el Lote 103 (área a explorar y explotar) se encuentra el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, establecida mediante Decreto Supremo NG 045-2005-AG. Dicha área tiene especial importancia por su biodiversidad y como fuente captadora y almacenadora de agua ya que ahí nacen las tres cuencas hidrográficas (Cumbaza, Caynarachi y Shanusi) que con la única fuente proveedora de agua con la que cuenta la población de zonas aledañas. Manifiesta que la explotación petrolera implica que millones de litros de agua de producción petrolera con alta sanidad serán extraídos del subsuelo y

aflorarán a la superficie contaminando y devastando el medio ambiente (principalmente el agua), pues dichas aguas saladas suelen ser vertidas a los cauces de los ríos. Además, indica que la exploración se está realizando in cumpliendo lo previsto en el artículo 27 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, el que establece que el aprovechamiento de los recursos naturales en aéreas naturales protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro.

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE: Obligación de la sociedad

La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y la protección del medio ambiente es una obligación no solo estatal sino de la sociedad en su conjunto. La contaminación generada por la circulación de los vehículos usados pone en grave riesgo no solo el medio ambiente, sino a la vida y la salud de la sociedad.

HJEXP. N° 03610-2008-PA/TC-ICA

WORLD CARS IMPORT

ANTECEDENTES

1. De la demanda

Con fecha 18 de septiembre del 2007, World Cars Import, representado por don José Ojeda Dávila, interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, solicitando:

La reposición de su derecho a importar vehículos automotores para el transporte de carga de las categorías N1, N2 Y N3, Y de pasajeros de las categorías M1, M2 Y M3, con motores Diesel, sin límite de antigüedad.

El ingreso de dichos vehículos a cualquier Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios - Céticos, para su reacondicionamiento.

Se le permita, alternativamente, ingresar sus mercancías por el Puerto del Callao, o a través, de los Céticos.

Para tal efecto, solicita que se le declaren inaplicables los siguientes dispositivos legales:

- El artículo 1 del Decreto Legislativo N° 843
- El artículo 1 del Decreto Supremo N° 017-2005-MTC
- El Decreto de Urgencia N° 079-2000
- El Decreto de Urgencia N° 086-2000
- El Decreto Supremo N° 045-2000-MTC
- El Decreto Supremo N° 017-2005-MTC
- El Decreto Supremo N° 042-2007-MTC

Fundamenta sus pretensiones en que las mencionadas normas resultan discriminatorias respecto de quienes no ostentan los recursos económicos para adquirir vehículos con una antigüedad de dos años para los de carga de las categorías N1, N2 Y N3, e inferiores a los 8 años para los vehículos de transporte de pasajeros de las categorías M1, M2, Y M3, Y que las mencionadas disposiciones vulneran su derecho a la libertad de contratación, pues, en la práctica, le impide continuar recibiendo el suministro de autos que ha celebrado con su proveedor en el extranjero, lo que, a su vez, vulnera su derecho al trabajo.

Agrega que es poco serio atribuirle a los vehículos que pretende importar el origen y la causa de los accidentes de tránsito que ocurren en nuestro país, pues tal responsabilidad se debe fundamentalmente a los conductores. Por último, sostiene que no puede ser considerado el más grave agente de contaminación ambiental, pues ello constituye una mera especulación.

AGUA POTABLE: Elemento indispensable para la vida

El incumplimiento del goce de agua potable representa una afectación de intensidad ostensiblemente grave del derecho a la salud y del derecho a la dignidad de la persona. La ausencia o la imposibilidad de acceso a este elemento, tiene consecuencias en la vida de las personas incompatibles con el valor supremo de la persona. Desde esta perspectiva, estipulaciones contractuales son manifestaciones contrarias a estos derechos fundamentales.

D EXP. N° 06534-2006-PA/TC-LIMA

SANTOS ERESMINDA TAVARA CEFERINO

II. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de abril de 2004 la recurrente, en representación de su menor hijo, interpone demanda de amparo contra el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal) y contra el Gerente General Sr. Elmer Rivasplata Mendoza, solicitando se le restituya el servicio de agua potable en el edificio del Jr. Azángaro N° 1045, Dpto. 322, cuyo suministro individual es N° 3133978-1 y el suministro principal o global es N° 3133882; por considerar que se lesiona sus derechos a la vida, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar; a la paz, tranquilidad, al disfrute del tiempo libre, descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida; a la protección de su salud, la del medio familiar y de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.

Afirma la recurrente que por su departamento no tiene deuda de pago de agua a Sedapal y que sin embargo la demandada ha procedido a suspenderle el servicio de agua manifestando que casi el 50% de usuarios o departamentos no cumple con efectuar el pago. La demandada afirma que el corte de servicio se debió a la deuda que mantiene la Junta de Propietarios del edificio que la recurrente habita, además debido a que más del 2570 del total de clientes del predio alcanzó una morosidad mayor a dos meses se procedió a la desindividualización de la facturación. Agrega que los pagos efectuados por la demandante deben considerarse como pago parcial del monto total de la deuda.

El Trigésimo Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 10 de enero de 2005, declara infundada la demanda por considerar que la facultad de Sedapal de suspender la dotación de agua del edificio donde se ubica el departamento de la demandante, no viola derecho constitucional alguno toda vez que dicho acto solo se sujeta a lo pactado en el contrato firmado entre la empresa y los usuarios del edificio.

La recurrida, revocando la apelada, declara improcedente la demanda por considerar que la controversia radica en la falta de pago por consumo de agua, lo cual no, puede ser

dilucidado mediante el proceso de amparo por ser este de trámite sumarísimo y carente de estación probatoria.

DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE: Principios

El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.

JEXP. N° 9340-2006-PA/TC-AREQUIPA

ASOCIACIÓN CIVIL AUTOGESTIONARIA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO DE LA ZONA CERRO VERDE - JAPACEV

ANTECEDENTES

Con fecha 18 de marzo de 2005 don Humberto Raúl Olaechea Guillén, en representación de la Asociación Civil Autogestionaria de Servicios de Saneamiento de la zona Cerro Verde -JAPACEV-, interpone demanda de amparo contra el Ministro de Energía y Minas, la Sociedad Minera de Cerro Verde S.A.A. y el Colegio de Ingenieros de Arequipa, por vulneración a los derechos constitucionales al medio ambiente saludable, a la salud, a la participación ya la información, atributos colectivos vulnerados a través de la realización de obras civiles en la quebrada Enlazada, Distrito de Chumado, provincia de Arequipa, como parte de su Proyecto de Ampliación de Sulfuros Primarios, por lo que solicita la suspensión de la ejecución de las Obras Civiles mencionadas, así como de todas las obras del proyecto que contaminan el medio ambiente y que abarcan otras jurisdicciones.

Refiere que la minera emplazada presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales - del ministerio demandado- el estudio de impacto ambiental que se aprobó -presumiblemente conforme al Decreto Supremo N°053-99-EM mediante Resolución Directoral N° 438-2004-MEM/DGAAM, sin permitir otras formas de participación y control ciudadano. Alega que durante la aprobación de dicho estudio se formularon, observaciones y cuestionamientos que no fueron tomados en cuenta por las entidades públicas emplazadas: que no obstante que la Resolución Directoral aprueba el estudio de impacto ambiental, esta es condicionada y no se están cumpliendo las condiciones planteadas -como instalar un equipo de monitoreo para la calidad de aire, la realización de un estudio de suelos y perforaciones, entre otros-: que existe el Informe de DIGESA-Arequipa, su fecha 6 de febrero de 2005, que refiere contaminación cierta y no obstante ello, el Colegio de Ingenieros demandado no se pronuncia al respecto, incumpliendo con el Decreto Supremo N°042-2003-EM en el extremo de la Ley de Licencia Social, que lo obliga a preservar el medio ambiente y a la promoción de desarrollo social de las comunidades aledañas. Finalmente aduce haber solicitado a la Dirección Regional de Energía y Minas de Arequipa el cumplimiento de sus compromisos para la conservación del medio ambiente.

La Procuraduría Pública a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Energía y Minas deduce la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa y aduce que el demandante interpuso recurso de nulidad contra la Resolución Directoral N° 438-2004-MEM/DGAAM, pendiente de pronunciamiento: y contestando la demanda alega que no existe vulneración constitucional: que en el procedimiento para la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la Sociedad Minera de Cerro Verde S.A.A. se observó estrictamente lo establecido por la ley de la materia: y que la demanda debe ser declarada improcedente, dado que el amparo no es vía idónea para cuestionar la Resolución Directoral N° 438-2004-MEM/DGA-AM, tanto más si esta fue emitida con arreglo a Ley.”

5.2.DELITOS AMBIENTALES³⁷

El delito ambiental es un delito social, pues afecta las bases de la existencia social económico, atenta contra las materias y recursos indispensables para las actividades productivas y culturales, pone en peligro las formas de vida autóctonas en cuanto implica destrucción de sistemas de relaciones hombre - espacio. Ab initio, debemos señalar que el conjunto de normas penales que sancionan conductas contrarias a la utilización racional de los recursos naturales, debe llevar intrínseca la condición formal de sancionar mediante penas tales conductas y, fundamentalmente, los tipos penales deben ser correctos y funcionales a fin de lograr una justa y eficaz protección del medio ambiente.

Se debe también considerar que si la acción legislativa penal - y no penal - carece de la base de una política planificadora, que sin duda exige un conocimiento detallado, en calidad y cantidad de los problemas ambientales actuales y su proyección, su eficacia será escasa, sea por falta de conocimiento de la realidad o por la elección de objetivos excesivamente ambiciosos.

El Derecho Penal, en cuanto instrumento protector del ambiente, es auxiliar de las prevenciones administrativas, y por sí solo carece de aptitud para ser un arma eficaz frente a las conductas de efectos negativos para el entorno en general; este Derecho, no es evidentemente el único recurso con que cuenta el ordenamiento jurídico para la corrección de las conductas que se consideran infractoras del mismo, pero sí representa el instrumento más grave. Es decir que la nota distintiva entre las sanciones penales y las otras, como por ejemplo las administrativas. Por tanto solo deben aplicarse sanciones penales en aquellos casos en los cuales, o bien no es suficiente la tutela que puede ofrecer otro sector del ordenamiento jurídico, o bien porque la gravedad del hecho cometido denuncia como inoperantes otras medidas que no sean las penales.

37 DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 381 a 393

En ese sentido, hay autores como BLOSSIERS HÚME que opinan que no es secundaria la naturaleza del Derecho Penal, puesto que aún cuando defienda bienes jurídicos o instituciones pertenecientes a otras ramas del Derecho; no se limita a enumerar sanciones meramente protectoras de diferentes realidades jurídicas, sino que antes de prever una pena, es el propio ordenamiento penal el que indica el ámbito de los comportamientos acreedores de tales penas. Por tanto, de ordinario la norma penal nunca está subordinada totalmente a lo que disponen leyes no penales; se resalta que el Derecho Penal es tan autónomo como las más tradicionales disciplinas jurídicas.

RODRÍGUEZ RAMOS afirma: "El Derecho Penal Ambiental es pues secundario, en el sentido que corresponde a las normas no penales el papel primario en su protección, y accesorio en cuanto a su que función tutelar solo puede realizarse apoyando la normativa administrativa que de modo principal y directo, regula y ampara la realidad ambiental".

POSTIGLIONE, citado por JAQUENOD DE ZSÖGÖN, en su tratado de Derecho Ambiental, sostiene que al hablar de delito ambiental, hace referencia a ilícito ambiental, y lo define diciendo que es en general el "Hecho antijurídico, previsto por el derecho positivo, lesivo del derecho al ambiente, o sea al aspecto esencial de la personalidad humana, individual y social, en relación vital con la integridad y el equilibrio del ambiente, determinado por nuevos trabajos o acciones sobre el territorio y por alteraciones voluntarias, químicas o físicas o por cualquier otro atentado o perjuicio, directo o indirecto, o en uno o más componentes naturales o culturales y las condiciones de vida de los seres vivientes.

El delito ambiental es un delito social, pues afecta las bases de la existencia social económico, atenta contra las materias y recursos indispensables para las actividades productivas y culturales, pone en peligro las formas de vida autóctonas en cuanto implica destrucción de sistemas de relaciones hombre - espacio.

La protección penal ambiental implica una nueva visión, donde el equilibrio ecológico y la calidad de vida son el sustratum jurídico protegido y en si mismo valioso. La ley penal que contempla a la protección del ambiente tipificará las conductas que atenten contra la

conservación, la defensa y el mejoramiento ambiental. El sistema punitivo se integrará con un conjunto de disposiciones jurídicas sustancialmente ambientales, que se referían a todas aquellas conductas que, en mayor o en menor grado, lesionan el orden social con el menosprecio de los diferentes recursos naturales.

Es necesario contar con un sistema instrumental inhibitorio idóneo que impida que el daño suceda, bloqueando la acción ilícita y su dinamismo destructivo. La protección ambiental implica una nueva visión donde el equilibrio ecológico y la calidad de vida son el sustrato jurídico protegido y en sí mismo valioso.

La regulación penal de las conductas de efectos negativos para el ambiente, obliga a tipificar estos delitos como de peligro, con el fin de adelantar la protección penal a supuestos en los cuales aún no haya acaecido un efectivo daño o lesión al ambiente.

Ahora bien, cabe señalar que en lo que respecta a los delitos ecológicos, el bien jurídico protegido principal es el medio ambiente y accesoriamente se desprende que al proteger el medio ambiente estamos protegiendo o tutelando la vida humana; cuestión que enuncia la doctrina germana e ibérica. Sólo recordemos el enunciado del principio "ubi homo, ibi societas, ubi societas, ibi ius", el cual propugna que sin un medio ambiente adecuado no podría existir vida, sin vida no habría sociedad y sin sociedad no existiría el derecho, por consiguiente el medio ambiente se constituye como un prius para la propia existencia del hombre y de todo cuanto existe en nuestro planeta.

BRAMONT - ARIAS TORRES, sostiene en su obra Derecho Penal - Parte Especial que "Bajo esta rúbrica de conductas delictivas que como punto en común presentan un mismo bien jurídico protegido, esto es el medio ambiente natural. Estas figuras preceden, no obstante, sistematizarse en tres grandes grupos: aquellas conductas que afectan en general a cualquier elemento del medio ambiente -flora, fauna, agua, aire; aquellas otras que suponen una lesión directa a especies protegidas, tanto en la fauna como en la flora; y por último, aquellas que implican una urbanización irregular o una utilización abusiva del suelo.

El autor acota además que, como cierre a este tema se prevé una medida cautelar frente al establecimiento de la actividad causante de contaminación, la cual no tiene un carácter sancionatorio strictu sensu, pero resulta acertada su previsión en el ámbito de estos delitos, teniendo en cuenta que estas conductas configuran una modalidad de criminalidad social, de cuello blanco; tal y como diría el maestro JIMÉNEZ DE AZÚA, caracterizada por el éxito económico del móvil que inspira su actuación ilícita, y en donde la pena, tradicionalmente considerada, carece de estímulo preventivo que pudiera gozar frente a otras formas de criminalidad; tal como lo señala HORMAZABAL MALAREE en su obra Delito Ecológico y Función Simbólica del Derecho Penal.

En suma, debemos señalar que en lo que respecta a la cuestión de la regulación de los delitos ambientales dentro de la legislación latinoamericana, ésta todavía se encuentra en pañales; toda vez que aún no se ha tomado una conciencia real de la problemática ambiental que aqueja a nuestras sociedades, y que de no ser frenada conllevaría a futuro, quizá, a la desaparición de la vida tal y como la conocemos.

6.GESTION Y POLITICA AMBIENTAL PERUANA³⁸

6.1. GESTION AMBIENTAL

6.1.1. CONCEPTO

Brañes define “gestión ambiental” como: “El conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente”. Según este autor, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972, en Estocolmo, es el punto de partida de la incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado.

Asimismo, si bien compete al Estado la determinación de la gestión ambiental, hoy es cada vez más aceptado que la ciudadanía y el sector empresarial no pueden estar excluidos de la formulación, aplicación y evaluación de las mismas.

³⁸DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 177 a 237

En consecuencia, se destaca la existencia de una gestión ambiental que corresponde al Estado y una gestión ambiental que corresponde a la sociedad civil.

6.1.2. ELEMENTOS

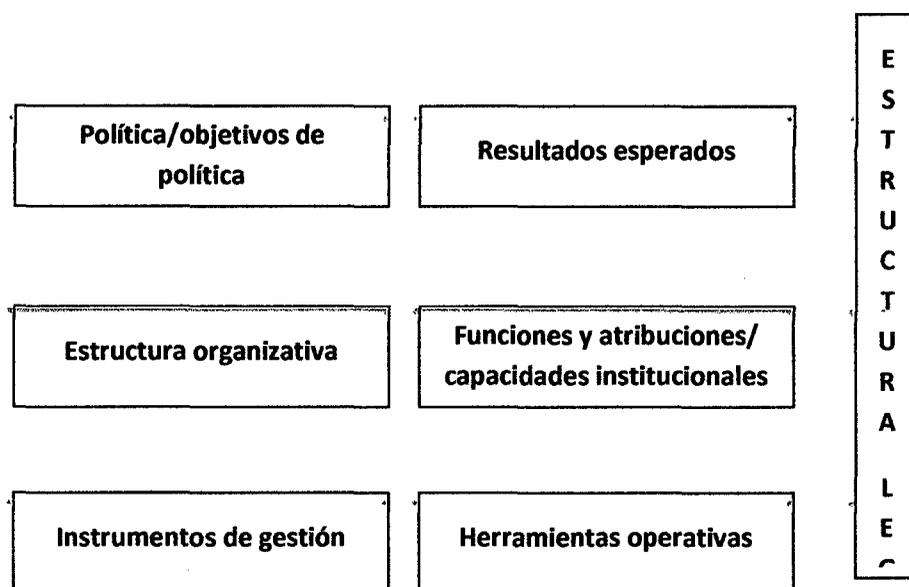
Efraín Pérez, partiendo de un desglosamiento de cada uno de los componentes mencionados por Brañes, propone una clasificación propia de gestión pública a saber:

- Objeto de la gestión (en este caso se trata de la gestión pública ambiental).
- Políticas, planificación y financiamiento.
- Normativa legal.
- Estructura jurídica e institucional.
- Competencias.
- Normativa administrativa y regulación.
- Administración, manejo y operación.
- Seguimiento y control.
- Sanción y jurisdicción.

COMPONENTES BÁSICOS DE GESTIÓN PÚBLICA AMBIENTAL
1. POLITICA AMBIENTAL. Conjunto de objetivos de política en dicha área.
2. ORGANIZACIÓN ESTATAL AMBIENTAL. Asignación de la ejecución de las acciones que buscan alcanzar dicho objetivo de política a determinadas organizaciones, generalmente (pero no solo) entidades públicas.
3. INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL. Que comprende el diseño y aplicación de instrumentos de gestión destinados a facilitar el accionar de los actores en la concreción de la política ambiental.

Como cada uno de estos componentes requiere a su vez de instrumentos jurídicos, el mencionado autor peruano hace otra clasificación que podríamos llamar “componentes específicos”.

Componentes específicos de la Gestión Pública Ambiental



Sin embargo, discrepamos con el mencionado autor, cuando este no incluye a la normativa ambiental como integrante de la gestión pública ambiental. En el Perú no solo tenemos una legislación joven, incompleta, sino también cambiante, y que muchas veces obedece a ese continuo reestructuramiento de políticas y estrategias que se van acomodando, perfeccionando con el paso del tiempo, pero que no por ello dejan de ser de exigencia obligatoria a través de las normas. Como muy bien apunta WESTREICHER, si bien la legislación no es el único regulador de las conductas, sí es el único que puede ser impuesto aún coercitivamente.

En tal sentido, al menos en nuestro país, la normativa ambiental refleja ese esfuerzo de la política ambiental peruana, en su intento por amoldarse a los nuevos cambios sociales, tanto internos como externos, resultando en buena cuenta uno de los instrumentos más poderosos que tiene la gestión ambiental. Así, por ejemplo, La Ley General del Ambiente establece que la gestión ambiental es un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la

política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población.

Tengamos presente, que una gestión ambiental exitosa deberá traer desarrollo sostenible, esto es, crecimiento económico y social en armonía con el equilibrio ambiental, todo ello en beneficio de una mejor calidad de vida y salud de la población. Por ello, las directrices de la gestión ambiental, pueden resumirse en dos: desarrollo sostenible y derecho a un ambiente sano y equilibrado. Con la Ley General del Ambiente (Ley 28611) y la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N.º 28245 del 04-06-04) se pone fin a una etapa de gestión ambiental caótica y sin lineamientos generales. La tarea que se presenta ahora es desarrollar una gestión ambiental nacional consensuada y contando con la participación ciudadana. La descentralización de la gestión ambiental a través de los gobiernos regionales y locales es parte de ese proceso, así como la labor de coordinador y conciliador de intereses que tendrá el Ministerio del Ambiente frente a los ministerios y las OPD con competencias ambientales, será fundamental para que el país, valore y aproveche su patrimonio nacional sin perjudicar la calidad de vida y salud de las personas.

La política ambiental se desarrolla a través de una eficiente gestión ambiental que en nuestro país reposa en un sistema de gestión que está a cargo de la Autoridad Nacional Ambiental. La Ley General del Ambiente (LGA) define al Sistema Nacional de Gestión Ambiental como la estructura de gestión que permite la integración funcional y territorial de la política, normas e instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, en materia ambiental. El mencionado sistema toma como sus componentes a las instituciones estatales con competencias ambientales existentes, que se interrelacionarán y coordinarán recíprocamente, a través del Ministerio del Ambiente y la política ambiental nacional que le otorgará unidad. Asimismo, se retroalimentará de información y obtendrá su legitimidad en la participación ciudadana y el sector privado.

La Ley General del Ambiente también establece que: “El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de

los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, que ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil” (artículo 14.2 de la LGA). En tal sentido, el Ministerio del Ambiente tendrá que sentar a los diversos sectores productivos, para que concierten y concilien, a la luz del desarrollo sostenible y el derecho fundamental-constitucional, de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para desarrollar la vida. En dicha tarea, las normas transectoriales que promueva el Ministerio del Ambiente serán claves para la consolidación real del Sistema nacional de Gestión Ambiental. El proceso de conformación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental integrará a los sistemas sectoriales, regionales y locales, así como a otros sistemas específicos relacionados con la aplicación de instrumentos de gestión ambiental.

6.2. POLITICA AMBIENTAL³⁹

6.2.1. POLITICA AMBIENTAL DE GOBIERNO

En opinión de LANEGRA, cuando se habla de política ambiental se deben distinguir por lo menos tres acepciones:

- Como lineamientos de política. Directrices o reglas de carácter general que orientan la toma de decisiones o el desarrollo de las acciones de gestión ambiental.
- Como objetivos de política. Metas que se plantea el Estado en materia ambiental, tanto en forma de acciones (medios) como en resultados.
- Como política pública ambiental. Equivale a política pública (policy), programa o conjunto de acciones orientadas a alcanzar algún objetivo de política ambiental, interviniendo en la gestión ambiental y en el manejo de los conflictos socioambientales.

La política ambiental se inserta dentro de las políticas públicas que constituyen declaraciones o interpretaciones generales que guían o encauzan el pensamiento de los actores.

³⁹ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 281 a 343

6.2.2. POLITICA AMBIENTAL DEL ESTADO

Como contrapartida de lo expuesto líneas arriba, la política de Estado debe ser entendida como aquella que se encuentra en el ámbito de lo acordado y permanece en lo declarativo, sin perjuicio de verse consagrada en normas e instrumentos de política, como la constitución, tratados aprobados, leyes, estrategias o planes de acción, etc., que si bien constituyen lineamientos según los cuales debería regirse la actuación de quienes ejercen la representación del Estado y la de los propios administrados, no encuentra una realización efectiva.

Si de políticas de Estado se trata, podemos afirmar que el Perú se encuentra a un nivel similar al de las legislaciones más avanzadas en materia de política estatal. Así, tenemos que la Constitución consagra, como derecho fundamental, el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (artículo 2 numeral 22); de igual modo, dispone la promoción del desarrollo sostenible, haciendo mención especial al desarrollo sostenible de la Amazonia, en tanto depositaria de la megadiversidad de nuestro país; pues enfatiza la conservación de la diversidad biológica y la preservación de las áreas naturales protegidas. La carta fundamental consagra también la obligación de que el Estado determine la política nacional del ambiente (artículos 67 al 69).

Nuestra vigente carta magna considera una materia de suma importancia nacional la regulación legal de los recursos naturales, lo que es una derivación del estatus de patrimonio de la nación que la Constitución asigna a los recursos naturales.

Cabe destacar que el concepto de desarrollo sostenible ha sido también recogido por tratados internacionales que el Perú ha aprobado y ratificado, tales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Convención de Lucha Contra la Desertificación; todos con fuerza obligatoria e incorporados a nuestro derecho interno.

Asimismo el Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la inversión privada, de manera explícita ha fijado también límites a la libre iniciativa empresarial privada, en función de intereses de corte ambiental. Esto puede apreciarse en su artículo 9, que señala que toda empresa tiene derecho a organizar y desarrollar sus actividades en la forma que juzgue conveniente, pero ese derecho no la exime del cumplimiento de las disposiciones legales referidas a la higiene y seguridad industriales, la conservación del ambiente y la salud.

El Decreto Supremo 162-92-EF, Reglamento de los Regímenes de Garantía a la Inversión Privada, en la misma tónica, estableció que el Estado no interferiría en la forma en que las empresas desarrollen sus actividades productivas, pero exigiría el cumplimiento de las disposiciones relativas a la higiene, salubridad, conservación del ambiente y seguridad industrial; disponiendo que la infracción puede ser castigada con la resolución de los contratos de estabilidad tributaria.

6.2.3. INSTRUMENTOS DE GESTION AMBIENTAL⁴⁰

6.2.3.1. CONCEPTO

Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la LGA y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias. Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la política nacional ambiental y las normas ambientales que rigen en el país (artículo 16 de la LGA).

6.2.3.2. TIPOS

Los instrumentos de gestión ambiental pueden ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros; rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la LGA (artículo 17.1 de la LGA).

⁴⁰ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 281 a 343

Según el artículo 17.2 de la LGA, se entiende que constituye instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los planes de cierre; los planes de contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos; la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados a la ejecución de la política ambiental.

6.2.3.3. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

a) Ordenamiento territorial y ambiente

Existe un marco legal propicio para regular este tema, siendo lo más reciente el Plan Nacional del Ambiente que la contempla.

Siguiendo a GOMEZ OREA, habría tres niveles de justificación de la ordenación territorial:

- Un enfoque planificado del desarrollo (es preferible un enfoque planificado, a la evolución espontánea del mercado, además superar la parcialidad y el reduccionismo de una planificación sectorial).
- La superación de ciertos paradigmas sociales (expresado en la tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial; las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población; la pugna entre el interés público y el interés privado, la aparente contradicción entre conservación y desarrollo, la competencia entre sectores socioeconómicos, el conflicto entre interés local e intereses derivados de ámbitos superiores).
- En un tercer nivel más concreto, los problemas derivados del desequilibrio territorial, degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales, ignorancia de los riesgos

naturales en la localización de actividades, mezcla y superposición desordenada de usos, accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales, accesibilidad de la población a los lugares de trabajo, dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población, conflictos entre actividades y sectores, descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos.

d) Ordenamiento territorial y LGA

La Ley General del Ambiente establece que, la planificación sobre el uso del territorio, es un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental (artículo 19.1). Asimismo, establece que el ordenamiento territorial ambiental es “un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (artículo 19.2 de la LGA).

6.2.3.4. ZONIFICACION ECOLOGICA ECONOMICA

a) Nociones básicas

La zonificación ecológica y económica es un instrumento de gestión ambiental que permite ampliar el conocimiento sobre las potencialidades y limitaciones de un determinado territorio y de sus recursos naturales.

b) Marco legal

La ZEE se encuentra regulada por el Decreto Supremo 087- 2004-PCM (23 de diciembre del 2004), que aprobó el Reglamento de Zonificación Económica y Ecológica. Como metodología fue desarrollada en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica, aprobado por Decreto Ley 22660 (28 de agosto de 1979), y cobró importancia para todo el ámbito nacional a raíz de la promulgación de la Ley 26505, Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional, que obligó al Poder Ejecutivo a determinar las zonas de protección ecológica de la Selva, con el objeto

de discriminar las áreas sobre las que el estado solo otorgaría derechos patrimoniales a través de concesiones (artículo 12). Posteriormente, la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, invoca expresamente su aplicación con el fin de evitar conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados (artículo 11). Luego, la LFFS (Ley Forestal y de Fauna Silvestre) hace referencia directa a la ZEE como instrumento para la zonificación forestal (artículo 9). Finalmente, la LGA establece que la asignación de usos se basa, entre otros, en criterios «sicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de ZEE (artículo 21). Mediante Decreto del Consejo Directivo 010-2006-CONAM/CD (26 de junio del 2006) se aprobó la directiva “metodología para la ZEE”.

c) Importancia y repercusión

Se basa fundamentalmente en dos aspectos:

- Solucionar los problemas derivados de la ocupación y usos desordenados del territorio en perjuicio del desarrollo sostenible.
- Articular los diversos ordenamientos territoriales de los diferentes niveles de gobierno, esto es, a nivel local, regional y nacional.

6.2.3.5. ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

La Ley 27972 (27 de mayo del 2003), Ley Orgánica de Municipalidades y el Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA (06 de octubre del 2003), Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en adelante RATDU, constituyen el marco legal para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

Es una función específica de las municipalidades provincia le planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial; así como emitir normas técnicas generales en materia de organización del espacio físico, uso del suelo, protección y conservación del ambiente; en tal sentido, le corresponde también, con carácter exclusivo o compartido, el acondicionamiento territorial (artículo 73 de la LOM). Cabe des tacar que el

vigente reglamento, a diferencia de su antecesor, no se ocupa de regular la materia ambiental.

Asimismo en su artículo 3, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano dispone que las municipalidades formularán los siguientes instrumentos:

8. Plan de Acondicionamiento Territorial.
9. Plan de Desarrollo Urbano.
10. Plan Específico.
11. Plan Urbano Distrital.

- El Código Civil establece que la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación, subdivisión y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas (artículo 957).

- Mediante Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA (mayo del 2006) se aprobó el Reglamento Nacional de Edificaciones, que tiene por objeto normar los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de las habilitaciones urbanas y las edificaciones, para una mejor ejecución de los planes urbanos.

6.2.3.6. ESTANDARES DE CALIDAD AMBIENTAL Y LOS LIMITES MAXIMOS PERMISIBLES (ECA-LMP)⁴¹

a) Importancia

Podrían ser definidos como aquellos extremos máximos de contaminación que puede arrojar una fuente determinada de acuerdo a la normatividad vigente. Se pueden fijar límites máximos permisibles de contaminación para la pesca, industria, unidades móviles, etc., pero siempre tomando en cuenta los niveles de producción contaminante de cada una de estas actividades humanas.

41 DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 281 a 343

Es importante que se conozcan dos aspectos: qué materias primas e insumos utiliza y cuáles son sus procesos de transformación productivos. Esto último es importante pues es un criterio que se va a tomar en cuenta para fijar el LMP en todas las actividades de contaminación ambiental.

b) ECA y LGA

Según la Ley General del Ambiente, un ECA, es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos (artículo 31 de la LGA).

c) LMP y LGA

Según la Ley General del Ambiente, el LMP es la medida de la concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por la respectiva autoridad competente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos (artículo 32.1 de la LGA).

d) Ministerio del Ambiente y elaboración de ECA y LMP

El inciso d), del artículo 7, de la Ley de Creación y Organización del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo 1013) estableció que esta entidad tiene por función específica elaborar los ECA y LMP de acuerdo con los planes respectivos. Para ello, la propuesta debe contar con la opinión del sector correspondiente y ser aprobados mediante Decreto Supremo. Esto no es muy diferente a lo establecido en el numeral 1, del artículo 33, de la Ley General del Ambiente, por el cual la autoridad ambiental nacional (ahora el Ministerio del Ambiente) dirige el proceso de elaboración y revisión de ECA y LMP y, en coordinación con los sectores correspondientes, elabora o encarga las propuestas de ECA y LMP, los que serán remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación

mediante Decreto Supremo. Es además muy relevante que esta última norma no ha sido modificada por el Decreto Legislativo N.º 1055.

Sin embargo, el último decreto citado modificó el numeral 1 del artículo 32, de la Ley General del Ambiente, señalando que al Ministerio del Ambiente le corresponde “determinar” los LMP que corresponde al Ministerio del Ambiente. Esta última disposición, referida solo a los LMP, podría servir de base para interpretar que correspondería al Ministerio aprobar directamente los LMP, sin necesidad de acudir a la Presidencia del Consejo de Ministros. ¿Es posible sostener esta interpretación?

6.2.3.7. ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

a) Antecedentes

Las evaluaciones de impacto ambiental aparecen por primera vez en los Estados Unidos mediante la Ley Americana Nacional Environmental Policy, Act-NEPA, aprobada en 1969. En Europa el primer país en adoptar la evaluación de impacto ambiental fue Francia mediante la Ley N° 1976. La principal diferencia con respecto al EIA de Estados Unidos fue que los estudios de impacto ambiental debían ser realizados por el propio interesado y no por la entidad estatal. Posteriormente, la Comisión Europea emitió la Directiva 337/85, de aplicación a todos sus miembros, aplicable para obras de gran envergadura y que puedan causar impactos significativos. Otro significativo avance se dio en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo CNUMAD, Río-1992, en cuyo principio 17 se señala: “La evaluación de impacto ambiental como instrumento nacional debe ser llevada a cabo para actividades propuestas que tengan probabilidad de causar un impacto adverso significativo en el ambiente, y sujetas a una decisión de la autoridad nacional competente”.

Es necesaria la diferenciación de términos:

Inventario ambiental. Que consiste en una descripción completa del medio, tal y como es en un área donde se plantea ubicar una determinada actuación.

Evaluación ambiental. Representa el género. Puede definirse como la identificación y valoración de los impactos potenciales de proyectos, planes, programas o acciones normativas relativas a los componentes físico-químicos, bióticos, culturales y socioeconómicos del entorno. Es un instrumento de gestión ambiental orientado al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental nacional (artículo 17.2).

b) EIA y gestión ambiental

Actualmente el instrumento de gestión ambiental más utilizado son los estudios de impacto ambiental (EIA).

6.2.3.8. PROGRAMAS DE ADECUACION Y MANEJO AMBIENTAL (PAMA)

a) Concepto

Son instrumentos de contenido similar a los HA, pero de aplicación para aquellas actividades que vienen desarrollándose con anterioridad a la entrada en vigencia del CMARN o de normas sectoriales que contienen nuevas obligaciones ambientales, con el objeto de que se adecuen a las exigencias previstas por las normas vigentes.

El PAMA contiene el diagnóstico ambiental, identificación de impactos ambientales, jerarquización de las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones económicas en giro los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones, vertimientos y cualquier otro efecto nocivo para el ambiente, a fin de poder cumplir con los LMP establecidos por la autoridad competente.

b) Aplicación y problemática

El problema con este tipo de instrumentos de gestión ambiental, es que se suele acudir a ellos para efectos de prorrogar los compromisos ambientales que el titular de una operación económica tiene con la población.

6.2.3.9. PLANES DE CIERRE DE ACTIVIDADES

La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, poscierre y posabandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación. (Artículo 27).

El Plan de Cierre de Minas está legislado por la Ley 28090 (14 de octubre del 2003), modificada por Ley 28507 (8 de mayo del 2005) y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 033-2005-EM (16 de agosto 2005)

6.2.3.10. PLANES DE DESCONTAMINACIÓN Y PASIVOS AMBIENTALES⁴²

Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras que en la actualidad se encuentran abandonadas o inactivas, y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad (artículo 2 de la Ley 28271 de fecha 6 de Julio de 2004 y posteriormente modificada por la Ley 28526 del 25 de mayo del 2005).”

Los planes de descontaminación y de tratamiento de pasivos ambientales están dirigidos a remediar impactos ambientales originados por uno o varios proyectos de inversión o actividades, pasados o presentes. El plan debe considerar su financiamiento y las responsabilidades que correspondan a los titulares de las actividades contaminantes, incluyendo la compensación por los daños generados, bajo el principio de responsabilidad ambiental. (Artículo 30.1 de la LGA).

Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras que en la actualidad se encuentran abandonadas o inactivas, y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad (artículo 2 de la Ley

42 DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 177 a 237

28271 de fecha 6 de Julio de 2004 y posteriormente modificada por la Ley 28526 del 25 de mayo del 2005).

Según el artículo 30.3 de la LGA, la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con la Autoridad de Salud, puede proponer al Poder Ejecutivo el establecimiento y regulación de un sistema-de derechos especiales que permita restringir las emisiones globales al nivel de las normas de calidad ambiental. El referido sistema debe tener en cuenta:

- Los tipos de fuentes de emisiones existentes.
- Los contaminantes específicos.
- Los instrumentos y medios de asignación de cuotas.
- Las medidas de monitoreo.
- La fiscalización del sistema y las sanciones que correspondan.

El Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de la Actividad minera (PCPA) es un instrumento de gestión ambiental que se elabora sobre la base de estudios, acciones y obras correspondientes a los responsables de pasivos ambientales para controlar, mitigar y eliminar, en lo posible, los riesgos y efectos contaminantes y dañinos a la población y al ecosistema en general, sobre la base del contrato de remediación de pasivos ambientales. Estos estudios tendrán como referencia los límites máximos permisibles o estándares de calidad establecidos por las autoridades ambientales competentes, para lo cual presentarán su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, conforme a las guías sobre Cierre de Minas aprobadas por la Dirección General de Asuntos Ambientales, con opinión del Ministerio de Agricultura y Ministerio de Salud, en su caso (artículo 6 de la Ley 28271).

Asimismo; son considerados responsables de la remediación de pasivos ambientales los titulares de concesiones no vigentes, que en algún momento ejercieron operaciones mineras; los que no las ejercen actualmente pero mantienen el derecho a la titularidad de la concesión; y los que han perdido la titularidad de una concesión vigente por alguna de las causales de extinción previstas en la Ley General de Minería. El Estado solo asume la tarea de remediación por aquellos pasivos cuyos responsables no pueden ser identificados, circunscribiéndose su responsabilidad estrictamente a dicha remediación (artículo 5 y Primera disposición Complementaria de la Ley 28271).

(...)

6.2.3.11. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION AMBIENTAL⁴³

a) Información ambiental

Acceder a la información ambiental implica acceder a aquellos datos, estadísticas, indicadores e índices, que nos van a brindar conocimiento o noticias sobre el medio biótico, físico, antrópico; así como la interacción que se da entre ellos en un espacio geográfico determinado.

(...)

b) El derecho a la información ambiental

El derecho al ambiente implica también el derecho a acceder a la información necesaria para protegerlo y protegerse contra riesgos, daños y perjuicios ambientales.

El carácter frecuentemente oculto de la amenaza ambiental impone la necesidad de hacer pública toda la información relativa a la misma y, especialmente, evaluar el impacto ambiental de obras y actividades, y de difundir sus conclusiones para que los interesados puedan intentar oportunamente los remedios jurídicos adecuados para defender sus derechos.

(...)

c) Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIA)

Constituye una red de integración tecnológica, institucional y técnica para facilitar la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de información para los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental (artículo 35.1 de la LGA).

La Autoridad Ambiental Nacional administra el SINIA a su solicitud, o de conformidad con lo establecido en las normas legales vigentes. Las instituciones públicas generadoras de información –de nivel nacional, regional y local-, están obligadas a brindarle la información relevante para el SINIA, sin perjuicio de la información que está protegida por normas especiales (artículo 35.2).

EL SINIA tiene como objetivos: contribuir al monitoreo de estados críticos y riesgos ambientales nacionales y regionales; informar sobre las fuentes de información ambiental relacionados; apoyar la educación en temas ambientales; ser un instrumento de apoyo al

⁴³ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 177 a 237

SNGA; y proveer información para la elaboración del Informe sobre el Estado del Ambiente. Sus principales componentes son: una red tecnológica, una red de instituciones, una red de integración humana, y un conjunto seleccionado de datos e información.

6.2.3.12. INSTRUMENTOS ECONOMICOS⁴⁴

Constituyen instrumentos económicos aquellos basados en los mecanismos propios del mercado, que buscan incentivar o desincentivar determinadas conductas con el fin de promover el cumplimiento de los objetivos de política ambiental (artículo 36.1 de la LGA).

En cuanto a la tributación y el ambiente, el diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsables de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general (artículo 4).

Sobre el régimen de incentivos, la LGA establece que constituyen conductas susceptibles de ser premiadas con incentivos, aquellas medidas o procesos que por iniciativa del titular de la actividad son implementadas y ejecutadas con la finalidad de reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable o la autoridad competente y que responda a los objetivos de protección ambiental contenidos en la Política Nacional, Regional, Local o Sectorial, según corresponda (artículo 150).

6.3. MEDIDAS DE PROMOCION

Las entidades públicas establecen medidas para promover el debido cumplimiento de las normas ambientales y mejores niveles de desempeño ambiental, en forma complementaria a los instrumentos económicos o de sanción que establezcan, como actividades de capacitación, difusión y sensibilización ciudadana, la publicación de promedios de

⁴⁴ DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 177 a 237

desempeño ambiental, los reconocimientos públicos y la asignación de puntajes especiales en licitaciones públicas a los proveedores ambientalmente más responsables.

El Estado, a través de acciones educativas de difusión y asesoría, promueve el consumo racional y sostenible, de forma tal que se incentive el aprovechamiento de recursos naturales, al producción de bienes, la prestación de servicios y el ejercicio del comercio en condiciones ambientales adecuadas (artículo 82.1 de la LGA).

6.4. SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO

Tiene por finalidad conducir y organizar la participación de los diversos organismos del sector público para que, junto con el sector privado, se formule y realice el monitoreo de los planes y objetivos estratégicos de desarrollo en los niveles nacional, regional y local; que conduzcan a la materialización de una visión nacional de futuro compartida. Una de sus atribuciones es proponer los objetivos estratégicos de desarrollo sostenible y descentralizado del país, así como las prioridades del gasto, de la inversión pública privada y de la cooperación internacional, de modo que no se comprometa la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades.

6.5. CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO

Es el órgano rector del SNPE, está destinado a conducir y desarrollar la planificación concertada como instrumento técnico de gobierno y de gestión pública; así como ser orientador y ordenador de acciones necesarias para lograr el objetivo estratégico de desarrollo integrado del país. En tal sentido, le corresponde desarrollar instrumentos para asegurar la consistencia de las políticas: económica, financiera, social, espacial, ambiental e institucional para un desarrollo sostenible, armónico, equitativo y equilibrado; con el objeto de contribuir a la gobernabilidad democrática del país.

Lamentablemente, la institucionalidad del SNPE y del CEPLAN parece haber perdido vigor, a pesar de que su efectiva implementación es indispensable para darle coherencia a la planificación estratégica del país. Sin duda, el SNGA debe estar integrado al SNPE, ya que le corresponde ejecutar la decimonovena Política de Estado del Acuerdo Nacional.

6.6. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL 45

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de 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; así como por los sistemas regionales y locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad 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. La función ambiental organiza las funciones ambientales dentro del SNGA a través de cuatro niveles operativos; los cuales son aplicables a los niveles nacional, regional y local de gobierno; siendo estos los siguientes:

- **Nivel I.** Encargado de definir y aprobar los principios y objetivos de gestión ambiental y la promoción del desarrollo sostenible, integrando la política ambiental con las políticas sociales y económicas.
- **Nivel II.** Encargado de coordinar, dirigir, proponer y supervisar la Política Ambiental, el Plan y Agenda Ambiental, así como conducir el proceso de coordinación y de concertación intersectorial.
- **Nivel III.** Encargado de elaborar propuestas técnicas que, preferentemente, se basen en consensos entre entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil. Las propuestas acordadas se presentan a los organismos de decisión correspondientes, a través de la autoridad nacional ambiental o, en su caso, a través de los gobiernos regionales y locales.
- **Nivel IV.** Encargado de la ejecución y control de: Políticas, instrumentos y acciones ambientales.

6.7. INSTITUCIONES COMPROMETIDAS EN LA GESTIÓN AMBIENTAL46

45 DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 177 a 237

Entre las principales instituciones vigentes tenemos:

6.7.1. EL MINISTERIO NACIONAL DEL AMBIENTE (MINAM)

El Ministerio del Ambiente es el órgano más esperado en los últimos veinte años en la gestión ambiental nacional -e independientemente de las causas comerciales que propiciaron el terreno fértil para la germinación de este ministerio- debemos reconocer la necesidad imperiosa de que funcione a plenitud ejerciendo las funciones conferidas para efectos de garantizar el desarrollo sostenible del país. El Decreto Legislativo 1013 le otorga autonomía administrativa y presupuestal, y señala con claridad sus objetivos, que son los siguientes:

- Asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, el desarrollo sostenible de la Amazonía.
- Asegurar la prevención de la degradación del ambiente y de los recursos naturales y revertir los procesos negativos que los afectan.
- Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible.
- Contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente.
- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales.

El Ministerio del Ambiente tiene dentro de su competencia, desarrollar, dirigir, supervisar y ejecutar la política nacional del ambiente, y tiene por función promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

El poder de dirección y regulación de este ente ambiental comprenderá acciones técnico-normativas de alcance nacional, especialmente en el ámbito de fiscalización, control y la potestad sancionadora por incumplimiento de normas ambientales; la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.

46 DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Alejandro Lamadrid Ubillús, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 257 a 264

6.7.2. GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALES

El papel de los gobiernos regionales y de las municipalidades es fundamental para acercar las acciones del Estado a la población. Desde luego, esto implica generar capacidades y establecer un proceso ordenado de transferencia de las funciones ambientales para evitar conflictos de competencias entre los diversos sectores ambientales. Evidentemente, este es un tema amplísimo, que será tratado en su apartado correspondiente (ver capítulo referido a la deficiente descentralización).

6.7.3. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Este sector brinda apoyo al Presidente del Consejo de Ministros en el cumplimiento de sus funciones, en particular en lo que se refiere a la coordinación en la gestión del Poder Ejecutivo; así como la coordinación y seguimiento de las políticas y programas de carácter multisectorial. Mantiene relaciones de coordinación con los gobiernos regionales y locales, en lo que corresponda de acuerdo a Ley. Realiza las coordinaciones con los distintos sectores a fin de definir y evaluar los grandes lineamientos de política y objetivos estratégicos nacionales (artículo 3 del Decreto Supremo 067-2003-PCM).

6.7.4. COMISIÓN MULTISECTORIAL AMBIENTAL

La Comisión Multisectorial ambiental es un órgano de carácter permanente, su función es promover el diálogo y la concertación en asuntos ambientales entre el Estado y la sociedad; en consecuencia, es una expresión del principio ambiental de participación ciudadana. Esta comisión deberá coordinar estrechamente sus acciones con los consejos ambientales regionales y locales, de la misma manera con la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo y la Oficina de Prevención de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros.

6.7.5. ORGANISMO DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OSFA)

Una de las grandes esperanzas para mejorar el control y fiscalización de la gestión ambiental que nos trae esta norma de creación del MINAM, es la OSFA, organismo público

técnico especializado, con personería jurídica de Derecho público interno, que estará encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental (artículo 15 del Decreto Legislativo 1013). Se dice metafóricamente que la OSFA constituye las garras y dientes del Ministerio del Ambiente, que le permitirán fiscalizar la gestión ambiental en los diversos sectores productivos, tales como pesquería, agricultura, etc. Así mismo, OSINERGMIN deja la posta a la OSFA en las acciones de control y fiscalización ambiental de las actividades mineras, hidrocarburíferas y eléctricas.

Precisemos que las sanciones coercitivas administrativas en materia ambiental son compatibles con la exigencia de la restauración, rehabilitación o reparación de la situación alterada, según sea el caso, o de la compensación en términos ambientales, cuando lo anterior no fuera posible, impuestas mediante las medidas correctivas o de conformidad con el artículo IX de la Ley General del Ambiente. Tiene entre sus funciones las siguientes:

- Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley.
- Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas y ejerciendo su potestad de ejecución coactiva.

Elaborar y aprobar el Plan Anual de Fiscalización Ambiental y elaborar el informe de resultados de aplicación del mismo.

- Realizar acciones de fiscalización ambiental. La OSFA tiene facultades para fiscalizar las actividades más contaminantes en el país como son la minería, hidrocarburos, pesquería, etc.
- Supervisar que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización. La OSFA también velará cuál órgano de control interno ambiental, que los sectores con competencias ambientales cumplan su rol fiscalizador.
- Emitir opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que puedan dar lugar a la acción penal por la comisión de delitos ecológicos. Si es que se carece de tal opinión, se puede interponer una cuestión prejudicial en el ámbito penal.

En este punto, recordemos que se han creado en marzo del 2008 las fiscalías especializadas en materia ambiental, mediante la Resolución de Junta de Fiscales Supremos, de la Fiscalía de la Nación 038-2008-MP-FN-JFS, que tienen por objeto prevenir e investigar estos



delitos. Recordemos que en abril del 2006 se había dado el primer paso al constituirse las fiscalías especializadas en delitos contra los recursos naturales, el medioambiente y la tala ilegal mediante la Resolución de la Fiscalía de la Nación 401-2006-MP-FN. Adicionalmente, luego de creado el Ministerio del Ambiente se ha fortalecido la división de la Policía Ecológica que ha sido separada de la de Turismo, este fue uno de los primeros logros de este ministerio.

6.7.6. EL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS AMBIENTALES

La justicia ambiental se puede expresar en materia administrativa a través del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, encargado de resolver los conflictos de competencia ambiental y es la última instancia administrativa respecto de los procedimientos administrativos ambientales. En otras palabras, cuando dos instituciones ambientales reclamen la competencia de un caso o se nieguen asumir la misma será este Tribunal quien determine quién es competente y debe asumir el caso. Asimismo, todos los procedimientos administrativos ambientales resueltos en primera instancia en el sector ambiental competente deberán ser resueltos en última instancia por este organismo colegiado.

También puede resolver conflictos mediante la conciliación u otros mecanismos de solución de controversias extrajudiciales, teniendo el acta de conciliación y transacción los efectos de cosa juzgada.

Constituye instancia previa extrajudicial el carácter obligatorio antes de iniciar una acción judicial en materia ambiental. Esto supone que los conflictos socioambientales antes de ser llevados al Poder Judicial deben ser resueltos por este tribunal. Agotada esta vía, se podrá recurrir al proceso contencioso administrativo y proceso civil (responsabilidad por daño ambiental). En materia constitucional, al ser una vía residual, solo se podrá acudir directamente a la misma por una amenaza inminente o daño grave que pueda acaecer, si es que se espera culmine la instancia administrativa.”

7. “LA CRISIS AMBIENTAL”⁴⁷

Nuestras sociedades, cada día se van dando cuenta de que la degradación de recursos obedece de manera proporcional a una degradación de valores. Así, el drama de la disminución de los valores ambientales, ya no solo es denunciado por los sectores marginales de la sociedad, sino por la colectividad en general. Los países y grupos sociales más acomodados, que por siempre creyeron que dicha crisis no les afectaría, hoy visualizan con mayor seriedad la magnitud del problema.

Se puede decir, y no sin razón, que la severa crisis ambiental por la que atravesamos, se debe a factores concurrentes propios del desarrollo de las conductas del hombre y sus relaciones sociales, así como su moderna actitud frente al ambiente. Ello se ha venido plasmando en diversos factores coetáneos a nuestra sociedad posmoderna, tales como: la explosión demográfica, el desbalance de la distribución demográfica y alimentaria, el crecimiento industrial, la pauta urbana y, finalmente, la degradación de los recursos naturales.

7.1. CAUSAS DE LA CRISIS AMBIENTAL⁴⁸

7.1.1. CRISIS DE LA CONCIENCIA AMBIENTAL

La crisis ambiental no es un problema de agotamiento y degeneración de recursos, sino de conciencia ambiental.

El problema es que la misma se encuentra sumida en una profunda crisis existencial, producto de la negligencia e irresponsabilidad del hombre contemporáneo. Estas se podrían fundar en numerosas razones que sería prolijo detallar. Sin embargo, no sería ocioso citar algunas: la indolencia política, la ambición económica desmedida de las compañías estatales y privadas, la ignorancia y la desinformación popular, así como el fracaso de las políticas ambientales.

47 LAMADRID ALEJANDRO DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, s, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 17 a 49

48 LAMADRID ALEJANDRO DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, , Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 17 a 23



7.1.2. CONTAMINACIÓN AMBIENTAL⁴⁹

7.1.2.1. HACIA UNA DEFINICIÓN LEGAL DE CONTAMINACIÓN

Son dos los parámetros objetivos plasmados: los límites máximos permisibles y los estándares de calidad ambiental. Para evaluar la contaminación que pueda estar generando una empresa, es importante que se conozca qué materias primas e insumos utiliza, y cuáles son sus procesos de transformación productivos.

La autoridad debe realizar controles en la fuente emisora (chimeneas, desagües, botaderos, etc); mientras que para establecer si el cuerpo receptor (atmósfera, río, mar, lago, suelo, etc.) está contaminado, debe realizar monitoreos en ellos sobre la base de los ECA aprobados para cada caso.

Sin embargo en el Perú se tropieza con los siguientes obstáculos:

- **Carencia de instrumentos de gestión ambiental**, de un reglamento de evaluación de impacto ambiental.
- **Carencia de un régimen común de gestión y control ambiental**, donde se establezcan cuáles son las responsabilidades de nivel regional y municipal en las sanciones administrativas.
- **Carencia de ECA y LMP**, carencia de normas de participación y fiscalización en los sectores de Saneamiento, Agricultura y Turismo.

7.1.2.2. CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA

Hay tres efectos causados por la contaminación atmosférica que merecen especial relevancia: el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono y la lluvia ácida.

7.1.2.3. CONTAMINACIÓN DEL AGUA

Puede darse hasta de tres maneras: química, física y biológica.

⁴⁹ LAMADRID ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, , Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 31 a 40

7.1.2.4. CONTAMINACIÓN DEL AIRE

Puede darse de tres maneras: física, química y biológica.

La contaminación física del aire es producida por la emisión de ruidos molestos y peligrosos, así como por la emisión de gases de combustión y material particulado (polvo).

Legislación nacional sobre ruidos. Tenemos una prolija legislación. Así, por ejemplo, la Ley General de Aguas dispone que las autoridades sectoriales y gobiernos locales son responsables de normar y controlar ruidos y vibraciones de actividades que se encuentran bajo su regulación (artículo 115) Asimismo, el Código Civil prohíbe la emisión de humos, hollines, emanaciones, ruidos, trepidaciones y molestias análogas a los vecinos (artículo 961) Por su parte, el Código Penal sanciona la perturbación leve de la paz pública a través de discusiones, ruidos o molestias análogas (artículo 452, numerales 2 y 6). La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, faculta a las municipalidades a ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, cuando su funcionamiento constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas, la propiedad privada o la seguridad pública; o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario (artículo 49). Del mismo modo, el Decreto Supremo 085- 2003-PCM (30 de octubre del 2003), Reglamento de Estándares Nacionales para Calidad Ambiental de Ruidos, establece los ECA para ruidos y los lineamientos para no excederlos, con el objetivo de proteger la salud, mejorar la calidad de vida de la población y promover el desarrollo sostenible.

La contaminación química del aire. Obedece a la emisión de monóxido de carbono, dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno y diversos compuestos de sodio, zinc, cloro, plomo, azufre, mercurio, etc. También puede ser contaminado por productos químicos usados en la agricultura.

La contaminación biológica del aire. Se produce por esporas de hongos, quistes de parásitos (membrana resistente e impermeable que envuelve a vegetales y animales microscópicos).

Normativa. En cumplimiento del Decreto Supremo 044-98-PCM (11 de noviembre de 1998), Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, se aprobó mediante Decreto Supremo 074-2001-PCM (24 de junio del 2001), el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire (ENCAA), cuyo objetivo es proteger la salud, estableciendo los ENCAA y los lineamientos de estrategias para alcanzarlos progresivamente.

7.1.3. DEGRADACIÓN AMBIENTAL⁵⁰

Se produce por contaminación del ambiente y también por la degradación de los recursos naturales.

Las causas del deterioro serían las siguientes:

- Aceleración insostenible del crecimiento de la población y del consumo de recursos naturales.
- Un espectro cada vez más reducido de productos agrícolas, forestales y pesqueros comercializados.
- Sistemas y políticas económicas que no atribuyen el debido valor al medioambiente y sus recursos.
- Desigual distribución de la propiedad y la pobre gestión por la conservación de los recursos biológicos.
- Insuficiencia de conocimientos y fallas en la aplicación de los mismos.
- Sistemas jurídicos e institucionales que promueven una explotación no sostenible.

7.1.4. DEPREDAÇÃO AMBIENTAL⁵¹

⁵⁰ LAMADRID ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 46 a 48

⁵¹ LAMADRID ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS, Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011; Pag. 48 a 49

Está referida al uso no sostenible de los recursos naturales renovables, es decir, aquel que excede la capacidad de carga del recurso, impidiendo su capacidad de regeneración por resiliencia. Comprende la decapitación de tierras agrícolas para la fabricación de ladrillos y similares; la deforestación, la caza furtiva y extracción indiscriminada de fauna y flora, la destrucción del paisaje y las bellezas escénicas.”

8.FISCALIZACION AMBIENTAL 52

Todos aspiramos a vivir en un mundo limpio y donde los recursos naturales sean utilizados racionalmente. Para lograr esas aspiraciones sociales, establecemos normas ambientales que regulan las conductas humanas que pueden generar degradación del ambiente y esperamos que con ello se logren conductas responsables con el ambiente y el respeto a los derechos ambientales de las personas.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que muchas veces las normas legales en general, y las normas ambientales en particular, son aprobadas pero no son cumplidas o lo son limitadamente.

Por otro lado, a veces esperamos que los problemas ambientales sean resueltos a través de una autoridad fuerte que imponga sanciones y medidas administrativas drásticas.

Pero no tomamos en cuenta las limitaciones a las que se enfrenta la autoridad a cargo de la fiscalización considerando el rol que le corresponde de realizar la verificación del cumplimiento de obligaciones establecidas en norma o instrumentos de gestión ambiental cuyo contenido es, muchas veces, impreciso o poco claro o se enfrenta a situaciones no reguladas o no consideradas en el estudio ambiental aplicable. Ello trae muchos retos para la labor fiscalizadora como mecanismo efectivo para el cumplimiento de la legislación ambiental.

52 ALDANA DURAN ,MARTHA INES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU(I).www.prometeo.cda.org.pe.ABRIL 2013.



La fiscalización ambiental es la herramienta con la que cuenta el Estado para lograr las aspiraciones de la sociedad que se encuentran reflejadas en el marco normativo, para lo cual, por un lado, ejerce el ius puniendi y, por el otro, propicia el cumplimiento de las normas ambientales.

En el presente acápite, se presentan los principales aspectos comprendidos en esta materia con el enfoque de buscar lograr el fortalecimiento de la fiscalización ambiental. Para tales efectos, en primer lugar haremos una revisión de las teorías aplicables en materia de fiscalización ambiental. Seguidamente, buscaremos señalar las bases conceptuales que nos permitan entender de la misma manera este tema, para posteriormente hacer un recuento del devenir histórico de la fiscalización ambiental en el país a efectos de conocer el estado actual del esquema institucional en esta materia.

I) Las teorías del “Compliance and Enforcement”

A nivel internacional, particularmente en el derecho anglosajón, se han venido discutiendo dos grandes teorías que explicarían las razones que sustentan el cumplimiento de las leyes ambientales.

a) Teoría racionalista

De acuerdo a la teoría racionalista, impulsada entre otros por Gary Becker, los regulados evalúan los costos y beneficios de sus acciones y buscan maximizar su propio interés. Esta es la denominada “lógica de las consecuencias”. Los administrados actúan en función a las consecuencias derivadas de tal análisis costo beneficio.

Los potenciales infractores responden tanto a la probabilidad de ser detectados y a la severidad de la sanción si llegaran a serlo.

La disuasión se logrará mediante acciones tales como aumentar el monto de las sanciones, aumentar la frecuencia de las supervisiones para incrementar la probabilidad de detección de infracciones o, incluso, cambiar las reglas para aumentar la probabilidad de sancionar. Ello, se señala, es tan importante como la propia percepción de los administrados respecto

de la posibilidad de ser sancionados, lo cual incluye tanto sanciones morales como también referidas a la pérdida de reputación.

b) Teoría normativa

Por su parte, la teoría normativa, formulada entre otros por Mark Cohen, señala que el cumplimiento de parte de las entidades reguladas se da en función a su capacidad (conocimiento de las normas, de su capacidad financiera y tecnológica), así como de su compromiso (incentivos para el cumplimiento). Esta es la denominada "lógica de la apropiación".

Es un enfoque que busca una mayor cooperación a través de difusión de información, asistencia técnica y supervisiones realizadas con el objetivo de asesorar o guiar a los administrados; todo ello como medios para lograr el requerido cumplimiento.

En una comunidad organizada alrededor de reglas, el cumplimiento se asegura por la percepción de la legitimidad de las reglas por parte de aquéllos sujetos a éstas. Esta legitimidad se encuentra influenciada por la manera en la que las regulaciones son elaboradas, implementadas y fiscalizadas.

Tal como lo señala la International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE) éstas son "dos diferentes formas gubernamentales para lograr el acatamiento a la norma ambiental, a veces denominada la teoría de la zanahoria y el garrote, implicando el fomento y la obligación a un cambio de comportamiento. La zanahoria (las actividades de promoción del acatamiento ambiental) y el garrote (la amenaza de una acción de ejecución en contra del infractor) son basadas en los modelos racionalistas y normativos del comportamiento".

Ambas teorías, la racionalista y la normativa, son útiles para entender el comportamiento que conduce al cumplimiento. Estos no son enfoques excluyentes entre sí sino que constituyen diferentes maneras de ver y entender el comportamiento de los administrados.

Incluso se ha señalado que “lo que la razón demanda es la cooperación voluntaria en un sistema coercitivo”.

II) La actividad de policía administrativa

En el ámbito del derecho administrativo, señala la doctrina, el Estado puede intervenir de manera ordenadora de las actividades económicas y sociales desarrolladas por los administrados en razón del interés público. Esta intervención, que tiende a imponer a la libre acción de los particulares la disciplina exigida por la vida en sociedad, ha sido definida como “*actividad de policía*”.

La actividad de policía, que emana del poder de policía, al ser considerada parte de la función administrativa, puede ser ejercida por los tres órganos de poder (ejecutivo, legislativo y judicial) e involucra la facultad de ejercer actividades de inspección, vigilancia, control, y similares a través de órganos especializados en cada gestión.

La actividad de policía se desagrega en un subconjunto de actividades, entre las cuales se encuentran la actividad de inspección (supervisión) y la sancionadora.

La actividad de inspección tiene por finalidad verificar y, en su caso, exigir el correcto cumplimiento de los deberes impuestos por la legislación vigente (o por la administración en aplicación de la misma) para la prestación de un servicio, la comercialización de un producto, el funcionamiento de un centro o instalación, el uso de determinados bienes o elementos o, en general, para el lícito ejercicio de una actividad sujeta a ordenación legal.

Asimismo, cabe señalar que si bien la función inspectora ha sido tradicionalmente vinculada al ejercicio de la potestad sancionadora, aquélla se encuadra más bien en el género de las medidas de protección de la legalidad, donde se incluyen tanto medidas sancionadoras como no sancionadoras (de protección y restauración de los bienes jurídicos en presencia)”.

A su vez, cabe señalar que la potestad sancionadora, la cual se encuentra orientada a imponer sanciones administrativas dentro de un procedimiento administrativo sancionador,



es caracterizada por la búsqueda de equilibrio entre la protección de los intereses públicos y la garantía de los derechos del administrado.

Luego de haber revisado estas teorías que sirven de marco referencial para entender los sistemas de fiscalización ambiental existentes en el mundo y también en el país pasaremos a considerar algunos conceptos básicos en materia de fiscalización ambiental de manera tal de asegurar el uso de un lenguaje común básico al respecto.

8.1. FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERU⁵³

La fiscalización ambiental debe ser entendida como el mecanismo para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados. A través de tales obligaciones, se espera, se lograrán comportamientos ambientalmente responsables y el respeto del derecho de las personas a un ambiente sano.

Ahora bien, para lograr la finalidad de la fiscalización ambiental, se presentan dos grandes opciones:

i. Cumplimiento voluntario. En este ámbito, el administrado internaliza dentro de su accionar natural la aplicación de las diversas obligaciones a las que se encuentra sujeto. Por su parte, la autoridad a cargo de la fiscalización también desarrolla, en este ámbito, acciones de promoción del cumplimiento de tales obligaciones como pueden ser acciones de difusión, mecanismos de “autofiscalización” referidos a la entrega de información sobre el cumplimiento de sus obligaciones a las autoridades o, acciones de reconocimiento de diversa naturaleza de aquéllos que cumpliendo con sus obligaciones exceden dichos estándares de cumplimiento mandatorio. Este es el lado positivo de la fiscalización ambiental, que se sustenta en la teoría normativa antes referida, y se encuentra ligado al establecimiento de incentivos para el cumplimiento de la legislación ambiental.

53 ALDANA DURAN ,MARTHA INES.PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU(I).www.prometeo.cda.org.pe.ABRIL 2013.

ii. Cumplimiento inducido. En este caso, el cumplimiento de las obligaciones se produce por efecto de la intervención de la autoridad que requiere al administrado el cumplimiento, sea a través de una acción de supervisión o del ejercicio de la potestad sancionadora propiamente dicha, producto de lo cual el estado, en ejercicio del *ius puniendi*, establece cargas derivadas del incumplimiento detectado a través de la afectación de su patrimonio o el establecimiento de medidas administrativas complementarias a las pecuniarias propiamente dichas. Este es el lado restrictivo de la fiscalización ambiental, que por su parte, se sustenta en la teoría racional, y está referido a los procedimientos administrativos sancionadores de naturaleza ambiental.

El lado punitivo de la fiscalización ambiental es el más conocido y más demandado por la población a efectos de lograr el anhelo de contar con un estado garante de derechos de la población. Sin embargo, no debemos dejar de tomar en cuenta, también, lo relativo a la promoción del cumplimiento de la normativa ambiental aún cuando ello pueda parecer paternalista o cuestionable en función a las grandes diferencias existentes sobretudo en el ámbito de las actividades extractivas en la relación entre el titular de la actividad y los potenciales afectados por sus impactos ambientales negativos.

Un aspecto importante a considerar es el relativo a los diversos contenidos del concepto de fiscalización ambiental. En este sentido, es válido entender a la fiscalización ambiental como el macroproceso comprensivo de las diversas actividades encaminadas a lograr ese cumplimiento normativo (acciones de evaluación, vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanción, aplicación de incentivos para el cumplimiento), y también es válido entender a la fiscalización ambiental enfocada específicamente en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental. Ambas acepciones del término son válidas, siendo necesario más bien ubicar la dimensión (amplia o restrictiva) del término que estemos utilizando.

Cabe precisar que el entendimiento de la fiscalización ambiental como macroproceso no quiere decir que el ejercicio de cada una de las tres funciones básicas (evaluación, supervisión así como fiscalización y sanción) requiera del cumplimiento de la anterior

como requisito indispensable. Así pues, pueden realizarse acciones de supervisión sin que previamente se hayan realizado acciones de evaluación en la misma localidad respecto del mismo administrado. Igualmente, ciertas acciones de fiscalización, como serían las medidas administrativas que pueden imponerse en un procedimiento sancionador no requieren la realización previa de una inspección de campo o una determinada supervisión para darle validez a su imposición. El concepto de macroproceso, fundamentalmente, se relaciona con la acepción amplia del concepto de fiscalización ambiental, y no se refiere a la necesaria concatenación de las funciones antes señaladas.

La *función evaluadora*, en el ámbito de la fiscalización ambiental está referida al desarrollo de acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que son realizadas para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

Sin embargo, en el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, se estableció una interpretación extensiva en relación a esta función en particular habiéndosele otorgado a esta entidad, en el marco de la función evaluadora, la tarea de “planificar, dirigir, coordinar, concordar y ejecutar actividades de vigilancia y monitoreo de la calidad ambiental que permita la identificación del estado de la calidad del ambiente y los recursos naturales; así como de los impactos ambientales y efectos potenciales de proyectos, planes o programas”. En esta perspectiva, la autoridad de fiscalización asume competencias que correspondería ser ejercida por otras autoridades con competencias ambientales lo cual no es conveniente para asegurar una acción eficaz en materia de fiscalización ambiental; siendo que, más bien, la evaluación debería generar información referida al impacto ambiental generado por una determinada actividad de manera tal de servir de apoyo para el ejercicio tanto de las funciones supervisora como también de la función fiscalizadora y sancionadora propiamente dicha.

En cuanto a la *función supervisora directa*, ésta se encuentra concebida como el mecanismo destinado a la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados lo que incluye las de carácter socio ambiental establecidas en la normativa ambiental así como en los instrumentos de gestión ambiental.

A través de la supervisión directa, se obtienen los medios probatorios requeridos para acreditar la existencia de indicios de infracción ambiental de manera tal de lograr cimentar un procedimiento administrativo sancionador sustentado en bases técnicas y legales sólidas

La supervisión directa puede realizarse a través de visitas de campo o también hacerse mediante supervisión de gabinete. En efecto, en base a la información que el administrado remite a la autoridad se pueden obtener medios probatorios que sustenten la existencia de indicios de ilícitos administrativos sancionables como podría ser el caso de la información sobre los resultados de monitoreo elaborados por laboratorios acreditados que son presentados a la autoridad a cargo de la fiscalización ambiental, la cual, contrastándose con las obligaciones ambientales fiscalizables sustentarían el inicio de un procedimiento administrativo sancionador siendo que en ese caso no se hace necesaria la realización de una visita de campo para obtener los indicados medios probatorios idóneos. Esto es, porque el juicio de valor de estos tipos de hechos son realizados por la Administración Pública en la tramitación del expediente administrativo sancionador.

A su vez, las supervisiones de campo pueden ser supervisiones regulares o programadas, respecto de las cuales, el administrado tiene conocimiento con antelación o también pueden ser supervisiones especiales que se realizan en ocasión de contingencias o denuncias ambientales u otras circunstancias que ameriten una intervención no programada de la autoridad a cargo de la fiscalización.

Esto es conforme con la clasificación recogida en doctrina, donde se señala que en función de su previsión o no en la planificación de las actuaciones inspectoras, las inspecciones pueden clasificarse en rutinarias y no rutinarias. Se entiende por inspecciones rutinarias (o sistemáticas) las realizadas en cumplimiento de un plan o programa de inspección, y por inspecciones no rutinarias (aleatorias u ocasionales) las promovidas como consecuencia de denuncias, las ordenadas con carácter singular por el órgano competente (bien por iniciativa propia, por orden superior o a petición de otros órganos administrativos) o en relación con la expedición, renovación o modificación de una autorización o permiso, o bien para investigar accidentes o incidentes.

En cuanto a la *función de fiscalización y sanción*, corresponde señalar que ésta comprende las diversas acciones que se desarrollan para la investigación de la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables así como la imposición de sanciones propiamente dichas al igual que el establecimiento de medidas administrativas que son establecidas de manera complementaria a las sanciones pecuniarias o no pecuniarias.

De acuerdo a la legislación peruana, la función de fiscalización y sanción también comprende la correspondiente a los aspectos relacionados al otorgamiento de incentivos para el cumplimiento de la legislación ambiental.

Ahora bien, necesitamos conocer quién es el actor que ejerce la fiscalización ambiental.

8.1.1. ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL⁵⁴

El concepto de Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local (EFA) aparece por primera vez en la legislación nacional con la dación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), Ley 29325, del mes de marzo de 2009. Esta fue una norma que buscó aclarar el ámbito de intervención del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que había sido creado conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y estableció un sistema de gestión pública específicamente aplicable en el ámbito de la fiscalización ambiental (el SINEFA).

Las EFA que son las partes medulares del SINEFA, son sus brazos operativos que por un lado, ejercen sus funciones con independencia funcional del OEFA (y por tanto, son responsables de sus propios actos) y, a su vez, al ejercer sus funciones de fiscalización ambiental deben hacerlo dando cumplimiento a los lineamientos que sobre el ejercicio de tales funciones establezca el OEFA, en el marco de su rol de ente rector del SINEFA.

54 ALDANA DURAN ,MARTHA INES.PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU(I).www.prometeo.cda.org.pe.ABRIL 2013.

Así, califican como EFA las entidades de la administración pública del nivel nacional, regional o local que tuvieran expresamente conferidas al menos una de las funciones de fiscalización ambiental (bajo el concepto de macroproceso).

Cabe indicar que la determinación de la calificación de una entidad pública como EFA implica tener claramente establecido el ámbito de lo comprendido dentro de los aspectos sustantivos de la gestión ambiental, aspecto éste que no es siempre pacífico y consensuado sobre todo en temas tales como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y los aspectos sanitarios de la gestión sectorial con incidencia en materia ambiental, temas éstos en los cuales existen diferentes interpretaciones en relación al rol que le corresponde ejercer a la autoridad ambiental.

Para efectos de lograr una mayor claridad en términos de la autocalificación de las entidades competentes como EFA, lo que haría indiscutible su inclusión en el SINEFA, es recomendable acudir a un listado que enumere a estas entidades.

Cabe señalar que el propio OEFA goza de la dualidad de ser, por un lado, una EFA y, por el otro, de ser el ente rector del sistema que regula a las EFA. Al respecto, cabría preguntarse si ello desnaturaliza su esencia en tanto dicha entidad se concibe a la vez como “la cabeza” y también “los brazos” del mismo cuerpo. En este sentido, es recomendable que ambas funciones encuentren una estructura organizacional que permita separar tales tareas, lo cual no ocurre cuando ambas funciones se encuentran funcionalmente dependientes de una misma dirección de línea; siendo indispensable la independización funcional interna de las mismas a efectos de evitar posibles cuestionamientos en tanto la misma entidad estaría, por un lado, ejerciendo la fiscalización ambiental a sus administrados directos y, por otro lado, estaría realizando la supervisión a sí misma, en relación al ejercicio de tal función para lo cual debería aplicar el mismo estándar que el aplicado a las demás EFA.

A continuación corresponde conocer qué son las obligaciones ambientales fiscalizables, concepto eje de la fiscalización ambiental.

8.1.2. OBLIGACIÓN AMBIENTAL FISCALIZABLE

Los administrados o titulares de actividades (sean productivas o de servicios) están sujetos a obligaciones ambientales fiscalizables que son obligaciones de hacer, obligaciones de no hacer u obligaciones de dar, de cuyo incumplimiento se pueden derivar consecuencias jurídicas de restricción de derechos de los administrados.

Ahora bien, no todas las obligaciones del administrado son obligaciones fiscalizables. Por ejemplo, cuando una norma señala el contenido que debe tener un determinado instrumento de gestión ambiental ello constituye una obligación del administrado propia de la etapa de elaboración y aprobación del estudio ambiental respectivo pero no es exigible o sancionable sino que constituye un requisito de exigencia obligatoria al momento de realizar la evaluación del estudio y es propiamente aplicable al funcionario que realiza la evaluación respectiva.

Por otro lado, existen determinadas obligaciones cuya formulación tiene carácter demasiado genérico o principista, como es el caso por ejemplo de la norma que señala que toda persona tiene el deber de participar responsablemente en la gestión ambiental. Si bien en el enunciado se utiliza la palabra “deber” que es equivalente a “obligación”, la forma en la que se regula dicho deber es de naturaleza no fiscalizable.

De acuerdo a la legislación nacional vigente, las obligaciones ambientales fiscalizables pueden encontrarse en las siguientes fuentes:

i. **En las normas ambientales**, entendiéndose como tal a las normas que regulan los impactos ambientales de las actividades productivas y de servicios señalando las reglas a las que dichas actividades se encuentran sujetas. Algunos sectores cuentan con normativa ambiental más avanzada que otros, en el sentido de que sus normas señalan regulaciones más precisas y detalladas que otros.

ii. **En los instrumentos de gestión ambiental**, entendidos éstos como los estudios ambientales comprendidos en el ámbito del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental como también en otros instrumentos regulados en la legislación ambiental sectorial que establece obligaciones exigibles a los administrados (nos referimos a los

planes de cierre, planes de abandono y otros instrumentos). Cabe acotar que los instrumentos de gestión ambiental que constituyen fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables son los exigibles a los administrados más no así lo que puedan desarrollar mandatos a autoridades ambientales en determinados temas siendo que en tales casos lo que corresponde ejercer es una función de control propia de los órganos de control del Estado.

iii. En las disposiciones emitidas por la autoridad competente. En este tema, la normativa señala la facultad de algunas EFA, como es el caso del OEFA, de poder emitir disposiciones de carácter particular (actos administrativos) a efectos de requerir el cumplimiento de mandatos de parte de los administrados.

Un ejercicio básico en la fiscalización ambiental consiste en la identificación de obligaciones ambientales fiscalizables. Para tales efectos, debemos primero tener claro quién es el obligado? a qué obligación está sujeto? Cómo, cuándo y dónde debe cumplir con dicha obligación?

Esta identificación constituye una tarea permanente a cargo de la entidad fiscalizadora cuyo carácter dinámico hace de ésta un reto dada la magnitud de información que requiera ser procesada de manera constante; tanto respecto de la constante generación de nuevas obligaciones normativas así como respecto de los nuevos instrumentos de gestión ambiental o los nuevos mandatos a los que se pueda ver sujeto el administrado.

En efecto, en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), sobre todo de aquéllos aplicables a los grandes proyectos, se encuentran grandes volúmenes de información que muchas veces dificultan tanto para el titular como para la sociedad así como para la propia autoridad a cargo de la fiscalización ambiental en cuanto a su adecuado manejo.

Un segundo aspecto importante a tomar en cuenta es el análisis relativo a la tipificación de la obligación ambiental identificada. Y es que solamente aquéllas obligaciones que cuentan con la respectiva tipificación son efectivamente obligaciones fiscalizables, en la práctica, ya que sin haberse cumplido con tal requisito no sería procedente el inicio del respectivo procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, una obligación ambiental que no

haya sido objeto de tipificación sí puede ser objeto de medidas administrativas, cuya implementación no necesariamente se encuentra ligada al inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Por otro lado, las obligaciones no tipificadas también pueden ser objeto de supervisión a efectos de corregir los incumplimientos detectados en campo.

Lo importante consiste en que, en el marco del principio de predictibilidad del derecho administrativo, se requiere que las obligaciones exigibles se encuentren comprendidas dentro de una de las fuentes que la legislación establece como las viables para su formulación, a efectos de asegurar que las medidas legales que se adopten para lograr su cumplimiento no sean objetables por parte de los administrados.

Asumiendo que la obligación ambiental fiscalizable ha sido formulada de manera clara y que está comprendida dentro de una de las fuentes de las obligaciones ambientales fiscalizables, y asumiendo, así mismo, que tal obligación ha sido cumplida (de manera voluntaria o inducida), la gran pregunta a la que deberíamos arribar sería: ¿Cuán eficaz es el cumplimiento de la obligación para la solución del problema? Tal como se encuentra establecida la obligación ambiental fiscalizable ¿es suficiente para la protección de los derechos ambientales que se busca proteger?

Responder estas preguntas, a nuestro entender, constituye el principal reto del derecho ambiental. Una forma de hacerlo requiere acudir al concepto de derecho ambiental. En tal sentido, la teoría tridimensional del derecho de Miguel Reale, nos es útil para su aplicación al ámbito del derecho ambiental en tanto la misma nos indica que el derecho debe ser entendido considerando a la dimensión normativa como el vehículo para la regulación de conductas (que es la dimensión social), siendo que en el campo del derecho ambiental las conductas relevantes serían aquéllas potencialmente generadoras de degradación ambiental. Sin embargo, debería tomarse en consideración que esta regulación de conductas adquiere sentido en tanto lo entendamos en el marco de la dimensión valorativa, es decir que la regulación se da para la protección de un determinado bien jurídico o al logro de un objetivo social en materia ambiental. Estas tres dimensiones, a su vez, nos permiten entender la dinámica del derecho ambiental como un mecanismo para la búsqueda

permanente de la mejora continua en el proceso de formulación normativo con el objetivo de asegurar que, en efecto, las normas ambientales, cumplen con regular adecuadamente las conductas potencialmente generadoras de degradación ambiental en el sentido de que logran asegurar el cumplimiento de los objetivos de la protección y conservación ambiental, y con ello, la protección de los derechos ambientales de las personas.

En caso de vacíos normativos o de normativa deficiente para el logro de los objetivos de protección ambiental para los cuales son formuladas las normas ambientales, a la autoridad a cargo de la fiscalización le corresponde la tarea de hacer notar estas deficiencias a la autoridad ambiental sectorial respectiva sea proponiendo el desarrollo de las normas que sean requeridas para el mejor y efectivo ejercicio de la fiscalización ambiental o solicitar la actualización o modificación del instrumento de gestión ambiental respectivo. De esta manera, la autoridad a cargo de la fiscalización adopta una posición proactiva con el objetivo de lograr una mayor efectividad en sus intervenciones.

Luego de haber revisado los tres conceptos básicos antes señalados, corresponde ahora hacer una breve revisión del devenir del que ha sido objeto la fiscalización ambiental en nuestro país.

8.2. BREVE HISTORIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ⁵⁵

La historia de la fiscalización ambiental en el país no es de larga data. Más bien diríamos que es una historia corta pero con episodios variados y que aún está en proceso de ser escrita.

A continuación se presenta una cronología de los principales hechos que demuestran los hitos de la historia de la fiscalización ambiental peruana.

55 ALDANA DURAN, MARTHA INES. PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERU(I). www.prometeo.cda.org.pe. ABRIL 2013.

a) La fiscalización ambiental sujeta a las reglas del mercado

La primera norma que reguló la fiscalización ambiental fue el Decreto Ley N° 25763 (Octubre 1992), la misma que fue emitida en el contexto de promoción de las inversiones que se inició en los primeros años de la década de los noventa. Esta norma creó la figura de las empresas de auditoría e inspectoría, encargadas de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones relacionadas a las actividades mineras, de electricidad y de hidrocarburos. Tales empresas debían ser registradas en el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y contratadas directamente por los titulares de las actividades informando al respecto a la autoridad.

El objeto de la norma, entendemos, era la tercerización de las funciones del estado, particularmente, en este caso, la tercerización de la fiscalización quedando ésta sujeta a las reglas del mercado, con los consecuentes, y naturales, conflictos de intereses derivados del hecho de que sean las propias entidades fiscalizadas quienes estuvieran a cargo del pago del servicio de fiscalización. En la lógica de promoción de las inversiones la norma llegó, incluso, a señalar que ningún funcionario del MEM podía realizar visitas inspectivas, siendo que solamente en el caso de emergencias autoridad estaba autorizada a ingresar a las instalaciones supervisadas.

Este modelo fue ampliamente criticado por el público lo cual llevó, entre otras cosas, a la creación de organismos reguladores con facultades fiscalizadoras en estas materias lo cual se fue dando progresivamente primero en materia energética y luego en el ámbito de las actividades mineras.

b) La búsqueda de autonomía a la función fiscalizadora en relación a la función de promoción de inversiones

En el mes de diciembre de 1996, se dicta la ley de creación del Organismo Supervisor de Inversiones en Energía (OSINERG), siendo éste creado, inicialmente, como organismo adscrito al MEM, y estando a cargo de la fiscalización de actividades de hidrocarburos y actividades eléctricas.

Posteriormente, en el mes de febrero de 1998, se dicta la Ley 26923, que dispone la adscripción de OSINERG a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); siendo que en ese mismo año, en el mes de junio, mediante Decreto de Urgencia N° 025-98, se dispuso la adscripción de OSINERG al Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, mediante la Ley Marco de Organismos Reguladores, Ley 27322 (Julio, 2000), se dispuso la adscripción de OSINERG a la PCM, al igual que los demás organismos reguladores.

Así pues, el sector energía fue el primero en contar con una institucionalidad que buscaba la autonomía de la función fiscalizadora en relación a la función de promoción de inversiones; sin embargo, tal figura aún continuaba en relación a la fiscalización de las actividades mineras.

Los primeros pasos hacia la autonomía de la fiscalización minera se dieron con la aprobación de la Ley 27474. Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras (Junio, 2001) norma a través de la cual se creó la figura de los fiscalizadores externos calificados por MEM quienes debían ser contratados por los titulares de las actividades mineras, de conformidad con el arancel de fiscalización minera que era abonado directamente al MEM.

De esta manera se buscó romper con la relación contractual entre el fiscalizado y el fiscalizador, aún cuando ello se hacía luego de casi 10 años de establecida la ley que regulaba la fiscalización en ese sentido.

No obstante ello, la decisión administrativa respecto de la imposición de sanciones y otras medidas administrativas que podían restringir la actividad económica aún permanecía dentro del sector minería y por tal motivo aún permanecía la demanda de brindarle mayor autonomía a tales decisiones trasladándolas fuera del sector. En este contexto es que se da la Ley 28694 (Enero, 2007) que aprobó la Ley de creación del Organismo Supervisor de Inversiones en Energía y Minería (OSINERGMIN) y estableció la transferencia de las competencias de fiscalización ambiental del MEM a este organismo regulador.

Aquí cabe señalar que desde el primer Plan Anual de Transferencias (correspondiente al año 2004) se establecieron reglas para la descentralización de la fiscalización ambiental para las actividades mineras de menor escala (pequeña minería y minería artesanal) en las regiones. Por tal motivo, cuando OSINERGMIN recibió las competencias de fiscalización ambiental de parte del Ministerio de Energía y Minas únicamente recibió las relacionadas a la gran y mediana minería y por tanto fueron éstas las que posteriormente fueron transferidas al Sector Ambiente.

c) El fortalecimiento del Sector Ambiente a través de la fiscalización ambiental

Aún cuando la fiscalización ambiental de las actividades minero energéticas ya se encontraba fuera del ámbito de la autoridad a cargo de promoción de inversiones, a partir del anuncio presidencial en relación a la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), se señalaba la necesidad de que este nuevo ministerio tuviera capacidad para imponer sanciones.

En tal sentido, cuando se aprueba la norma de creación del MINAM se dispuso la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) como su brazo fiscalizador.

Sin embargo, esta norma no fue lo suficientemente explícita en relación a los alcances de las competencias de esta entidad. En efecto, el Decreto Legislativo 1013 señaló, por ejemplo, que el OEFA estaba a cargo de “la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde” y que le correspondía “ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias”, así como “realizar acciones de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia”; sin precisar su ámbito de intervención.

Es en este contexto que se aprueba la Ley 29325, Ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA[25] (Marzo, 2009); norma ésta donde se precisa el alcance de las funciones que le son propias (la función evaluadora, la función supervisora directa y la función de fiscalización y sanción) y así mismo, se le confiere

función normativa y de supervisión de entidades públicas como parte de las funciones que le son propias a su rol de ente rector del SINEFA).

La Ley del SINEFA, a su vez, cumplió con establecer el mecanismo para la asunción progresiva de funciones de fiscalización directa por parte del OEFA, señalándose que mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerían las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serían asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

En este momento, se presentaron dos opciones de política: que el OEFA asumiera las competencias de entidades que ya venían ejerciendo fiscalización ambiental (particularmente del OSINERGMIN que estaba a cargo de la fiscalización ambiental de las actividades minero energéticas) o que el OEFA asumiera la fiscalización en los ámbitos en los que no había habido tal desarrollo (en el ámbito de la industria manufacturera, por ejemplo). Se optó por asumir las competencias en fiscalización ambiental que venían siendo ejercidas por el OSINERGMIN.

Así, en el mes de enero de 2010, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se dispuso el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA; producto de lo cual, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, se aprobaron los aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería (mediana y gran minería) y se determinó que el OEFA asumía tales competencias a partir del 22 de julio de 2010.

Posteriormente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, se aprobaron los aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general (hidrocarburos líquidos y gas natural), y electricidad entre el OSINERGMIN y el OEFA, determinándose como fecha de asunción de tales funciones el día 04 de marzo de 2011.

Así pues, a marzo del 2011, el OEFA se encontraba premunido ya de potestades de sanción (supervisión así como fiscalización y sanción) en el ámbito de fiscalización ambiental anteriormente a cargo del OSINERGMIN; siendo necesario preguntarse si ello era suficiente para asegurar una fiscalización ambiental fortalecida.

d) Propuesta de unificar la fiscalización ambiental con otras funciones

En el mes de noviembre de 2011, el actual Presidente de la República anunció la decisión de unificar en una sola entidad, en la PCM, las actividades relacionadas a la evaluación de impacto ambiental, el otorgamiento de derechos sobre los recursos hídricos y la fiscalización ambiental minera.

Ese anuncio no llegó a tener un referente normativo, o al menos, no uno conocido por la opinión pública; habiéndose luego especulado que en realidad lo que se proponía era la creación de una comisión multisectorial a cargo de proponer modificaciones normativas en tales materias.

En todo caso, el retirar del ámbito del Sector Ambiente la fiscalización ambiental hubiera significado, objetivamente, un retroceso que, afortunadamente, no llegó a concretarse.

e) Retomando el fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el Sector Ambiente

Con el mismo enfoque de buscar una fiscalización ambiental fortalecida en el Sector Ambiente, OEFA ha venido recibiendo las transferencias de funciones de otros sectores. Así mismo, en el mes de junio de 2011 se aprueba el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM a través del cual se dispuso el inicio del proceso de transferencia en materia de fiscalización ambiental de PRODUCE (Industrias y Pesquería) al OEFA.

Dicha transferencia se concretó en el año 2012, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 002 -2012-OEFA/CD del mes de marzo de 2012, que determinó que a partir del 16 de marzo de 2012 el OEFA asumiría las acciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, respecto de las actividades de

pesquería industrial y acuicultura de mayor escala del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

Estas responsabilidades cada vez mayores, a cargo del OEFA, hacen más necesario que dicha entidad cuente con las herramientas necesarias para que su accionar logre la mayor efectividad posible, en aras a la protección de los derechos ambientales de la población.

Este es, pues, el estadio actual en el cual se encuentra la fiscalización ambiental. En efecto, a la fecha nos encontramos nuevamente en la senda de buscar el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como parte del fortalecimiento de la gestión ambiental en el marco de la institucionalidad del sector ambiente.

En este contexto y tomando en consideración el conjunto de conflictos sociales existentes en el país con gran incidencia en materia de ambiental, en el mes de junio de 2012, el gobierno dispuso la creación de una Comisión Multisectorial encargada de formular propuestas normativas y de políticas encaminadas a propiciar una nueva relación entre las industrias extractivas y la población.

En este marco, se han buscado diversas fórmulas para lograr el esperado fortalecimiento de la fiscalización ambiental. Las propuestas aquí formuladas se enfocan hacia ese mismo objetivo.

Antes de formular dichas propuestas, debemos abordar cuáles serían los grandes problemas de la fiscalización ambiental en el país.

8.3.LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL⁵⁶

56 ALDANA DURAN ,MARTHA INES.PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU(III).www.prometeo.cda.org.pe.ABRIL 2013.

Los grandes problemas de la Fiscalización Ambiental en el país, consideramos, podrían comprender los siguientes:

- **Problemas normativos**
- **Problemas institucionales**
- **Problemas culturales.**

En cuanto a los *problemas normativos*, debemos tomar en consideración que es común encontrar que las obligaciones ambientales fiscalizables (que como hemos visto, pueden encontrarse en diferentes fuentes) se encuentren sujetas a diversas interpretaciones en tanto no sean claras, directas y definidas. Esto implica que las normas han de ser claras en lo que atiende a su objeto, a sus efectos y a sus destinatarios; han de ser lo más completas posibles, lo más concretas posibles y lo más concisas que se pueda.

En efecto, muchas veces, las propias normas ambientales son débiles o incompletas o están sujetas a normas posteriores para su implementación. Otras veces, esas debilidades las encontramos en los propios estudios ambientales que, por ejemplo, señalan que su contenido es de carácter referencial, que lo señalado en el estudio es una recomendación o que el titular deberá realizar tal actividad “de ser posible”. Este problema de claridad en la redacción y en la semántica genera problemas de seguridad y certeza jurídica no sólo para el administrado, sino también para el fiscalizador, con respecto a la transparencia y exigibilidad que se pueda denotar de la obligación contenida en los estudios ambientales, entre otras fuentes de obligaciones fiscalizables.

Por tanto, el fiscalizador se encuentra ante el obstáculo consistente en la debilidad de las propias obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo.

A veces también ocurre que no se encuentran establecidas las obligaciones específicas aplicables a una determinada actividad en particular o a un determinado parámetro, en el caso de los límites máximos permisibles aplicables a la contaminación ambiental. En este caso, nos encontramos con vacíos en la legislación ambiental que no pueden ser suplidos

mediante la fiscalización sino únicamente para casos excepcionales en los cuales se pueda determinar la aplicación de una medida administrativa en particular en razón a los posibles riesgos ambientales generados por la actividad no regulada.

Por otro lado, tenemos el caso de obligaciones cuya infracción no importa la imposición de sanciones de carácter disuasivo sino más bien todo lo contrario, constituyéndose en un incentivo para el incumplimiento considerando su bajo monto. Así mismo, no se cuenta con reales incentivos para promover el comportamiento que además de cumplir con el marco normativo establecido supere los estándares establecidos y sea reconocido por tal hecho.

En esta línea, también se ha criticado que la sanción administrativa ambiental tenga una vocación compensatoria, ya que el alcance de la sanción administrativa es ejercer un efecto directo represivo o de limitación, lo que no aporta equilibrio o recuperación alguna de los impactos, efectos o daños causados con ocasión de las infracciones cometidas.

En cuanto a los *problemas institucionales*, como se ha señalado, desde los años noventa hasta la fecha ha habido una serie de cambios institucionales que dificultan la maduración de la estructura institucional establecida en materia de fiscalización ambiental.

Ello se suma a los limitados recursos económicos destinados a las actividades de fiscalización ambiental que por su naturaleza son actividades de alto costo, sobre todo en las zonas donde se realizan actividades extractivas. Sin embargo, a la fecha la autoridad a cargo de la fiscalización ambiental en el Sector Ambiente no cuenta con un flujo de ingresos seguros que le permita contar con los medios para hacerse presente de manera permanente en las actividades bajo su ámbito de fiscalización.

En el caso de OSINERGMIN, esos recursos se recaudan del llamado “aporte por regulación” regulado en la Ley Marco de los Organismos Reguladores, Ley 27332, que señala que los organismos reguladores recaudarán un aporte por regulación, que no podrá exceder del 1% del valor de facturación anual deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito. Cuando se realizó la

transferencia de OSINERGMIN a OEFA no se realizó la transferencia del porcentaje correspondiente de tales ingresos que deberían haber sido transferidos para que la nueva entidad a cargo de la fiscalización ambiental realizara tales funciones.

En cuanto a los *problemas culturales*, la fiscalización ambiental se enfrenta a ciertos patrones mentales que nos conducen a incumplir nuestras obligaciones en tanto no exista quien nos sancione por tal incumplimiento. Así pues, existe un limitado cumplimiento voluntario de las obligaciones a cargo de los administrados.

Por otro lado, se requiere el desarrollo de mecanismos para promover la participación ciudadana en la fiscalización ambiental. En efecto, si bien existen ciertas regulaciones en materia de monitoreo ambiental comunitario aún falta un mayor desarrollo para relacionar los resultados obtenidos con el proceso de fiscalización ambiental.

Siendo esto así, revisemos ahora la manera en la que la fiscalización ambiental se encuentra establecida en la Política Nacional del Ambiente y sus instrumentos operativos.

8.4. LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN LA POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE⁵⁷

La fiscalización ambiental se encuentra recogida, como prioritaria, dentro de la Política Nacional del Ambiente. En efecto, dentro de los objetivos del Eje Estratégico referido a la gestión integral de la calidad ambiental, se encuentra el referido a lograr el control eficaz de las fuentes de contaminación y a los responsables de su generación, estableciendo instrumentos y mecanismos para la vigilancia, supervisión, evaluación y fiscalización ambiental.

Asimismo, dentro del Eje Estratégico referido a la Gobernanza Ambiental, como parte de los lineamientos de política en materia de institucionalidad ambiental se encuentra señalado

57 ALDANA DURAN, MARTHA INES. PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERU(III). www.prometeo.cda.org.pe. ABRIL 2013.

el compromiso de fortalecer las capacidades para la gestión ambiental y para el diseño y aplicación de sus instrumentos, entre los que se señala a la fiscalización ambiental, entre otros. Igualmente, se señala el compromiso referido a promover acciones de vigilancia, monitoreo, supervisión, fiscalización y otorgamiento de incentivos, que coadyuven al cumplimiento de la normativa y objetivos de la gestión ambiental.

En el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA), dentro de la meta de Gobernanza Ambiental, se ha recogido como acción estratégica la referida a “fortalecer el ejercicio de la fiscalización ambiental y los mecanismos de participación ciudadana”. Para tal efecto, se han establecido metas al año 2012, 2017 y 2021. Para la primera etapa, se ha señalado como meta contar con las normas de supervisión, fiscalización y sanción ambiental. Para las siguientes metas, se ha señalado la implementación del SINEFA (en un 50% y en un 100% del país, respectivamente).

La pregunta de fondo consiste en definir si la promoción de acciones de fiscalización es o no suficiente para lograr el anhelado fortalecimiento de la fiscalización ambiental. En todo caso, dentro del documento operativo de la política se ha entendido que el fortalecimiento se concreta en la elaboración de normas y en la implementación del SINEFA. Por tanto, es necesario definir el contenido de dichas normas y la forma de implementación del indicado sistema. No obstante ello, la actual formulación del PLANAA da el marco de suficiente flexibilidad para formular las medidas requeridas con miras al objetivo del fortalecimiento de la fiscalización ambiental.

En este sentido, a continuación se presentan lineamientos de acciones requeridas para tales fines.

8.5. PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL 58

58 ALDANA DURAN ,MARTHA INES.PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU(III).www.prometeo.cda.org.pe.ABRIL 2013.

- a) Contar con ingresos regulares que permitan el adecuado financiamiento de las acciones de fiscalización ambiental
- b) Se encuentren establecidas obligaciones ambientales fiscalizables claras y definidas.
- c) Se tipifiquen las infracciones y se impongan sanciones disuasivas.
- d) Se otorguen incentivos que promuevan el cumplimiento de la legislación ambiental.
- e) Los administrados estén debidamente identificados.
- f) Se cuente con herramientas para facilitar el manejo de información relevante.
- g) Las autoridades ejercen sus funciones de fiscalización ambiental en armonía.
- h) Existen mecanismos idóneos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental.

Algunos sectores, como es el minero energético, cuenta ya con ciertas regulaciones en materia de monitoreo ambiental participativo, sin embargo, es necesario contar con disposiciones de carácter transversal sobre la materia, sobretodo, considerando la gran demanda de la población de participar directamente en el desarrollo de las acciones de fiscalización ambiental, particularmente en la supervisión de campo a través del acompañamiento en las acciones de monitoreo ambiental que realizan las autoridades. Ello es particularmente crítico en el caso de los monitoreos que se ejecutan a consecuencia de incidentes de derrames u otro tipo de contingencias ambientales en relación a los cuales se necesita contar con mecanismos de respuesta que den confianza a la población en relación a la necesidad de proteger sus derechos potencialmente afectados por tales incidentes.

8.6. REGÍMENES SECTORIALES EN MATERIA AMBIENTAL.⁵⁹

8.6.1. RÉGIMEN AMBIENTAL MINERO

59 LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011, pag.281 a 343.

a) Generalidades

Si consideramos que el Perú desarrolla actividad minera ancestralmente –a diferencia de otros países que probablemente están intentando o buscando hacerlo-, nos podremos imaginar que muchas de esas actividades mineras en el Perú se desarrollaron sin ninguna regulación ambiental. Con respecto a los pasivos ambientales, por ejemplo, anteriormente ello se enfocaba en función de la responsabilidad civil y a lo que era el marco legal vigente en ese momento.

Atendiendo a los cambios económicos mundiales de los últimos años, existen dos razones medulares para enfocar la atención con respecto a la regulación ambiental de la minería en el Perú:

- **La actividad minera es la principal actividad económica generadora de divisas para el país.** Más del 50% de divisas por exportaciones en el Perú provienen de la actividad minera.

No se puede, por tanto, aspirar ingenuamente a desterrar la minería como actividad económica en el Perú. Lo que se tiene que hacer es, justamente, tratar de convertir esa actividad económica en una actividad responsable; como dijera MANUEL PULGAR VIDAL, “lo que debemos buscar son actividades alternativas para ir generando un balance”. De lo que se trata es que, tal y como puede haber minería, puede haber también una actividad forestal sostenible, una actividad de manejo de diversidad biológica, una actividad de manejo adecuado de recursos hidrobiológicos para consumo humano directo, etc.; con la finalidad de tener actividades económicas que nos vayan eliminando esa fuerte dependencia de la minería.

(...)

- **El precio de los minerales se encuentra en su punto más alto en los últimos 30 años.** El precio del oro se ha disparado en los últimos tiempos (de 900 a 1000 dólares la onza). El precio del cobre y de otros minerales está alcanzando sumas históricas, nunca imaginadas en otras épocas. Y el Perú es el primer productor de oro en América Latina,

quinto productor de oro en el mundo y se encuentra en los primeros lugares de países productores de zinc, cobre y plata.

Por esta razón, se ha dicho a manera de metáfora que con respecto al tema de precios y tecnologías, actualmente los minerales se están convirtiendo en recursos renovables. ¿A qué se refiere esta expresión? Se refiere a que anteriormente, yacimientos que no importaban, ahora importan; que relaves que antes eran desechos, hoy se han vuelto operaciones; que pasivos que antes eran un problema hoy día se han vuelto atractivos porque hay algún tipo de mineral. Ello porque ese oro, esa plata, ese cobre, plomo, etc., que se fue al relave y que se dejó olvidado -porque el precio era muy bajo o la tecnología inadecuada o insuficiente para extraerlo-, hoy se puede extraer.

Dentro de este contexto, el Perú se convierte aún más, en un atractivo minero mundial, ya no solo para operaciones nuevas, sino también para operaciones antiguas e incluso para residuos ambientales del pasado.

b) Situación interna

Más del 50% de los conflictos internos en el Perú son originados por la minería; en su gran mayoría son conflictos que se originan en tres temas principales: Agua y tierra, empleo y beneficio. Estos factores son la base central del conflicto socio ambiental en la actividad minera.

Actualmente el Estado no ha encontrado aún la manera de organizarse para enfrentar este tipo de demandas. Por ejemplo, en el caso del conflicto de Moquegua, originado en una cuestión que tenía como tema principal la distribución de recursos provenientes del canon, con respecto al canon minero, la zona productiva estaba dividida en dos: Tacna y Moquegua. Se sabe que, al momento de evaluar el cómo de la distribución del canon entre dos regiones productoras, se eligió tomar como parámetro de distribución el movimiento de tierra. Sin embargo, ello era absurdo, puesto que el movimiento de tierra es inversamente proporcional a la producción. Cuando el mineral es de alta ley, o el yacimiento está más cercano porque es más joven, el movimiento de tierra es menor para obtener más mineral.

Cuando la mina es vieja, o es de baja ley, porque ya está en su última fase, el movimiento de tierra es mayor, para obtener menos mineral.

Lo que actualmente se está discutiendo en el Congreso con respecto al canon, es que se incorporen en la base de cálculo del canon que se distribuye, todos los impuestos; ello respondería al enunciado constitucional por todos los ingresos y rentas que perciba el Estado por el aprovechamiento de recursos naturales: IGV, impuesto selectivo al consumo, etc., para así elevar las ganancias internas de 14 mil millones a 21 mil millones al año, y esos 7 mil millones extra de diferencia habría que distribuirlos a las zonas no productoras, puesto que resulta injusto que sectores como Lambayeque y San Martín no reciban este derecho del canon aun cuando son parte del territorio nacional.

(...)

c) Identificación de los Impactos de la Actividad Minera:

Económicos:

- **Incremento temporal de la renta pública.** La minería va a generar un incremento temporal de la renta pública. Pero el problema se da cuando no se puede manejar este incremento, cuando no se planean las directrices de su aprovechamiento a largo plazo. En efecto, el Perú durante su historia republicana, ha pasado por dos grandes frustraciones, vinculadas a ingresos temporales que han generado industrias extractivas. Por un lado, el guano, que generó endeudamiento, el caso Dreyfus y la corrupción que se produjo; y, por otro lado, el salitre, que nos llevó a una guerra y a perder parte del territorio.

Hoy asistimos a una tercera gran oportunidad para aprovechar los ingresos temporales de la renta pública, en beneficios a largo plazo: ese es el reto que plantean los ingresos mineros. Sin embargo, si observamos nuestras leyes internas, específicamente nuestra Ley de Regalías -que casi no se aplica porque todos están exonerados por los contratos de estabilidad- podemos ver que una ley mal armada, y si se observa las políticas del país vecino del sur hay muchísimo que aprender: Chile destina el 35% de la regalía minera a investigaciones de actividades económicas alternativas que eliminen la dependencia de la minería.

Eso es justamente lo que hay que hacer: proyectar políticas mineras a largo plazo, desterrando la ambición y la imprudencia. Actualmente hay incremento de la renta, pero si no sabemos pensar en frío esa renta se va a acabar -incluso los precios de los minerales pueden eventualmente bajar- y los peruanos vamos a perder esta tercera gran oportunidad que nos ofrece la actividad minera.

- **Beneficios directos por empleo y servicio.** La minería es una actividad poco intensiva en mano de obra, pero muy productiva en la creación de servicios, La minería ha dinamizado los servicios locales.

- **Eventual desarrollo local o relaciones de dependencia.** Antes se contrataban servicios en Lima para ser provistos en la mina, hoy día se organiza a las localidades para proveer servicios. Ello puede ser positivo pero también puede generar relaciones inadecuadas de dependencia. Como lo ocurrido a fines de los años ochenta, donde hubo una gran quiebra de la minería hasta mediados del 94: muchos trabajadores mineros quedaron en la miseria y sin posibilidades de dedicarse a otra actividad alternativa, ello incluye también a los proveedores.

• **Sobre el acceso de recursos**

- **El problema del acceso a la tierra.** Debido a que la Constitución del 93 varió el tema de la inalienabilidad de la tierra comunal, lo que ahora ocurre es que la mayoría de empresas mineras compran la tierra. Ya no necesitan de la servidumbre, porque la compraventa de la tierra comunal ya está permitida.

- **Uso del agua.** Doble tema: disposición y calidad del agua. Con respecto al primer punto la pregunta sería: ¿quién tiene la prioridad de utilizar el agua, la minería o la población? Con respecto al segundo punto la pregunta sería: ¿en qué condiciones de calidad va a devolverse el agua? Pues si lo toma la minería es poco probable que devuelva el agua en condiciones óptimas para el consumo humano. Una mina cerca de Ica está desalinizando para su operación, lo cual parece ser una solución adecuada. Lo mismo ocurre en Chile, donde se aprecian similares problemas de escasez de agua que en la zona sur del Perú.

- **Ambientales:**

- **Calidad de agua, aire y suelo.** Relacionado a las concesiones de beneficio, que puede incluir concentración, refinación o fundición.

- **Volúmenes de desechos.**

- **Pasivos ambientales.** El pasivo ambiental es el residuo de una mina inoperativa.

- **Drenaje ácido.** Uno de los impactos naturales de la minería es el agua ácida (de mina o de drenaje ácido), que es la formada por la remoción de tierra y minerales, y su posterior exposición a la intemperie.

- **Erosión del suelo, amenazas a la diversidad biológica, entre otros.**

- **Sociales**

- Seguridad e higiene, desplazamiento voluntario, etc.

- **Políticos**

- **Fiscalización.** Políticas gubernamentales que armonicen el desarrollo ambiental con la minería.

8.6.2. RÉGIMEN AMBIENTAL INDUSTRIAL⁶⁰

a) Autoridades Competentes

60 LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011. pag281-343.

Este régimen ambiental en concreto está asignado al Viceministerio de MYPE e Industrias, cuyas funciones son:

- Elaborar y proponer a la Dirección General de Industria los objetivos, políticas y estrategias para que el desarrollo de las actividades del subsector industria, guarde armonía con la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales, en el marco de la Política Nacional del Ambiente, de la Ley General del Ambiente, del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y otras normas ambientales.
- Proponer, dirigir y coordinar los planes, programas y proyectos en materia ambiental, relacionados al desarrollo sostenible del subsector Industria.
- Formular y proponer la normatividad de alcance nacional, orientada a promover el desarrollo sostenible de las actividades del subsector Industria; así como supervisar y controlar su cumplimiento y la evaluación de su impacto.
- Promover y fortalecer la participación ciudadana en la gestión ambiental del subsector Industria.

Es importante señalar que lamentablemente no se ha producido hasta ahora un avance dinámico en torno a la adecuación ambiental de las industrias a los instrumentos de gestión ambiental, ya que actualmente solo cuatro subsectores industriales (papel, curtiembre, cemento y cerveza) se han adecuados y son los únicos que hoy tienen la obligación de tener el PAMA (si es que operaban antes del 1 de octubre del año 97), o el DIA o EIA SI es que empezaron a funcionar a partir de octubre del 97). Sin embargo, es posible observar que algunas empresas de otros subsectores presentan PAMA y ello sucede porque muchas veces algunas de estas empresas al presentar problemas ambientales el Ministerio Público les requirió la presentación de instrumentos de gestión ambiental.

b) Marco Normativo

Resolución Ministerial N.º 198-2006-PRODUCE, Guía de Prevención de la Contaminación Industrial Manufacturera.



Aprueban la “Guía de Prevención de la Contaminación Industrial Manufacturera”.

- **Ley 28611, Ley General del Ambiente**
La Ley General del Ambiente, Ley 28611, fue publicada el 15 de octubre de 2005, la misma que en su cuarta disposición transitoria complementaria final deroga la Ley 26631 y el Decreto Ley 613.
- **Resolución Ministerial N.º 055-2005-PRODUCE**
Dispone presentación de Informes Ambientales a cargo de titulares de actividades industriales manufactureras, textil, fundición y cerámica, y otras en cuyos procesos utilicen plomo o compuestos de plomo.
- **Decreto Supremo N.º 008-2005-PCM**
Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- **Ley 28245**
Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- **Resolución Ministerial N.º 347-2003-PRODUCE**
Establece disposiciones para la asignación del Código de Identificación Mundial de Fabricante para vehículos automotores de tres ruedas de fabricación o ensamblaje nacional.
- **Ley 27746**
Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- **Ley 27314**
Residuos sólidos.
- **Decreto Ley N.º 757**

Ley Marco de la Inversión Privada.

- **Decreto Supremo N.º 025-2001-ITINCI**
Régimen de Sanciones e Incentivos.
- **Decreto Supremo N.º 019-97-ITINCI**
Reglamento de la Protección Ambiental,
- **Resolución Ministerial N° 133-2001-ITINCI**
Aprobación de Guía Matriz.
- **Resolución Ministerial N.º 026-2000-ITINCI**
Protocolo de Efluentes Líquidos.
- **Resolución Ministerial N.º 026-2000-ITINCI**
Protocolo de Emisiones Atmosféricas.
- **Resolución Ministerial N.º 108-99-ITINCI**
Aprobación de Guías.

8.6.3. RÉGIMEN AMBIENTAL DE PESQUERÍA⁶¹

a) Recursos Hídricos

El Perú es un país pesquero. En la década del sesenta llegamos a ser la primera potencia pesquera del mundo. En 1994 el Perú recuperó su condición de primer país pesquero. Esta categoría se logró debido a que nuestro mar es privilegiado por la enorme variedad y

⁶¹ LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011. pag.281-343.

cantidad de recursos ictiológicos tanto para el consumo humano como para la fabricación de harina y aceite de pescado.

El Perú cuenta en el mar con una enorme riqueza pesquera, Y un gran potencial para desarrollar la pesca responsable y la acuicultura marina, y de aguas continentales andinas y amazónicas.

El mar peruano es una de las últimas reservas mundiales de proteína animal en buenas condiciones, por lo cual constituye una de las regiones estratégicas del país en el siglo XXI. Además, la actividad pesquera marina es de enorme importancia económica y social, por cuanto de ella dependen decenas de miles de familias de pescadores artesanales. En adición, tenemos en los Andes más de 12 201 lagos y lagunas que conforman un enorme potencial para las actividades de acuicultura, en especial la cría de truchas en jaulas, lo cual podría transformar al Perú en una potencia en acuicultura andina. Sin embargo, nuestro principal lago, que constituye un ecosistema único a nivel mundial, el lago Titicaca, se encuentra en proceso de degradación y se requiere urgentemente adoptar medidas para conservar su elevada diversidad de especies endémicas y su función como centro de evolución único en el mundo. Por su parte, la Amazonia es rica en recursos hidrobiológicos, que constituyen la fuente de proteínas animales más importante para los pobladores ribereños y urbanos, y por tanto, son claves para la seguridad alimentaria local. Las especies nativas de peces, además, ofrecen un enorme potencial para la acuicultura, lo que podría contribuir de manera significativa al desarrollo de esta zona. El inadecuado manejo de los recursos pesqueros amazónicos y la creciente demanda por sus productos en las ciudades, está llevando a una disminución alarmante de las pesquerías.

Los principales retos de la actividad pesquera son lograr una pesca responsable y sostenible en el mar, controlar la contaminación marina originada por la industria pesquera, manejar el ambiente acuático del lago Titicaca para conservar su rica diversidad de especies endémicas, manejar las pesquerías amazónicas con criterios de sostenibilidad ante la creciente depredación, y fomentar la acuicultura marina, andina y amazónica con visión de futuro.

b) Marco Normativo

La Ley 27789, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción (PRODUCE), aprobada el 25 de julio del 2002 crea la Dirección Nacional del Medioambiente del viceministerio de pesquería. Sin embargo, posteriormente, en el año 2006, con el Decreto Supremo N.º 010-2006-PRODUCE, se modifica el ROF del Ministerio y se crea la Dirección de Asuntos Ambientales de Pesquería, que es el órgano técnico, normativo y promotor encargado de proponer ejecutar y supervisar los objetivos, políticas y estrategias ambientales para el desarrollo de las actividades del subsector Pesquería, en armonía con la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales. Depende del despacho viceministerial de Pesquería.

Con respecto a instrumentos de gestión ambiental, se puede adelantar que el artículo 1 de la Ley N° 28817, Ley que Establece Plazos para la Elaboración y Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y de Límites Máximos Permisibles (LMP) de Contaminación Ambiental, dispone que la Autoridad Ambiental Nacional, que dirige el proceso de elaboración y revisión

de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP), culminará dicho proceso en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la vigencia de la referida Ley.

Por su parte, el artículo 33, inciso 4, de la Ley General del Ambiente, dispone que en el proceso de revisión de los parámetros de contaminación ambiental, con la finalidad de determinar nuevos niveles de calidad, se aplica el principio de la gradualidad, permitiendo ajustes progresivos a dichos niveles para las actividades en curso; asimismo, el artículo 113 de la Ley General del Ambiente señala en sus incisos 1 y 2 que el control de las emisiones se realiza a través de los LMP y demás instrumentos de gestión ambiental, establecidos por las autoridades competentes; y que la infracción de los LMP es sancionada de acuerdo con las normas correspondientes.

Asimismo el artículo 6 del Decreto Ley N. 25977, Ley General de Pesca, establece que el Estado, dentro del marco regulador de la actividad pesquera, vela por la protección y preservación del ambiente, exigiendo que se adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar los daños o riesgos de contaminación o deterioro en el entorno marítimo, terrestre y atmosférico.

El inciso 2, del artículo 76, del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, indica que corresponde al Ministerio de la Producción, Subsector Pesca:

a) Determinar las políticas de protección del ambiente y conservación de los recursos hidrobiológicos en las actividades pesqueras y acuícola, y la normatividad correspondiente, priorizando y promoviendo prácticas de producción limpia o de prevención de la contaminación, conducentes a mejorar la calidad ambiental en los procesos de aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, el manejo sostenible de dichos recursos, así como el establecimiento y modificación de patrones ambientales. b) Evaluar los efectos ambientales producidos por las actividades pesqueras en las unidades operativas y de acuicultura, extracción, proceso industrial y artesanal; así como en sus actividades conexas y complementarias dentro de sus áreas de influencia, determinando las responsabilidades del titular de la actividad de producirse una infracción al presente Reglamento.

El artículo 78 del Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N.º 012-2001-PE, establece que los titulares de las actividades pesqueras y acuícolas son responsables de los efluentes, emisiones, ruido y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales en general y de los recursos hidrobiológicos en particular, así como de los efectos o impactos resultantes de sus actividades; por lo que están obligados a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, a realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con

tecnologías limpias, prácticas de reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final; asimismo, están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento, lo que es concordante con los artículos 76 y 101 de la Ley General del Ambiente, Resulta de vital trascendencia el hecho de que el Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N.º 011-2009-MINAM haya aprobado los Límites Máximos Permisibles para la industria de harina y aceite de pescado, hecho que ya representa un paso más por fortalecer la gestión ambiental en el sector pesquero. El Límite Máximo Permisible para las emisiones de la industria de harina de pescado, constituye un importante instrumento de gestión ambiental, toda vez que los impactos ambientales asociados a dichas emisiones, producto de las mencionadas actividades, debe estar regulada adecuadamente, a fin de proteger la salud humana y asegurar la calidad del cuerpo receptor y la implementación del Estándar de Calidad Ambiental para Aire.

De acuerdo con la norma, las nuevas industrias pesqueras o aquellas que se reubiquen deberán cumplir con los LMP para iniciar sus operaciones, en cambio aquellas que a la fecha estén operando tendrán un plazo de tres años, basado en el principio de gradualidad. En el país existen más de cien industrias pesqueras, y si todas cumplieran con mejorar su manejo ambiental, entonces el Perú podrá cumplir con los estándares ambientales, debido a que los países que demandan productos pesqueros peruanos exigen que las empresas proveedoras cumplan con tales requisitos de desempeño, por lo tanto la implementación de los mencionados LMP promueve la competitividad de las empresas de este sector.

La aprobación del Decreto Supremo N° 011-2009-MINAM, es resultado del trabajo que el MINAM ha realizado en forma coordinada con la Dirección General de Asuntos Ambientales Pesqueros cuya consulta pública se realizó a través de la página web del MINAM. Asimismo, el documento se remitió a los gobiernos regionales municipales, provinciales y gremios, y otras organizaciones vinculadas para sus aportes y comentarios, por lo que a través de sugerencias y comentarios la ciudadanía participó formando parte de la gestión ambiental.



8.6.4. REGIMEN AMBIENTAL DE RESIDUOS SÓLIDOS⁶²

a) Generalidades

La denominada “sociedad del desperdicio” es una metáfora recurrente que permite graficar el problema de los residuos sólidos y los múltiples peligros a la salud humana que contemporáneamente acarrear.

No obstante, es de precisar que hoy el tema ya no solo se articula a la cuestión muy significativa de la salud ambiental per se, sino que implica muchas otras temáticas como la gestión pública, privada y empresarial, el ordenamiento del territorio, la participación ciudadana, el control transfronterizo, la dinámica poblacional, los estilos de consumo, entre otras herramientas de gestión ambiental.

Sin embargo, actualmente, nuevas perspectivas económicas e institucionales están viendo el problema de los residuos sólidos como el futuro negocio del presente siglo. De hecho, en otras latitudes, hay un negocio muy interesante alrededor de la basura. En Estados Unidos reciclar latas de aluminio deja ganancias por casi mil millones de dólares al año. Las botellas recicladas sirven para hacer camisetas y el plástico reciclado en general se utiliza como relleno de bolsas de dormir. La compañía automotriz Ford usa botellas de refresco reciclado (60 millones solo en 1999) para fabricar marcos de ventanillas, tapetes de portaequipaje y otras partes de sus autos y, una vez que acaba su vida útil, cada vehículo es reciclable en al menos

La valorización de los residuos cada vez ha ido determinando que su negocio sea una alternativa potencial para su comercialización, cuyo mercado en el Perú, según la generación diaria de residuos del ámbito municipal se estima en 20,5% cuyos principales componentes están constituidos para reciclaje de papel, cartón, plástico, metal, madera,

⁶² LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORÁNEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011, pag.281-343.

entre otros; mientras que el 55% son residuos de composición orgánica, y los residuos restantes son inertes y no reciclables.

Con relación a los residuos industriales, por ejemplo, se estimó que, en el año 2001, la generación era aproximadamente de 4700 toneladas diarias a nivel nacional, correspondiendo el 81% a residuos peligrosos y el 19% a residuos no peligrosos. La proyección para la generación en el 2005 se estimaba aproximadamente en un promedio de 5498 toneladas diarias a nivel nacional, lo cual representa el 37% de los residuos domiciliarios.

Sin embargo, es necesario reconocer que, en el Perú, la presencia y consolidación de nuevas y tradicionales actividades productivas y extractivas, en el marco de la globalización y La competitividad iniciada sobre todo en la última década del siglo pasado, a través de un conjunto de reformas que estabilizó y le dio un impulso a la economía para un crecimiento sostenido del país, no ha logrado aún traducirse en beneficios en el ámbito social y ambiental, toda vez que las brechas subsisten, como lo transparentan las estadísticas en el año 2009 donde del total de 1832 distritos que hay en el país, 544 (30%) tienen un nivel de pobreza de 75% a más (extrema pobreza). De este total, el 60% (340) está ubicado en cinco regiones: Puno (92 distritos), Huancavelica (84), Ayacucho (63), Cusco (58) y Apurímac (44). Cuadro social que persiste hasta hoy, con el añadido de que la globalización ha consolidado estilos de consumo y patrones de producción que muchas veces son incompatibles con el ambiente, como se verifica actualmente con la generación de residuos en términos de cantidad, composición y peligrosidad.

Como lo dice el ius ambientalista IVÁN LANECA, hasta comienzos de la presente década, la gestión de los residuos sólidos era muy mal manejada por el Estado, puesto que dicha gestión se consideraba como no ambiental, sino de competencia de las municipalidades. Recién a partir de la Ley General de los Residuos Sólidos, Ley 27314, en el año 2000, empieza a revalorizarse la gestión sobre residuos sólidos como una gestión propiamente ambiental.

Inclusive, si revisamos la historia de la gestión ambiental de residuos sólidos en el Perú, no tendremos a la vista ningún buen antecedente. En efecto, ya desde mediados del siglo pasado, la agenda ambiental, sanitaria y social de los residuos sólidos era únicamente la limpieza pública municipal y el destino final de los residuos una vez retirados de las viviendas, de los edificios comerciales, sociales e institucionales, era disponerlos lo más lejos posible de la ciudad o de los centros urbanos, sin observar su peligrosidad, volumen, composición y valorización.

b) Residuos Sólidos. Definición

- **REALE (“Residuo”).** “Material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación”. Hoy, sin embargo, es cada vez más aceptado que un residuo no es algo inservible, ya que hay muchas formas de volver a darle uso a este tipo de materia. Así tenemos que, en EF. UU., el negocio de la basura da ganancias por casi mil millones de dólares.

- **LGRS (“RESIDUOS SÓLIDOS”).** “Aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional, o de los riesgos que causan a la salud y el medioambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, operaciones o procesos (artículo 14).

Siguiendo a SEOANEZ CALVO, un residuo, en general, se puede definir como la cantidad de un producto o de sus derivados que queda después de su uso o aplicación.

c) ¿Qué Origina la Contaminación por Residuos Sólidos?

- La producción de basura. 790 g/habitante, en las grandes ciudades, 560 en las urbes medianas y 320 en las pequeñas. Según un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se reporta que en el Perú se generan 12 000



toneladas de residuos sólidos diarios, de los que solo 8 400 son recolectadas por los sistemas municipales de limpieza, que garantizan una disposición final adecuada en rellenos sanitarios de apenas 2 500 toneladas. El resto, unas 3 600 toneladas, termina en botaderos informales, ríos, lagunas, se queda en la vía pública o es conducida a criaderos ilegales de cerdos.

- La expansión de la industria y su inapropiada ubicación en las ciudades.
- Ausencia de una estrategia integral y suficientemente coordinada de manejo de residuos en cada una de sus fases de generación, minimización, segregación en la fuente, reaprovechamiento, recolección selectiva, tratamiento, transporte, transferencia y adecuada disposición final.

d) Marco Jurídico e Institucional

- Constitución Política del Perú (artículo 2, numeral 22).
- Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos (21 de julio del 2000).
Modificada por el Decreto Legislativo N° 1065 del 28 de junio del 2008.
- Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo 057-2004-PCM (22 de julio del 2004).
- Decreto del Consejo Directivo 004-2005-CONAM/CD del 22 de abril del 2005, que aprobó el Plan Integral de Residuos Sólidos.
- Ley N° 28256, Ley que Regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 26842, General de Salud (20 de julio de 1997).
- Convenios internacionales.

d.1. Nuestra Constitución Política del Perú

Constituciones políticas y medioambiente. Nuestra Constitución Política del año 1993, consagra la protección del ambiente como un derecho fundamental de la persona, tal y como se puede evidenciar en su numeral 22, del artículo 2, que a la letra dice lo siguiente:

DERECHOS DE LA PERSONA

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

Inciso 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para desarrollo de su vida.

En realidad, la protección del ambiente como un derecho fundamental puede considerarse algo novedoso en materia constitucional. Efectivamente, la Constitución Política de 1979 incorpora restringidamente al derecho de habitar en un ambiente saludable, pero desde una perspectiva limitada a los recursos naturales, y optó por vincularla más a lo que se conoce como “Constitución económica”, evitando concebir la protección del ambiente como un derecho fundamental. Ello se puede evidenciar de su artículo 123, que a la letra dice:

Todos tienen el derecho de habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.

d.2. La Ley General de los Residuos Sólidos (21 de julio del 2000) y su reglamento Decreto Supremo 057-2004-PCM)

La Ley 27314 (Ley General de Residuos Sólidos) y su reglamento (Decreto Supremo 057-2004-PCM), han establecido en el país el marco institucional para la gestión y manejo de los residuos sólidos, que responde a un enfoque integral y sostenible que vincula la dimensión de la salud, el ambiente y el desarrollo, en el proceso de reforma del Estado, de las políticas públicas y de la participación del sector privado.

En la actualidad, el tema de los residuos sólidos ha tomado dimensiones sociales, ambientales y económicas expectantes en la calidad de vida, en los patrones de consumo y de producción, y en hacer negocios por su potencial valor económico. Esta percepción multisectorial es recogida en el moderno enfoque que estableció la Ley 27314, Ley General de Residuos sólidos, del 21 de julio del 2000 (actualmente modificada por el Decreto Legislativo N° 1065 del 28 de junio del 2008).

El enfoque integral y sostenible de la gestión y manejo de los residuos sólidos pasa por establecer la vinculación de las dimensiones en salud, el ambiente y el desarrollo en el marco del proceso de reforma del Estado, de las políticas públicas y de la participación del sector privado en la prestación de servicios y la comercialización. Esta visión es recogida en la Ley General de Residuos Sólidos, en la cual se establece que la gestión de los residuos tiene como finalidad su manejo integral y sostenible, mediante la articulación, integración y compatibilización de las políticas, planes, programas, estrategias y acciones de quienes intervienen en la gestión y manejo de los residuos sólidos, aplicando los lineamientos de política establecidos en la LGRS.

Es precisamente esta ley la que establece en el país un punto de inflexión en la gestión de los residuos sólidos, definiendo claramente el marco institucional en dos ámbitos de gestión: El municipal y el no municipal. En el primer ámbito, tanto la municipalidad provincial como la distrital son responsables por la gestión y manejo de los residuos de origen domiciliario, comercial y de aquellos similares a estos, originados por otras actividades; y para la gestión y el manejo de los residuos de origen industrial, agropecuario, establecimientos de atención de salud y los generados en instalaciones especiales, concesiones de explotación o aprovechamiento de recursos naturales; así como los residuos provenientes de los campamentos ubicados dentro de estas concesiones o instalaciones, son regulados, fiscalizados y sancionados por los correspondientes ministerios u organismos regulatorios o de fiscalización, que definen el ámbito no municipal.

En este proceso de institucionalización se ha definido el mercado de residuos, en donde la prestación por una cuestión de eficiencia y eficacia debe ser realizada por empresas prestadoras de residuos sólidos (EPS-RS) y la comercialización por empresas comercializadoras de residuos sólidos (EC-RS). En este esquema se tienen dos excepciones: la primera definida en la Ley de Residuos Sólidos, y se refiere a que cuando un generador necesita como insumo o materia prima para su actividad productiva, residuos provenientes de otro generador, no precisa constituirse en EC-RS; la segunda excepción refiere a que la prestación puede ser realizada directamente por las municipalidades, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por otro lado, la LGRS en su décima disposición define al manejo integral de residuos sólidos, como el “conjunto de acciones normativas financieras y de planeamiento, que se aplica a todas las etapas del manejo de residuos desde su generación, basándose en criterios sanitarios ambientales y de viabilidad técnica y económica para la reducción en la fuente, el aprovechamiento, tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos”.

Luego de aprobada la LGRS en el año 2000; el Ministerio de Salud (MINSA) organizó el registro de EPS-RS y EC-RS, en cumplimiento de la quinta disposición complementaria, transitoria y final, de la referida ley, de forma tal que a la fecha están inscritas ya 250 EPS-RS y 560 EC-RS en la Dirección General de Salud (DIGESA) del MINSA, conforme se detalla en las estadísticas proporcionadas por el portal Web de la RED RRSS (Red de Instituciones Especializadas en Capacitación para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos) del Ministerio del Ambiente (MINAM).

(...)

d.5. La Ley 28256, Ley que Regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos del 19 de junio del 2004; y otras normativas.

La Ley 28256, del 19 de junio del 2004, que regula el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, dispone que los titulares de la actividad que usan materiales peligrosos

solo podrán contratar los servicios de transporte con las empresas debidamente registradas y autorizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Pero ¿qué son residuos sólidos peligrosos?

El artículo 22 de la Ley General de Residuos Sólidos, los define como aquellos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente.

La Ley General de Residuos Sólidos también establece que, sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se considerarán peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad. (artículo 22 de la ley). Se incluye también a los lodos de los sistemas de tratamiento de agua para consumo humano o de aguas residuales (artículo 27, numeral 3, del Reglamento de la LGRS).

Por otro lado, el Ministerio de Salud, coherente con su trayectoria en la gestión de los residuos sólidos en el país, sobre todo en materia normativa, evidenciada en las normas promulgadas, como el Decreto Supremo N.º 036-88-SA que prohíbe el ingreso al territorio nacional de toda clase de residuos para evitar que nuestro territorio sea botadero de otras latitudes; o el Decreto Supremo N.º 013-77-SA que aprobó el Reglamento de Aseo Urbano; o el Decreto Supremo N.º 6-STN, que aprueba el Reglamento de Rellenos Sanitarios, entre otras disposiciones que aún están vigentes y otras derogadas, lideró la gestión de la LGRS y su respectivo reglamento en cuanto a su formulación.

d.6. La Ley 27972 (27 de mayo del 2003), Ley Orgánica de Municipalidades

Establece que son funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial (artículo 80).

Otras gestiones referidas a las municipalidades, pero que no están en La Ley Orgánica de Municipalidades, son las referidas a las funciones de las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) establecidas en el artículo 25 de la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que a la letra dispone:

Artículo 25: De las Comisiones Ambientales Municipales

25.1. Las Comisiones Ambientales Municipales son las instancias de gestión ambiental, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental municipal. Promueven el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado. Articulan sus políticas ambientales con las Comisiones Ambientales Regionales y el CONAM (hoy MINAM).

25.2. Mediante ordenanza municipal se aprueba la creación de la Comisión Ambiental Municipal, su ámbito, funciones y como posición.

d.7. La Ley General de Salud 26842 del 20 de julio de 1997.

Dispone que el abastecimiento de agua, alcantarillado, disposición de excretas, reúso de aguas servidas y disposición de residuos sólidos queda sujeta a las disposiciones que dicta la autoridad de salud competente, la que vigilará su cumplimiento (artículo 107).

d.8. La Ley General del Ambiente (28611)

Esta ley rectora, en su artículo 119 (párrafos 1 y 2) establece que la gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

Asimismo, dispone que la gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

(...)

8.6.5. REGIMEN LEGAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS⁶³

a) Generalidades

Diversidad biológica. El Perú dispone de un valioso patrimonio natural con una diversidad en paisajes y ecosistemas, en especies, en recursos genéticos para la seguridad alimentaria, y también una gran diversidad humana y cultural. Somos uno de los diez países “megadiversos” del mundo, por incluir 84 de las 117 zonas de vida, y poseemos el primer lugar en número de especies de peces, segundo en diversidad de aves, cuarto en especies de anfibios y quinto en mamíferos y reptiles. Como país megadiverso, el Perú tiene la enorme responsabilidad de conservar y utilizar la diversidad biológica en forma sostenible, aprovechando las ventajas comparativas que ello le otorga, tanto como centro mundial de recursos genéticos, como centro mundial de especies endémicas, por la posesión de ecosistemas únicos y cuencas compartidas, y por la posibilidad de contribuir de manera significativa a mitigar las consecuencias del cambio climático. A este respecto, nuestro país ha realizado un enorme esfuerzo de conservación de la biodiversidad a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas - (SINANPE), el cual está conformado por 62 áreas protegidas que comprenden más de 18 millones de hectáreas, lo que representa 14% del territorio nacional, y contribuye a la economía nacional mediante el turismo, y el aporte de importantes servicios ambientales, en especial la producción de agua. Igualmente, se ha avanzado en la titulación de tierras a las comunidades indígenas amazónicas sobre una superficie cerca a los 13 millones de hectáreas.

⁶³ LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011. pags 281-343.

Sin embargo, el Perú enfrenta un importante problema de pérdida de diversidad biológica, reflejado en la constante reducción de la disponibilidad de recursos genéticos, especies y ecosistemas estables. Uno de los principales factores que explica esta pérdida es la tala de bosques, con sus enormes consecuencias ambientales, económicas y sociales. La degradación de ecosistemas únicos y frágiles es grave, como también la amenaza de extinción de especies de flora y fauna, pero además ocasiona impactos importantes sobre las poblaciones rurales, los cuales van desde la reducción de la seguridad alimentaria, que se manifiesta en la pérdida de cultivos nativos y sus variedades, al mayor empobrecimiento por la reducción en la disponibilidad de recursos.

Antecedentes normativos. El Perú tiene normas sobre áreas protegidas desde hace más de sesenta años. Las primeras normas se dieron de manera aislada y desconectada. Incluso en algunos casos se declararon áreas sin base legal previa.

La organización propia de un sistema, a nivel físico y legal, se inicia recién a partir de 1977 con la creación del SINUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservación, establecido bajo el reglamento de unidades de conservación, donde se regulaban las categorías de áreas protegidas).

Se puede decir que la nueva visión y organización del sistema empieza a partir de 1990: Código del Medio Ambiente (hoy derogado por la Ley General del Ambiente), INRENA, etc. En mayo del 2008, se crea el Ministerio del Ambiente/Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAMP).

b) ¿Qué son las áreas naturales protegidas?

- Son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, reconocidos y declarados como tales, para conservar la diversidad biológica, y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico.



- Constituyen Patrimonio de la Nación y son de dominio público, por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares.
- Actualmente existen en el país 63 áreas naturales protegidas de carácter nacional, 3 regionales y 12 privadas, reconocidas y declaradas como tales.
- Las áreas nacionales ocupan el 14,80% del territorio nacional, aproximadamente 20 millones de hectáreas.

c) Organización del SINAMPE

Como se sabe, a comienzos de los años noventa se creó el SINAMPE (Sistema Nacional de Áreas Protegidas), que actualmente tiene 9 categorías de manejo. Ya desde el Código del Medio Ambiente (año 1990) se hablaba de un sistema formado a partir de categorías (parques, reservas, santuarios, etc.) y sobre los niveles (áreas de carácter nacional, regional, municipal, etc.). En el año 1992 se crea el INRENA, y como parte del INRENA se estableció lo que primero se llamó Dirección de Áreas Protegidas y que luego pasó a llamarse "INTENDENCIA". Como se sabe, el año pasado se creó el Ministerio del Ambiente, y Áreas Protegidas estaba programado para pasar a ser regulado dentro del Ministerio del Ambiente, a través de una nueva institución llamada SERNAMP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas). Actualmente las competencias que correspondían al INRENA están destinadas al Ministerio del Ambiente, y las funciones que correspondían a la Intendencia serán del SERNAMP, hasta la dación de un nuevo reglamento que establezca con mayor orden las competencias.

d) Régimen legal

- Nuestra Constitución Política del Estado, en su artículo 68, establece que es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobada en el año 1997, donde se incluyen estrategias de conservación in situ, como las áreas protegidas y ex situ, es decir fuera del lugar de conservación.

- Hay un plan director del Sistema de Áreas Naturales Protegidas. Un plan director es una estrategia, con planes de acción a un determinado plazo (en el caso peruano es de diez años) sobre el cómo de la programación de las actividades en relación a este tema.
- El Decreto Supremo 038-2001-AG, el reglamento de áreas naturales protegidas, aprobado en el 2001.

5. Normas del SINANPE

- La ley ANP es la ley central en la estructura del SINANPE.
- Con respecto a los convenios internacionales, el Perú ha suscrito varios tratados como la Convención de Diversidad Biológica.
- El plan director es la estrategia, la visión con planes de acción a un determinado plazo.
- El reglamento de la ANP.
- El Perú tiene además un Fondo Nacional de Áreas Protegidas que fue establecido en el año 1992, y reglamentado en 1994. Tiene un órgano administrador de ese fondo llamado PROFONANPE, que actualmente debe ser uno de los fondos ambientales más exitosos de Latinoamérica. Hasta el momento el fondo peruano ha captado cerca de 70 millones de dólares, básicamente en esquemas de conversión de deuda.
- Otras normas específicas como instrumentos de gestión del sistema. Comités de gestión consiste básicamente en agrupar a las personas que alrededor de un área protegida tienen algún interés, para realizar un espacio de diálogo, de coordinación, de acompañamiento a la gestión. Hay normas de contrato de administración. Los contratos de administración se dan cuando el Estado peruano delega a un privado la administración de un área pública. Ello no debe confundirse con privatizar, tan solo es encargar la administración bajo un plan de manejo que el propio Estado provee. Así como salinas de Aguada Blanca, en Arequipa; y el coto de caza del Angolo en Piura, entre otros.

f) Distribución de ANP en el Perú

- El Perú cuenta actualmente con 63 áreas protegidas.
- Las áreas de mayor extensión son el Parque Nacional Alto Purús y el Parque Nacional del Manu. Entre los dos ocupan alrededor de cuatro millones y medio de hectáreas; algo menos que la extensión territorial de Costa Rica.
- Madre de Dios, por su parte, es uno de los departamentos que tiene la mayor densidad de áreas protegidas. Tiene casi 8 millones de hectáreas bajo ANP, y ello por la enorme diversidad biológica que posee.

¿Es bueno que el Perú tenga áreas protegidas? Claro que sí, pero esas áreas para que sean productivas es necesario invertir. Es importante pues, invertir también en la gestión y conservación de áreas naturales protegidas, no se las puede seguir declarando alegremente áreas naturales sin el suficiente apoyo económico para su conservación. Hay que invertir para mejorar el servicio ambiental, el turismo y todo lo que deben proveer las áreas naturales.

g) ¿QUÉ SON LAS ZONAS RESERVADAS?

Se declaran así por Resolución Ministerial, pero no son aún áreas protegidas, **son áreas de transición**, no obstante le son aplicables dichas disposiciones. Lo correcto sería que estas áreas fueran intangibles con respecto a la adquisición de particulares, sin embargo, al parecer en el Perú no se viene aplicando este criterio. Ello ha quedado evidenciado con lo sucedido en una zona reservada llamada Sierra del Divisor. Esta área natural ha tenido ya dos contratos de hidrocarburos para exploración en el último año. PERUPETRO justifica este hecho alegando que los contratos son tan solo de exploración, mas no de explotación, lo cual constituye una justificación bastante absurda, pues ninguna empresa explora para no explotar.

h) Propiedad y derechos adquiridos respecto a ANP

- ¿Alguien podría transferir su propiedad dentro de un área protegida? Claro que sí. Pero existe un procedimiento a través del cual un propietario, antes de vender un predio dentro de un área protegida debe ofrecer ese predio al Estado. Y si no se ejerce la opción de compra, después de que se realiza la compraventa, puede ejercer el retracto.
- Ahora bien, ¿se pueden titular (en propiedad) comunidades campesinas dentro de un área natural protegida? Es un tema polémico. Personalmente creo que ello depende de dos cosas: sí, siempre y cuando la comunidad acredite que tiene un derecho adquirido previo al establecimiento de áreas protegidas. Como en el caso de las comunidades ancestrales, que tienen un derecho constituido pero no declarado. Sin embargo, las comunidades o poblaciones de colonos (que hay muchísimas) que se asientan con posterioridad al establecimiento de un área protegida, no tienen derecho a ser tituladas. No obstante, en nuestro país, es necesario uniformizar este criterio.

i) Clasificación de áreas naturales protegidas

- **Áreas de uso indirecto.**- En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como las modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas que permiten la investigación, la recreación y el turismo.

Ejemplos de áreas de uso indirecto:

- **Parques nacionales.** Parque nacional es la categoría emblemática de las áreas naturales. Son áreas de tamaño suficiente para garantizar los procesos ecológicos que se dan dentro. En estas áreas solo se permite turismo, investigación, educación, etc. No se permiten actividades económicas, solo de consumo para los nativos. Manu, Cutervo, Huscarán.
- **Santuarios nacionales.** Son áreas destinadas a la protección de un objetivo de conservación específico. Ejemplo: Los manglares de Tumbes.
- **Santuarios históricos.** Son áreas donde confluyen elementos histórico-culturales como naturales. Ejemplo: Macchupichu.

• **Áreas de uso directo.**- Permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales en aquellas zonas y lugares, y para aquellos recursos, definidos por el plan de manejo del área. En otras palabras, los usos y actividades que se desarrollen, deberán ser compatibles con los objetivos del área.

Ejemplos de áreas de uso directo:

- Reservas naturales. Zonas de aprovechamiento sostenible de recursos naturales específicos, regulados por periodos de veda y extracción. Ejemplo: Paracas (actividades de pesca, maricultura), Pacaya Samiria (actividades de pesca).

- Reservas paisajísticas. Es un área donde se destaca mucho la intervención humana, para modificar positivamente un paisaje natural. Ejemplo: Pantanos de villa, en Lima es un refugio de vida silvestre.

- Reserva comunal. Es un área que se establece en beneficio de un grupo de poblaciones específicas -sean comunidades indígenas o no- para que esas comunidades hagan la gestión del área y aprovechamiento sostenible de la misma. Ha estado muy vinculado con las comunidades nativas, sobre todo en la selva. Actualmente existen seis reservas comunales en el país, pero en verdad estas áreas protegidas pueden servir para muchas otras actividades más.

- Bosque de protección. Es una categoría básicamente orientada a cuidar los servicios ambientales que provee un área específica. Ejemplo: Un servicio ambiental es por ejemplo el agua, entonces el bosque de protección estaría orientado a cuidar las cabeceras de cuenca que se localicen allí; otro servicio ambiental puede ser la propia cobertura vegetal que ayuda a prevenir deslizamientos, huaicos, etc.

- Cotos de caza. Son áreas de cacería deportiva. Tenemos dos en el Perú.

- Áreas de conservación regional. Son áreas más pequeñas, a nivel de gobiernos regionales.

8.6.6. RÉGIMEN AMBIENTAL DE HIDROCARBUROS⁶⁴.

64 LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011, pags.281-343.

a) La explotación de hidrocarburos en el mundo

La historia del poder asociado a los hidrocarburos se gesta, con mayor fuerza, cuando se empieza a cumplir la teoría del Punto Máximo de Petróleo de HUBBERT⁵, que predijo que en 1970, los EE. UU. alcanzarían su punto máximo en producción petrolera. La invasión de Irak y los conflictos actuales con Irán tienen su verdadera causa en ser lugares conformantes de las reservas de petróleo del Oriente Medio, que alcanzan el 57,5% de las reservas petroleras comprobadas a nivel mundial. En tanto que América del Norte posee el 16,5%, Sur y Centro América el 8%, África el 8%, Europa el 7,3% y Asia Pacífico el 2,8% de las reservas mundiales de petróleo. Por otra parte, se estima que EE. UU. consume el 25% de la producción internacional de petróleo, y es el mayor consumidor de petróleo del mundo con 950 millones de toneladas en el año 2005; le siguen China (325,5 millones de toneladas), Japón (243 millones de toneladas), Rusia (126,8 millones de toneladas) y Alemania (121 millones de toneladas).

Digamos también que en la actualidad la Unión Europea (UE) consume 3 000 000 millones de metros cúbicos por año. De este gigantesco volumen una cuarta parte proviene de Rusia. Según cálculos de la Comisión Europea (CE), en los próximos 25 años el consumo de gas en la UE se duplicará y Rusia, pese a tener las mas grandes reservas probadas de gas natural, no podrá atender semejante demandas⁷. En el contexto sudamericano la potencial consolidación de la Comunidad Andina de Naciones puede determinar un mejor posicionamiento del Perú en la comercialización de hidrocarburos. Tengamos presente que la mitad del petróleo que produce Sudamérica lo exporta y que se espera que al 2020 dichas exportaciones se dupliquen.

Los pronósticos actuales señalan que Bolivia puede duplicar su producción actual de gas y Perú alcanzar la producción de Bolivia para el 202e. Potencialmente entre ambos países podrían suplir los requerimientos de gas del sur de Suramérica y exportar al mercado del

Pacífico. Digamos finalmente que el eje energético de Sudamérica está conformado básicamente por Venezuela, Bolivia y Perú.

b) Gestión de hidrocarburos en nuestro país

En nuestro país, las regulaciones sobre los hidrocarburos comprenden tres tipos de productos: hidrocarburos líquidos, gas licuado de petróleo y gas natural. Según el Decreto Supremo 032-200-EM, las actividades de hidrocarburos son “las operaciones relacionadas con la exploración, explotación, refinación, procesamiento, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de hidrocarburos”.

Luna del Pozo apunta bien cuando sostiene que el principal problema para el desarrollo de ambas actividades es que actualmente su distribución geográfica está coincidiendo, dándose una superposición de derechos y actividades. Agudamente Luna del Pozo descubre que el principal problema no es solo la superposición de actividades en sí misma sino que no se ha “convertido al gremio del sector hidrocarburos en un aliado estratégico de la conservación de la biodiversidad y en la lucha frontal contra la pobreza alrededor de las áreas naturales protegidas”. La mencionada bióloga resalta que en la elaboración del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas se detectaron los siguientes problemas:

- Falta definir las reglas del juego para las actividades de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas, de modo transparente, oportuno y participativo.
- Ausencia de una coordinación eficiente y real entre las instituciones involucradas.
- Ausencia de mecanismos y procesos que garanticen una eficiente supervisión y fiscalización de las actividades de hidrocarburos.
- Vacíos en los procedimientos de rendición de cuentas de la empresa de hidrocarburos.
- Deficiencias e inequitativa distribución de los recursos provenientes de las actividades de hidrocarburos.

- Estándares de operación de hidrocarburos muy por debajo de los admitidos en la comunidad internacional.

(...)

Sobre el transporte de hidrocarburos vale la pena señalar que hasta hace muy poco tiempo, quien hacía la fiscalización del transporte de esos hidrocarburos era OSINERG, pero a raíz de la dación del Reglamento de la Ley que regula el transporte de materiales y residuos peligrosos esa fiscalización del transporte de hidrocarburos, por ser una sustancia peligrosa, se encuentra actualmente a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

(...)

En el caso de Camisea se toma el gas del subsuelo, dividiéndose en dos clases de gases: el gas seco y el gas líquido, con sus dos grandes tuberías, la más grande y gruesa para el gas seco y la más delgada para el líquido. Ambas tuberías corren en paralelo.

Con respecto a la planta de Pisco, el proceso es como sigue: el gas líquido se va fraccionando para su uso comercial en butano, metano, etano, etc.; la distribución se realiza en la ciudad de Lima.

c) El Derecho ambiental aplicado a las actividades de hidrocarburos.

DERECHO AMBIENTAL APLICADO A LAS ACTIVIDADES DE HC

- Ley Orgánica de Hidrocarburos (T.U.O. D.S. 042-2005-EM)
- En el desarrollo de las actividades de hidrocarburos se deberá cumplir con las disposiciones sobre protección del medio ambiente.
- En caso de incumplimiento de las de las mismas, el organismo fiscalizador impondrá las sanciones pertinentes pudiendo el Ministerio de Energía y Minas llegar hasta la terminación del contrato respectivo.

DERECHO AMBIENTAL APLICADO A LAS ACTIVIDADES DE HC

Ley General del Ambiente (Ley 25511, D. Leg 1056)

-Todo titular de operaciones:

- es responsable de emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen en el ambiente, salud y recursos naturales, como consecuencia de sus actividades.
- debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismas, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que correspondan en cada una de las etapas de sus operaciones o los servicios que provea.
- adoptan medidas para el efectivo control de materiales y sustancias peligrosas intrínsecas a sus actividades, debiendo prevenir, controlar y mitigar sus impactos ambientales negativos.

d) Otras normativas aplicables a la gestión de hidrocarburos

- Ley de Tierras.
- Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Zonas reservadas.
- Leyes sobre flora y fauna.
- Ley de Aguas.

e) ¿Es posible explotar hidrocarburos en áreas naturales protegidas?

- Técnica y legalmente el aprovechamiento de recursos Naturales no renovables en ANP, como los hidrocarburos, solo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, zonificación asignada y el plan maestro del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el ANP.
- Las solicitudes para aprovechar recursos naturales no renovables, como los hidrocarburos, al interior de las ANP del SINANFE y de las áreas de conservación regionales, requieren de

la opinión previa favorable del SERNANP, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de ANP.

- El aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de ANP de uso directo se permite solo cuando lo contemple su plan maestro aprobado, estando sujeto a las normas sobre protección ambiental, y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del ANP, su zonificación y categorización. El aprovechamiento de recursos naturales no renovables es incompatible por naturaleza con las áreas naturales protegidas de uso indirecto.

- En las ANP en que es posible aprovechar recursos naturales no renovables como los hidrocarburos, debemos procurar invertir los recursos provenientes de estos no solo en infraestructura regional o local sino en educación, tecnología, proyectos de desarrollo y estrategias de conservación de la biodiversidad que compensen los posibles daños al ecosistema que esté siendo afectado producto de la explotación de hidrocarburos.

- Las funciones y valores de las ANP son constantes y permanentes, no estando sujetos al precio del mercado internacional, la sobrevaluación del tipo de cambio o la volatilidad del precio en caso de descubrimiento de nuevas fuentes o de escasez de las reservas. Recordemos que la depredación o desaparición de ANP implica un irreparable daño a los procesos ecológicos nacionales y mundiales, pérdida de calidad de vida, vulnerabilidad de las poblaciones y migración de población rural a las principales urbes del país.

Asimismo, es un tema jurídico de discusión importante, el relativo a cómo hacemos cuando existe un recurso natural del subsuelo, respecto del cual en el área superficial donde se encuentra ese recurso natural, hay un derecho de propiedad privado, que puede ser individual o colectivo (comunidades campesinas, por ejemplo). En nuestro derecho, el hallazgo de algún recurso natural es de propiedad del Estado. ¿Cómo se regula este supuesto? Con respecto a la Ley de Tierras, inicialmente (julio de 1995) la regla era: solamente si el propietario superficial estaba de acuerdo, se podía realizar la extracción del

recurso. Posteriormente (diciembre del mismo año) se reguló este supuesto bajo la institución de la servidumbre.

8.6.7. RÉGIMEN LEGAL DE FLORA Y FAUNA⁶⁵

a) Clasificación de especies

EL INRENA elabora y actualiza, cada tres años, la clasificación oficial de especies de flora y fauna silvestre en función de su estado de conservación, tomando como referencia procedimientos internacionalmente reconocidos y aceptados, a fin de establecer las necesidades de protección o restauración, así como la factibilidad de su aprovechamiento sostenible (artículo 258 del reglamento de la Ley de Flora y Fauna Silvestre-LFFS).

Sobre la base de esta clasificación el INRENA:

- Determina las especies de fauna silvestre susceptibles de aprovechamiento en sus distintas modalidades.
- Determina las especies de flora silvestre susceptibles de ser reproducidas en viveros.
- Propone el establecimiento de vedas (prohibiciones).
- Dispone las medidas de restauración ecológica.

b) Régimen legal

En cumplimiento de lo establecido por la CDB (artículo 8, inciso k) y teniendo como referencia la lista roja de especies amenazadas de la UICN, se promulgó el Decreto Supremo 034-2004- AG (22 de septiembre del 2004), que aprobó la categorización de especies de fauna silvestre, el mismo que consta de 301 especies entre mamíferos (65), aves (172), reptiles (26) y anfibios (38); asimismo se promulgó el Decreto Supremo 043-2006-

65 LAMADRID UBILLÚS, ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011, pag.341-343

AG (13 de junio del 2006), que aprobó la categorización de especies de flora silvestre, que consta de 777 especies; en ambos casos según las siguientes categorías:

- En peligro crítico (CR).
- En peligro (EN)
- Vulnerable (VU).
- Casi amenazada (NT).

El Decreto Supremo 034-2004-AG prohíbe la caza, captura, tenencia, transporte o exportación con fines comerciales de todos los especímenes, productos y/o subproductos de estas especies amenazadas, salvo expresa autorización del INRENA. La caza, captura o exportación de estos especímenes con fines de difusión cultural (zoológicos), solo son autorizados por el INRENA si proceden de unidades de manejo de fauna silvestre que cuenten con los respectivos planes aprobados. Asimismo, la caza o colecta científica de los especímenes categorizados en peligro crítico (CR) y en peligro (EN), son autorizadas siempre que la investigación contribuya a la conservación de dichas especies, y cuando sea de interés y beneficio de la nación. La comercialización de los especímenes de especies categorizadas como amenazadas es autorizada si proceden de zocriaderos o áreas de manejo de fauna silvestre, aprobados por el INRENA.

El Decreto Supremo 043-2006-AG prohíbe la extracción, colecta, tenencia, transporte y exportación de las especies de flora amenazada, así como de sus productos y subproductos; salvo que cuenten con planes de manejo in situ o ex situ aprobado por el INRENA, o los que sean de uso de subsistencia por las comunidades campesinas o nativas.”

V.MATERIALES Y METODOS

1.LA REGULACION JURIDICA AMBIENTAL COMO GARANTIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES:

Como ya se ha visto en los capítulos anteriores ,nuestro trabajo está centrado por el interés de indagar sobre las dificultades para garantizar la seguridad jurídica en la función jurisdiccional en materia ambiental dentro del proceso de inversiones y explotación de recursos naturales en la economía nacional durante el periodo de los años 2009 y 2013.

Para ello, con el análisis de los resultados obtenidos con un estudio sumillado de la novedosa legislación ambiental peruana:35 normas generales,04 normas sobre Areas Naturales Protegidas,12 normas sobre Electricidad,18 normas sobre Hidrocarburos,31 normas sobre Minería,08 normas sobre Industria Manufacturera,09 Normas sobre Pesquería,20 Normas sobre Seguridad y Salud y 56 normas transectoriales generales.

Además se recopiló información sobre las normas del Consejo Nacional del Ambiente que consta en total :año 2001(02 normas), año 2003(01 normas) año 2004(03 normas), año 2005(05 normas), año 2006(08 normas), año 2007(08 normas), año 2008(05 normas).

Las normas del Ministerio de Ambiente que consta en total: año 2008(12 normas), año 2009(29 normas), año 2010(43 normas),año 2011(34 normas), año 2012(22 normas).

Además se ha recopilado información sobre Sentencias del Tribunal Constitucional en materia ambiental:año 2010(09 sentencias),año 2011(07 sentencias),año 2012(08 sentencias),año 2013(08 sentencias).

De ello se ha podido verificar la hipótesis formulada en el presente trabajo, donde se plantea que en el periodo investigado se advierten deficiencia regulatoria jurídica de la Legislación ambiental vigente haciendo que los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas por la explotación y/o acciones de perjuicio de la actividad

empresarial, carezcan de eficacia jurídica y encuentren limitaciones a la seguridad jurídica.

Se estableció que a pesar de las acciones progresivas en el proceso de la Reforma Judicial de nuestro país, resultan insuficientes para garantizar oportunamente en plazos razonables la eficacia jurídica en las materias ambientales judicializadas denunciados o en proceso.

2. EL UNIVERSO DE NUESTRO ESTUDIO:

De acuerdo con el esquema de la investigación aprobada se contempló realizar la investigación determinando el elemento de estudio. El Universo de la presente investigación está determinado por: el cuerpo de normas referidos a legislación ambiental (generales y transectoriales); expedientes de Sentencias de Tribunal Constitucional en materia ambiental durante los años 2010-2013.

DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA (SENTENCIAS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MATERIA AMBIENTAL):

La muestra se calculó en base a la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 N p q}{e^2 (N-1) + Z^2 p q}$$

Donde:

N = tamaño de la muestra

Z = Grado de confianza: 95%

N = la población: 74

p = probabilidad de éxito 50%

q = probabilidad de fracaso 50%

e = error de estimación 5%

n = 32 elementos

Se aplicó el análisis a 32 procesos de Sentencia en casos ambientales en el Tribunal Constitucional Peruano durante los años 2010 a 2013.

3. TÉCNICAS DE RECOPIACIÓN DE DATOS

Estando a la naturaleza del presente proyecto de investigación, la técnica que habrá de emplearse, será la recolección de información a través de recopilación de información estadística sobre Sentencias de expedientes en materia ambiental en el Tribunal Constitucional .

4. TÉCNICAS ESTADÍSTICAS

Teniendo en cuenta que el presente trabajo de investigación se inmersa en el Area de las Ciencias Sociales ,fue procesada y analizada con sujeción a las técnicas estadísticas del “porcentaje y proporciones”, así como la del “incremento porcentual” en cuanto corresponda a la muestra aplicada.

5. SISTEMATIZACION DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA

La recopilación de datos se efectuó a través de Tabla de Datos que son:

1. NORMAS LEGISLACION AMBIENTAL PERUANA: 35 normas generales,04 normas sobre Areas Naturales Protegidas,12 normas sobre Electricidad,18 normas sobre Hidrocarburos,31 normas sobre Minería,08 normas sobre Industria Manufacturera,09 Normas sobre Pesquería,20 Normas sobre Seguridad y Salud y 56 normas transectoriales generales.

2. NORMAS DEL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE: año 2001(02 normas), año 2003(01 normas) año 2004(03 normas), año 2005(05 normas), año 2006(08 normas), año 2007(08 normas), año 2008(05 normas).
3. NORMAS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE: año 2008(12 normas), año 2009(29 normas), año 2010(43 normas),año 2011(34 normas), año 2012(22 normas).
4. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL: año 2010(09 sentencias),año 2011(07 sentencias),año 2012(08 sentencias),año 2013(08 sentencias).



VI.RESULTADOS



VI.RESULTADOS

1.RESULTADOS OBTENIDOS

De todo ello se desprende que :

1. GENERACION DE NORMAS LEGISLACION AMBIENTAL PERUANA: normas generales(18%), normas sobre Areas Naturales Protegidas(2.1%),normas sobre Electricidad(6.2%), normas sobre Hidrocarburos(9.3%), normas sobre Minería(16.1%),normas sobre Industria Manufacturera(4.1%), Normas sobre Pesquería(4.7%),Normas sobre Seguridad y Salud (10.4%)y normas transectoriales generales(29,0%).
2. GENERACION DE NORMAS DEL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE: Normas año 2001(6.3%), normas año 2003(3.1%),normas año 2004(9.4%), normas año 2005(15.6%), normas año 2006(25%),normas año 2007(25%), normas año 2008(15.6%).
3. GENERACION DE NORMAS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE:

Normas año 2008(8.6%), Normas año 2009(20.7%),Normas año 2010(30.7%),Normas año 2011(24.3%),Normas año 2012(15.7% normas).

4.SENTENCIAS CAUSAS EN MATERIA AMBIENTAL INGRESADOS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN PERIODO ENTRE 2010 A 2013(32 SENTENCIAS)

FUNDADA 28.13% INFUNDADA 25% IMPROCEDENTE 37.5%

REVOCADA 9.37%

DEMOSTRACION DE HIPOTESIS

En conclusión podremos afirmar que la hipótesis :

“La deficiencia regulatoria jurídica de la Legislación ambiental y concordante nacional vigente hace que los derechos fundamentales de poblaciones donde se

explotan los recursos naturales vinculados a los daños y perjuicios de la actividad empresarial en el desarrollo sostenible de la economía peruana, carezcan de eficacia jurídica y se encuentran limitados en cuanto a las garantías requeridas para su seguridad jurídica”, se ha demostrado pues existe aún defectos en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales de la función jurisdiccional por los Magistrados del Tribunal Constitucional en materia ambiental, al momento de resolver. Además el otro detalle es la falta de preparación en materia ambiental de los magistrados. Además la legislación en materia ambiental es aún novedosa, este conlleva a no distinguir entre la línea que separa el derecho civil y ambiental. Las limitaciones de la Seguridad Jurídica a los derechos fundamentales de las Poblaciones ,aún subsiste..

CONCLUSION FINAL : Por lo tanto se ha demostrado todas las hipótesis formuladas en la investigación.

Esto nos promueve a señalar que :

Existen factores regulatorios jurídicos limitantes (incipiente legislación en materia ambiental, especialización de magistrados, falta de promoción de fiscalización ambiental), que impiden la protección efectiva de los derechos de las poblaciones vinculadas a la explotación de los recursos naturales del país y su incidencia en la seguridad jurídica de sus derechos fundamentales ante los daños y perjuicios de la actividad empresarial con el desarrollo sostenible en la economía peruana.



VII.DISCUSIÓN

Los resultados obtenidos al término de la presente investigación ,no pueden ser objeto de discusión con resultados obtenidos por otros investigadores .Esto se debe a que este tema de investigación es escaso y no existen estudios especializados sobre el tema, sólo hay temas accesorios.

Se tiene que afirmar que las conclusiones obtenidas en esta investigación ,se han encontrado por un procedimiento ordenado de investigación ,sobre un tema que es original.

En conclusión:

Se ha demostrado la validez de las hipótesis enunciada al formular el proyecto de investigación, confirmándose ésta plenamente .



VIII.REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- LAMADRID UBILLÚS,ALEJANDRO. DERECHO AMBIENTAL CONTEMPORANEO, CRISIS Y DESAFIOS. Ed. Ediciones Legales E.I.R.L., Lima 2011.
- ALAY RAMOS,OSWALDO.POLITICA AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PERU Y LA REGION AREQUIPA.2012.www.paradigmasambientales.wordpress.com
- ALDANA DURAN ,MARTHA INES.PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACION AMBIENTAL EN EL PERU(I).ABRIL 2013.www.prometeo.cda.ord.pe
- ALVAREZ PERDIGON,YISSEL.LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL COMO METODO DE CONSERVACION Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.2005.www.derechoycambiosocial.com/responsabilidad_civilambiental.pdf
- ANDÍA CHAVEZ,JUAN. MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL, DOCTRINA-JURISPRUDENCIA-LEGISLACION. Ed. El Saber, Lima 2010.
- BRAÑES B.MANUAL DE DERECHO AMBIENTAL MEXICANO.EDIT.FCE.2DA ED.MEXICO.2,000.
- CALLE HAYEN ,F.EL DERECHO AMBIENTAL Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERU.www.derechopedia.pe
- CARLOS CORIA,DINO.EMPRESAS TRABAJANDO POR EL PERU Y EL DELITO DE CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.2012.www.cfim.com
- CARHUATOCTO SANDOVAL,H.LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL EN LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE.2010.www.elecochasquifile.wordpress.com/2010/01/principiosderechoambiental.pdf.

- ESPINOZA MELENDEZ,EDSON R.APUNTES SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL PERU.2013..www.intranet.usat.edu.pe/apuntes participacionciudadana.pdf.
- GOMEZ URQUIZO,JESUS.DERECHO AMBIENTAL.Edit.UAP.Arequipa.2009
- RIVERAHUAMANGA,J.APROXIMACION A UN MODELO DE REGULACION JURIDICO-PENAL DEL MEDIO AMBIENTE EN CHILE.INVESTIGACION LICENCIATURA EN CIENCIAS SOCIALES Y JURIDICAS.UNIVERSIDAD DE CHILE.SANTIAGO.2,000.
- ROSTAGNO FLORES,M.EL ABC DEL DERECHO AMBIENTAL.2008
- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL.MEMORIA INSTITUCIONAL 2013.www.actualidadambiental.pe
- TALANCHO CRESPO,E. DAÑO AMBIENTAL.DIPLOMA ESPECIALIZADO EN ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y REGULACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.CAL.2012.
- VIDAL RAMOS,R.LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO AMBIENTAL EN EL SISTEMA PERUANO.TESIS MAGISTER EN DERECHO CIVIL.UNMSM.2,013.
- DERECHO Y AMBIENTE, Pierre Foy Valencia, Editorial PUCP, Lima 1997; “Alternativas para la protección legal de los derechos ambientales en el marco del desarrollo sustentable, de Alfredo Bullard y Yashmin Fonseca. Pag. 197 a 241:
- BARRERAS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LOS AMBITOS CONSTITUCIONAL, CIVIL Y PENAL. Rubén Herrera Atencia, Jurista Editores E.I.R.L., Lima 2011 Pag. 77 a 379:



IX.APENDICE

A handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page, consisting of several overlapping lines.

CUADROS



LEGISLACION AMBIENTAL PERUANA

I. NORMAS GENERALES

- 1.1.- Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas
- 1.2.- Ley N° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.
- 1.3.- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos
- 1.4.- Naturales.
- 1.5.- Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la
- 1.6.- Diversidad Biológica.
- 1.7.- Ley N° 26842, Ley General de Salud.
- 1.8.- Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- 1.9.- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- 1.10.- Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- 1.11.- Ley N° 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia.
- 1.12.- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- 1.13.- Ley N° 28804, Ley que regula la declaratoria de Emergencia Ambiental.
- 1.14.- Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- 1.15.- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- 1.16.- Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- 1.17.- Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.
- 1.18.- Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

- 1.19.- Decreto Supremo N° 008-91-TR, Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas.
- 1.20.- Decreto Supremo N° 011-97-AG, Reglamento de la Ley N° 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.
- 1.21.- Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
- 1.22.- Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- 1.23.- Decreto Supremo N° 102-2001-PCM, Estrategia Nacional de Diversidad Biológica.
- 1.24.- Decreto Supremo N° 086-2003-PCM, Estrategia Nacional sobre Cambio Climático.
- 1.25.- Decreto Supremo N° 034-2004-AG, Categorización de especies amenazadas de fauna silvestre y prohíben su caza, captura, tenencia, transporte o exportación con fines comerciales.
- 1.26.- Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).
- 1.27.- Decreto Supremo N° 043-2006-AG, Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre.
- 1.28.- Decreto Supremo N° 024-2008-PCM, Reglamento de la Ley N° 28804, Ley que regula la declaratoria de Emergencia Ambiental.
- 1.29.- Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.
- 1.30.- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 1.31.- Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERÚ 2011-2021.
- 1.32.- Resolución Ministerial N° 239-2010-MINAM,
- 1.33.- Procedimiento denominado "Disposiciones para la revisión aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las autoridades competentes".
- 1.34.- Resolución Ministerial N° 141-2011-MINAM, Ratifican lineamiento para la aplicación de los Límites Máximos Permisibles.

- 1.35.- Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, Primera actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA.

II. Normas Transectoriales

II.1 Áreas Naturales Protegidas

- 2.1.- Ley N° 26834, Ley de áreas Naturales Protegidas.
- 2.2.- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de áreas Naturales Protegidas.
- 2.3.- Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM, Disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las áreas Naturales Protegidas.
- 2.4.- Resolución Presidencial N° 218-2010-SERNANP, Precisiones al proceso de elaboración de Planes Maestros de áreas Naturales Protegidas.

II.2 ELECTRICIDAD

- 2.1.- Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica.
- 2.2.- Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas.
- 2.3.- Decreto Legislativo N° 1058, Promueve la inversión en la actividad de generación eléctrica con recursos hídricos y con otros recursos renovables.
- 2.4.- Decreto Supremo N° 009-93-EM, Aprueban el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.
- 2.5.- Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.
- 2.6.- Decreto Supremo N° 057-2010-EM, Modifican Numerales 1.3, 3.1, 3.5 y Tercera Disposición Final de la Norma Técnica de Calidad de los Servicios Eléctricos.
- 2.7.- Resolución Ministerial N° 161-2007-MEM-DM, Aprueban Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Actividades Eléctricas.
- 2.8.- Resolución Ministerial N° 037-2006-MEM-DM, Código Nacional de Electricidad.
- 2.9.- Resolución Ministerial N° 564-2010-MEM/DM, Definen lineamientos para las licitaciones de suministro de electricidad.

- 2.10.- Resolución Consejo Directivo N° 264-2010-OS/CD, Aprueban modificación de la "Base Metodológica para la Aplicación de la Norma Técnica de Calidad de los Servicios Eléctricos" aprobada por Res. N° 616-2008-OS/CD.
- 2.11.- Resolución Directoral N° 055-2010-EM/DGE, Sustituyen Especificaciones Técnicas sobre Material para Puesta a Tierra.
- 2.12.- Resolución Directoral N° 046-2010-EM/DGE, Aprueban contenido mínimo de Estudio de Factibilidad aplicable a los derechos eléctricos previstos en la Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento.

II.3 HIDROCARBUROS

- 2.1.- Ley N° 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles.
- 2.2.- Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.
- 2.3.- Decreto Supremo N° 052-93-EM, Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos.
- 2.4.- Decreto Supremo N° 042-2005-EM, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.
- 2.5.- Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
- 2.6.- Decreto Supremo N° 021-2007-EM, Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles.
- 2.7.- Decreto Supremo N° 012-2008-EM, Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos.
- 2.8.- Decreto Supremo N° 040-2008-EM, Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado mediante D.S. N° 042-99-EM.
- 2.9.- Decreto Supremo N° 002-2011-EM, Modifican el Decreto Supremo N° 063-2010-EM.
- 2.10.- Decreto Supremo N° 004-2011-EM, Aprueban el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.
- 2.11.- Decreto Supremo N° 046-2010-EM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Mercado Secundario de Gas Natural y deroga los Decretos Supremos N° 067-2009-EM y N° 018-2010-EM.
- 2.12.- Decreto Supremo N° 061-2010-EM, Modifican el Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles.

- 2.13.- Decreto Supremo N° 062-2010-EM, Aprueban los Límites Máximos Permisibles para las Emisiones Gaseosas y de Partículas de las Actividades del Sub Sector Hidrocarburos.
- 2.14.- Decreto Supremo N° 063-2010-EM, Norma que otorga facultad al OSINERGMIN para dictar medidas transitorias que permitan exceptuar el cumplimiento de los reglamentos de comercialización y seguridad ante diversas situaciones.
- 2.15.- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor De La Inversion en Energia y Minería Osinergmin N° 240-2010-OS/CD, Procedimiento de Evaluación y Aprobación de los Instrumentos de Gestión de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos.
- 2.16.- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor De La Inversion en Energia y Minería Osinergmin N° 003-2011-OS/CD, Formatos para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el D.S N° 048-2009-EM y modificación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por la Res. N° 358-2008-OS/CD.
- 2.17.- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor De La Inversion en Energia y Minería Osinergmin N° 284-2010-OS/CD, Exceptúan a los Operadores de Plantas de Abastecimiento de Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos que se acogieron al D.S. N° 053-2009-EM y que actualmente se encuentran incorporados al SCOP, de la obligación de inscripción en el Registro de Hidrocarburos.
- 2.18.- Resolución de Gerencia General Organismo Supervisor de la Inversion En Energia y Minería Osinergmin N° 033-2011-OS/GG, Dictan disposiciones para la presentación de información técnica a cargo de Responsables de las Unidades de Transporte de Petróleo Crudo, Gas Licuado de Petróleo, Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos inscritos en el Registro de Hidrocarburos de OSINERGMIN.

II.4 MINERÍA

- 2.1.- Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- 2.2.- Ley N° 28090, Ley de Cierre de Minas.
- 2.3.- Ley N° 28271, Ley que regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.
- 2.4.- Decreto Legislativo N° 1048, Decreto Legislativo que precisa la regulación minera ambiental de los depósitos de almacenamiento de concentrados de minerales.

- 2.5.- Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- 2.6.- Decreto Supremo N° 018-92-EM, Reglamento de Procedimientos Mineros.
- 2.7.- Decreto Supremo N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica.
- 2.8.- Decreto Supremo N° 013-2002-EM, Aprueban el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- 2.9.- Decreto Supremo N° 042-2003-EM, Establecen compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias.
- 2.10.- Decreto Supremo N° 033-2005-EM, Reglamento para el Cierre de Minas.
- 2.11.- Decreto Supremo N° 059-2005-EM, Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.
- 2.12.- Decreto Supremo N° 036-2006-EM, Establecen Disposiciones Generales para la aplicación del Silencio Administrativo Negativo en procedimientos tramitados ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros.
- 2.13.- Decreto Supremo N° 020-2008-EM, Aprueban Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.
- 2.14.- Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Aprueban el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
- 2.15.- Resolución Ministerial N° 580-98-EM-VMM, Dictan Normas referidas al Registro de Entidades Autorizadas a Realizar Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Energía y Minas.
- 2.16.- Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM, Aprueban Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
- 2.17.- Resolución Directoral N° 002-96-EM-DGAA, Guías ambientales para proyectos de lixiviación en pilas, perforación y voladura en operaciones mineras, cierre y abandono de minas.
- 2.18.- Decreto Supremo N° 052-2010-EM, Modifican artículos del D.S. N° 042-2003-EM, que estableció compromiso previo como el requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias.
- 2.19.- Decreto Supremo N° 055-2010-EM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en minería.
- 2.20.- Guía de Elaboración de Cierre de Minas.

- 2.21.- Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM, Aprueban Límites Máximos Permisibles para la descarga de efluentes líquidos de Actividades Minero - Metalúrgicas.
- 2.22.- Decreto Supremo N° 056-2010-EM, Modifican el Artículo 11° del Reglamento de Procedimientos Mineros.
- 2.23.- Decreto Supremo N° 066-2010-EM, Disponen admitir petitorios mineros a partir del 1 de enero de 2011 en zonas de minería aurífera del departamento de Madre de Dios, definidas en el D.U. N° 012-2010.
- 2.24.- Resolución Ministerial N° 371-2010-MEM/DM, Actualizan el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros aprobado mediante R.M. N° 290-2006-MEM/DM.
- 2.25.- Resolución Ministerial N° 013-2011-MEM/DM, Aprueban Arancel de Fiscalización Minera para las actividades fiscalizadas por OSINERGMIN.
- 2.26.- Resolución Ministerial N° 030-2011-MEM/DM, Aprueban Términos de Referencia conforme a los cuales se elaborará el Plan de Implementación para el Cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) para la descarga de efluentes líquidos de Actividades Minero - Metalúrgicas, así como el procedimiento de evaluación de dicho plan.
- 2.27.- Resolución Ministerial N° 471-2010-MEM/DM, Actualizan el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros.
- 2.28.- Resolución Ministerial N° 506-2010-MEM/DM, Rectifican información referida al pasivo ambiental minero "Alianza", con relación a las coordenadas UTM y derechos mineros consignados en el Inventario de Pasivos Ambientales Mineros actualizado por R.M. N° 096-2010-MEM/DM.
- 2.29.- Resolución Ministerial N° 562-2010-MEM/DM, Aprueban incorporar facultad complementaria, en relación al establecimiento de servidumbre, en el marco de funciones transferidas a diversos Gobiernos Regionales en el proceso correspondiente al año 2007, establecidas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias y Facultades del Sector Energía y Minas para el periodo 2010.
- 2.30.- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 286-2010-OS/CD, Aprueban Tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones de seguridad y salud ocupacional para las actividades mineras.
- 2.31.- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 527, Aprueban criterios para la aplicación de la sanción prevista en el Rubro 13 de la escala de multas y sanciones por infracciones generales correspondientes a la actividad minera, aprobada por Res. N° 185-2008-OS/CD.

II.5 INDUSTRIA MANUFACTURERA

- 2.5.1.- Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera.
- 2.5.2.- Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, Aprueban el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera.
- 2.5.3.- Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM, Aprueban Guías para elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, Diagnóstico Ambiental Preliminar y formato de Informe Ambiental
- 2.5.4.- Resolución Ministerial N° 027-2001-MITINCI-DM, Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera.
- 2.5.5.- Resolución Ministerial N° 133-2001-ITINCI-DM, Guía de Matriz de Riesgo Ambiental a que se refiere el "Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera".
- 2.5.6.- Resolución Ministerial N° 359-2004-PRODUCE, Aprueban el Plan Nacional Ambiental del Sector Industrial Manufacturero.
- 2.5.7.- Resolución Ministerial N° 055-2005-PRODUCE, Presentación del Informe Ambiental para las industrias de textil, fundición y cerámica y otras en cuyos procesos utilicen plomo o compuestos de plomo.
- 2.5.8.- Resolución Ministerial N° 198-2006-PRODUCE, Guía de Prevención de la Contaminación Industrial Manufacturera.

II.6 PESQUERÍA

- 2.6.1.- Ley N° 27460, Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura.
- 2.6.2.- Ley N° 28559, Ley del Servicio Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES.
- 2.6.3.- Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.
- 2.6.4.- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca.
- 2.6.5.- Decreto Legislativo N° 1084, Ley sobre límites máximos de captura por embarcación.
- 2.6.6.- Decreto Supremo N° 030-2001-PE, Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura.
- 2.6.7.- Decreto Supremo N° 025-2005-PRODUCE, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES.

- 2.6.8.- Decreto Supremo N° 011-2004-PRODUCE, Disposiciones para asegurar la continuidad y permanencia de la función pública de vigilancia y control de la pesca ilegal en el ámbito marítimo nacional.
- 2.6.9.- Resolución Ministerial N° 177-94-PE, Términos de Referencia para la elaboración de estudios de Impacto Ambiental en el Sector Pesquero.

III. SEGURIDAD y SALUD

- 3.1.- Ley N° 28048, Ley de protección a favor de la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y/o el desarrollo normal del embrión y el feto.
- 3.2.- Ley N° 28705, Ley General para la prevención y control de los riesgos del consumo del tabaco, modificada mediante ley n 29517.
- 3.3.- Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- 3.4.- Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 3.5.- Decreto Supremo N° 039-93-PCM, Reglamento de prevención y control de cáncer profesional.
- 3.6.- Decreto Supremo N° 009-97-SA, Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- 3.7.- Decreto Supremo N° 003-98-SA, Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.
- 3.8.- Decreto Supremo N° 009-2004-TR, Normas reglamentarias de la Ley N° 28048, Ley de Protección a favor de la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y/o el desarrollo normal del embrión y el feto.
- 3.9.- Decreto Supremo N° 009-2005-TR, Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 3.10.- Decreto Supremo N° 015-2005-SA, Reglamento sobre valores límite permisibles para agentes químicos en el ambiente de trabajo.
- 3.11.- Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, Reglamento Nacional de Edificaciones.
- 3.12.- Decreto Supremo N° 013-2006-SA, Reglamento de establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo.
- 3.13.- Decreto Supremo N° 015-2008-SA, Reglamento de la Ley N° 28705, Ley General para la prevención y control de los riesgos del tabaco.
- 3.14.- Decreto Supremo N° 008-2010-SA, Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.

- 3.15.- Decreto Supremo N° 012-2010-TR, Disposiciones relativas a la obligación de los empleadores y centros médicos asistenciales de reportar al Ministerio los accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales.
- 3.16.- Decreto Supremo N° 034-2010-SA, Mecanismos conducentes a la afiliación obligatoria del Aseguramiento Universal en Salud.
- 3.17.- Decreto Supremo N° 003-2011-TR, Reglamento de la Ley N° 29549, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales y crea el Registro Obligatorio de Contratos de Seguros Vida Ley.
- 3.18.- Decreto Supremo N° 005-2011-TR, Decreto Supremo que Reglamenta la Ley N° 26644, Ley que precisa el goce del derecho de descanso pre natal y post natal de la trabajadora gestante.
- 3.19.- Resolución Ministerial N° 376-2008-TR, Medidas Nacionales frente al VIH y SIDA en el lugar de trabajo.
- 3.20.- Resolución Ministerial N° 069-2011-MINSA, Documento Técnico "Evaluación y calificación de la invalidez por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales".

SEGURIDAD Y SALUD

IV.1 GENERALES

- 4.1.1.- Ley N° 27314. Ley General de Residuos Sólidos.
- 4.1.2.- Ley N° 27942. Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
- 4.1.3.- Ley N° 28048. Ley de protección a favor de la mujer gestante que realiza labores que pongan en riesgo su salud y/o el desarrollo normal del embrión y el feto.
- 4.1.4.- Ley N° 28551. Ley que establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia.
- 4.1.5.- Ley N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg.
- 4.1.6.- Decreto Legislativo N° 688, Ley de Consolidación de Beneficios Sociales.
- 4.1.7.- Decreto Supremo N° 014-92-EM. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- 4.1.8.- Decreto Supremo N° 039-93-PCM. Reglamento de Prevención y Control de Cáncer Profesional.
- 4.1.9.- Decreto Supremo N° 052-93-EM. Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos.

- 4.1.10.- Decreto Supremo N° 009-97-SA. Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.
- 4.1.11.- Decreto Supremo N° 003-98-SA. Normas Técnicas del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.
- 4.1.12.- Decreto Supremo N° 046-2001-EM. Reglamento de Seguridad e Higiene Minera.
- 4.1.13.- Decreto Supremo N° 055-2010-EM. Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en Minería.
- 4.1.14.- Decreto Supremo N° 010-2003-MIMDES. Reglamento de la Ley N° 27942 Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.
- 4.1.15.- Decreto Supremo N° 058-2003-MTC. Reglamento Nacional de Vehículos.
- 4.1.16.- Decreto Supremo N° 009-2005-TR. Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 4.1.17.- Decreto Supremo N° 015-2005-SA. Reglamento sobre Valores Límite Permisibles para Agentes Químicos en el ambiente de trabajo.
- 4.1.18.- Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA. Reglamento Nacional de Edificaciones.
- 4.1.19.- Decreto Supremo N° 013-2006-SA. Reglamento de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo.
- 4.1.20.- Decreto Supremo N° 016-2009-EM. Establecen disposiciones para las auditorías de los sistemas de gestión en seguridad y salud en el trabajo en empresas mineras.
- 4.1.21.- Decreto Supremo N° 008-2010-SA. Reglamento de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud.
- 4.1.22.- Resolución Ministerial N° 449-2001-SA-DM. Aprueban Norma Sanitaria para Trabajos de Desinsectación, Desratización, Desinfección, Limpieza y Desinfección de Reservorios de Agua, Limpieza de Ambientes y de Tanques Sépticos.
- 4.1.23.- Resolución Ministerial N° 374-2008-TR. Aprueban el listado de los agentes físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales que generan riesgos para la salud de la mujer gestante y/o el desarrollo normal del embrión y el feto, sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia y los períodos en los que afecta el embarazo; el listado de actividades, procesos, operaciones o labores, equipos o productos de alto riesgo; y, los lineamientos para que las empresas puedan realizar la evaluación de sus riesgos.

- 4.1.24.- Resolución Ministerial N° 375-2008-TR. Norma básica de ergonomía y de procedimiento de evaluación de riesgo disergonómico.
- 4.1.25.- Resolución Ministerial N° 376-2008-TR. Medidas Nacionales frente al VIH y SIDA en el lugar de trabajo.
- 4.1.26.- Resolución Directoral N° 134-2000-EM-DGM. Aprueban lineamientos para la elaboración de planes de contingencia a emplearse en actividades minero metalúrgicas relacionadas con la manipulación de cianuro y otras sustancias tóxicas o peligrosas.
- 4.1.27.- Resolución Jefatural N° 106-2009-INDECI. Modifican el Manual de Ejecución de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil.
- 4.1.28.- NTS N° 051-MINSA/OGDN-V.01, Norma Técnica de Salud para el transporte asistido de pacientes por vía terrestre.
- 4.1.29.- Resolución de Gerencia General N° 1041-GG-ESSALUD-99. Aprueban Directiva y formatos sobre Aviso e Investigación de Accidentes de Trabajo.

IV.2 4.2 MINERÍA

- 4.2.1.- Decreto Supremo N° 016-2009-EM. Establecen disposiciones para las auditorías de los sistemas de gestión en seguridad y salud en el trabajo en empresas mineras.
- 4.2.2.- Decreto Supremo N° 055-2010-EM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en minería.

IV.3 4.3 HIDROCARBUROS

- 4.3.1.- Decreto Supremo N° 052-93-EM. Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos.

V. SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

- 5.1.- Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG.
- 5.2.- Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- 5.3.- Ley N° 27699, Ley complementaria de fortalecimiento institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG).
- 5.4.- Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG.

- 5.5.- Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
- 5.6.- Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, Inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.
- 5.7.- Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERG.
- 5.8.- Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS-CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN.
- 5.9.- Resolución del Consejo Directivo N° 033-2009-OS-CD, Incorporan disposición complementaria al Reglamento de supervisión de actividades energéticas y mineras de OSINERGMIN.
- 5.10.- Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS-CD, Reglamento de supervisión de actividades energéticas y mineras.
- 5.11.- Resolución de Consejo Directivo N° 230-2009-OS/CD, Escala de Multas coercitivas aplicable para la Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras.
- 5.12.- Resolución de Consejo Directivo N° 233-2009-OS-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN.
- 5.13.- Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, Aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y la OEFA.
- 5.14.- Resolución de Consejo Directivo N° 004-2010-OEFA/CD, Crean el Registro de Supervisores y Fiscalizadores y aprueban Directiva "Procedimiento para la Contratación de Terceros Supervisores y Fiscalizadores para labores de Supervisión y Fiscalización Ambiental".
- 5.15.- Resolución de Consejo Directivo N° 222-2010-OS/CD, Reglamento de Uso de Sistemas de Posicionamiento Global (GPS).
- 5.16.- Resolución de Consejo Directivo N° 262-2010-OS/CD Modifican Anexo 1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN.
- 5.17.- Resolución de Consejo Directivo N° 286-2010-OS-CD. Tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones de seguridad y salud ocupacional para las actividades mineras.
- 5.18.- Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA-CD, Aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción

ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA

- 5.19.- Resolución de Consejo Directivo N° 002-2011-OEFA/CD, Directiva denominada "procedimiento de acceso a la información pública que posea o produzca la entidad".
- 5.20.- Resolución de Procedimiento Consejo Directivo Administrativo N° 003-2011-OEFA/CD, Sancionador del Organismo Reglamento de del Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA.
- 5.21.- Resolución de Consejo Directivo N° 004-2011-OEFA/CD, Modifican disposición transitoria de la Directiva "Procedimiento para la Contratación de Terceros Supervisores y Fiscalizadores para labores de Supervisión y Fiscalización Ambiental.
- 5.22.- Resolución de Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental.
- 5.23.- Resolución de Gerencia General Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 012, Criterios Específicos de Sanción que se deberán aplicar en la imposición de sanciones previstas en diversos numerales de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escalas de Multas y Sanciones del OSINERGMIN.



**NORMAS DEL CONSEJO NACIONAL DEL
AMBIENTE-CONAM)**

Norma	Sumilla	Fecha de Publicación
2001		
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 108-2001-CONAM-PCD	Modifican el Texto Único de Procedimientos Administrativos del CONAM	23/11/2001
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 054-2001-CONAM-PCD	Declaran el inicio de actividades del Programa Anual 2001 para la aprobación de estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles	06/07/2001
2002		
No se publicaron normas de carácter general		
2003		
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 023-2003-CONAM-PCD	Autorizan publicación de Guía de Gestión Ambiental Sectorial	22/03/2003
2004		
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 062-2004-CONAM-PCD	Declaran inicio de Actividades del Programa Anual de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles 2004	20/06/2004
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 063-2004-CONAM-PCD	Aprueban inicio de Consulta Pública sobre propuesta de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Radiaciones no ionizantes	20/06/2004
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 114-2004-CONAM-PCD	Autorizan Crédito Suplementario en el Presupuesto Institucional del CONAM para el año fiscal 2004	23/09/2004
2005		

DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 004-2005-CONAM-CD	Aprueban Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos	02/06/2005
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 022-2004-CONAM-CD	Aprueban Programa Nacional de Agrobiodiversidad	19/08/2005
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 015-2005-CONAM-CD	Aprueban Directiva para la aplicación del Reglamento de los Niveles de Estados de Alerta Nacionales para Contaminación del Aire	28/09/2005
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 018-2005-CONAM-CD	Aprueban Índice de Nocividad de los Combustibles (INC) para el período 2005 - 2006	02/12/2005
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 213-2005-CONAM-PCD	Modifican Sección III de las Directrices para la elaboración de Planes de Acción para mejorar la Calidad del Aire	24/12/2005
2006		
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 009-2006-CONAM-CD	Aprueban Lineamientos Complementarios de las Guías de los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental	04/05/2006
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 010-2006-CONAM-CD	Aprueban la Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica"	26/06/2006
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 011-2006-CONAM-CD	Aprueban Plan de Acción "A Limpiar el Aire de la Cuenca Atmosférica de la ciudad de Iquitos"	26/06/2006
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 020-2006-CONAM-CD	Aprueban Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya	02/08/2006
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 026-2006-CONAM-CD	Modifican y/o precisan el Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya	15/10/2006
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 016-2006-CONAM-CD	Aprueban Plan Integral de Saneamiento Atmosférico para Lima y Callao, PISA 2005 - 2010	19/10/2006
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 028-2006-CONAM-CD	Modifica el Decreto del Consejo Directivo Nº 016-2006-CONAM/CD que aprobó el Plan Integral de Saneamiento Atmosférico para Lima y Callao, PISA	02/12/2006

	2005 - 2010	
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 029-2006-CONAM-CD	Aprueban Cronograma de Priorizaciones para la aprobación progresiva de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles	02/12/2006
2007		
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 003-2007-CONAM-CD	Aprueban propuesta de Decreto Supremo para la Aprobación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Agua y su Estrategia de Implementación	23/02/2007
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 004-2007-CONAM-CD	Aprueban propuesta de Límites Máximos Permisibles (LMP) de Emisiones Gaseosas y Partículas del Subsector Electricidad	23/02/2007
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 007-2007-CONAM-CD	Aprueban propuesta de los Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes de la Industria de Harina y Aceite de Pescado	12/04/2007
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 017-2007-CONAM-CD	Aprueba, con fines de Consulta Pública, la Propuesta de Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos	21/09/2007
DECRETO DEL CONSEJO DIRECTIVO Nº 015-2007-CONAM-CD	Aprueban Plan de Contingencia para Estados de Alerta por Contaminación del Aire en la Cuenca Atmosférica de La Oroya	03/10/2007
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 200-2007-CONAM-PCD	Aprueban la Propuesta de Límites Máximos Permisibles de emisiones gaseosas y partículas para el Sub-sector Hidrocarburos	30/12/2007
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 201-2007-CONAM-PCD	Aprueban la Propuesta de Límites Máximos Permisibles de emisiones para las actividades industriales de papel y cemento y para calderas de vapor de uso industrial	30/12/2007
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 202-2007-CONAM-PCD	Aprueban la Propuesta de modificación y actualización de Límites Máximos Permisibles de emisiones contaminantes para vehículos automotores que circulen en la red vial	30/12/2007
2008		
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 199-2007-CONAM-PCD	Aprueban propuesta de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo	26/01/2008
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 036-2008-CONAM-PCD	Aprueban Propuesta de Actualización del Estándar Nacional de Calidad Ambiental (ECA) para Aire del Dióxido de Azufre (SO ₂)	13/02/2008
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 037-2008-CONAM-PCD	Aprueban la Propuesta Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Aire para Cadmio, Arsénico, Bismuto, Antimonio y Talio	13/02/2008
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 038-2008-CONAM-PCD	Aprueban la Propuesta Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Aire para Compuestos Orgánicos Volátiles, Hidrocarburos Totales y Material	13/02/2008



	Particulado con diámetro menor a 2.5 micras	
RESOLUCION PRESIDENCIAL Nº 093-2008-CONAM-PCD	Declaran en Emergencia Ambiental la zona de vertimiento de aguas servidas del Interceptor Norte ubicada en Taboada, Provincia Constitucional del Callao	15/05/2008
MINISTERIO DEL AMBIENTE		
DECRETO SUPREMO Nº 001-2008-MINAM	Modifican el Reglamento para la Implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú, aprobado por D.S. Nº 030-2005-AG	17/07/2008
DECRETO SUPREMO Nº 002-2008-MINAM	Aprueban los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua	31/07/2008
DECRETO SUPREMO Nº 003-2008-MINAM	Aprueban Estándares de Calidad Ambiental para Aire	22/08/2008
DECRETO SUPREMO Nº 004-2008-MINAM	Modifican artículo 6 del D.S. Nº 024-93-AG en lo que se refiere a la composición del Consejo Directivo del PROFONANPE	30/08/2008
DECRETO SUPREMO Nº 005-2008-MINAM	Decretan prórroga de suspensión de Acápito II del Anexo Nº 1 del Decreto Supremo Nº 047-2001-MTC	16/09/2008
RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 047-2008-MINAM	Ámplían plazo para la entrega a la PCM de informe del proceso de transferencia de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	10/10/2008
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 054-2008-MINAM	Declaran la desactivación y extinción del CONAM, al haber concluido su fusión con el Ministerio del Ambiente	04/11/2008
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 059-2008-MINAM	Modifican la R.M. Nº 047-2008-MINAM en lo relativo a plazo para la entrega a la PCM de informe sobre proceso de transferencia de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas	07/11/2008
DECRETO SUPREMO Nº 006-2008-MINAM	Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado - SERNANP	15/11/2008
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 077-2008-MINAM	Declaran el 6 de diciembre como el "Día del Guardaparque"	30/11/2008
DECRETO SUPREMO Nº 007-2008-MINAM	Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente	06/12/2008
DECRETO SUPREMO Nº 008-2008-MINAM	Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1079 que Establece Medidas que Garanticen el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas	13/12/2008
2009		



DECRETO SUPREMO Nº 001-2009-MINAM	Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	07/01/2009
DECRETO SUPREMO Nº 002-2009-MINAM	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales	17/01/2009
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 087-2008-MINAM	Aprueban Reglamento de Acceso a Recursos Genéticos	18/01/2009
DECRETO SUPREMO Nº 003-2009-MINAM	Elevarán al rango de Decreto Supremo la Resolución Ministerial Nº 087-2008-MINAM y ratifican la aprobación del Reglamento de Acceso a los Recursos Genéticos	07/02/2009
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 015-2009-MINAM	Aprueban metas e indicadores de desempeño del Ministerio correspondientes al año fiscal 2009 para el cumplimiento de Políticas Nacionales y Sectoriales de su competencia	11/02/2009
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 044-2009-MINAM	Aprueban Directiva "Procedimiento para la Oficialización de Eventos por el Ministerio del Ambiente"	19/02/2009
RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 050-2009-MINAM	Aprueban desagregación de recursos a nivel funcional programático para la implementación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	28/02/2009
DECRETO SUPREMO Nº 004-2009-MINAM	Aprueban Reglamento del numeral 149.1 del Artículo 149 de la Ley Nº 28611 - Ley General del Ambiente	17/03/2009
DECRETO SUPREMO Nº 005-2009-MINAM	Categorizan la Zona Reservada Pampa Hermosa como Santuario Nacional Pampa Hermosa	27/03/2009
DECRETO SUPREMO Nº 006-2009-MINAM	Precisan denominación de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y adecúan su funcionamiento a las disposiciones del D. Leg. Nº 1013 y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	28/03/2009
DECRETO SUPREMO Nº 007-2009-MINAM	Adecúan la Comisión Nacional sobre la Diversidad Biológica - CONADIB a la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	28/03/2009
DECRETO SUPREMO Nº 008-2009-MINAM	Establecen disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas	24/04/2009
DECRETO SUPREMO Nº 009-2009-MINAM	Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público	15/05/2009
DECRETO SUPREMO Nº 010-2009-MINAM	Establecen el Área de Conservación Regional "Comunal Tamshiyacu Tahuayo"	16/05/2009
DECRETO SUPREMO Nº 011-2009-MINAM	Aprueba Límites Máximos Permisibles para las emisiones de la Industria de Harina y Aceite de Pescado y Harina de Residuos Hidrobiológicos	16/05/2009
DECRETO SUPREMO Nº	Aprueba la Política Nacional del Ambiente	23/05/2009

012-2009-MINAM		
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 104-2009-MINAM	Aprueban Directiva "Procedimiento para la Evaluación y Autorización de Proyectos de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y Captura de Carbono"	23/05/2009
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 121-2009-MINAM	Aprueban Plan de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximo Permisibles para el Año Fiscal 2009	07/06/2009
DECRETO SUPREMO Nº 013-2009-MINAM	Modifican el Artículo 14 del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica aprobado por Decreto Supremo Nº 087-2004-PCM	12/06/2009
DECRETO SUPREMO Nº 014-2009-MINAM	Decreto Supremo que establece la Reserva Nacional Matsés en el departamento de Loreto	27/08/2009
DECRETO SUPREMO Nº 015-2009-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Vilacota Maure y desafecta la Zona Reservada Aymara Lupaca	28/08/2009
DECRETO SUPREMO Nº 016-2009-MINAM	Aprueban actualización del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas	03/09/2009
DECRETO SUPREMO Nº 017-2009-MINAM	Precisan los límites del Santuario Nacional Tabaconas Namballe	04/09/2009
DECRETO SUPREMO Nº 018-2009-MINAM	Aprueban Reglamento de Uso Turístico en Áreas Naturales Protegidas	08/09/2009
DECRETO SUPREMO Nº 019-2009-MINAM	Aprueban el Reglamento de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	25/09/2009
DECRETO SUPREMO Nº 020-2009-MINAM	Prórroga de suspensión del acápite II del Anexo Nº 1 del Decreto Supremo Núm. 047-2001-MTC	20/11/2009
DECRETO SUPREMO Nº 021-2009-MINAM	Decreto Supremo que aprueba la categorización definitiva de la Zona Reservada Cordillera de Colán como Santuario Nacional Cordillera de Colán y Reserva Comunal Chayu Nain	10/12/2009
DECRETO SUPREMO Nº 022-2009-MINAM	Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	15/12/2009
DECRETO SUPREMO Nº 023-2009-MINAM	Aprueban Disposiciones para la implementación de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Agua	19/12/2009
2010		
DECRETO SUPREMO Nº 024-2009-MINAM	Decreto Supremo que aprueba el establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras	01/01/2010
DECRETO SUPREMO Nº 001-2010-MINAM	Aprueban inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA	21/01/2010
RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 011-2010-MINAM	Declaran la Zona Reservada Udima	02/02/2010

RESOLUCION MINISTERIAL Nº 07-2010-MINAM	Aprueban metas e indicadores de desempeño del Ministerio, correspondientes al año fiscal 2010	04/02/2010
DECRETO SUPREMO Nº 002-2010-MINAM	Decreto Supremo que declara a la laguna Parón como Patrimonio de la Nación	06/02/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 026-2010-MINAM	Aprueban los "Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial"	26/02/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 030-2010-MINAM	Aprueban la Directiva Nº 002-2010-MINAM "Incentivos, Estímulos y Mecanismos de Protección en el Marco del Código de Ética de la Función Pública para el personal del Ministerio del Ambiente"	10/03/2010
DECRETO SUPREMO Nº 003-2010-MINAM	Aprueba Límites Máximos Permisibles para los efluentes de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas o Municipales	17/03/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 038-2010-MINAM	Dictan medidas complementarias para la mejor aplicación del Decreto de Urgencia Nº 012-2010	17/03/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 046-2010-MINAM	Dictan medidas necesarias para la aplicación del Decreto de Urgencia Nº 012-2010	28/03/2010
DECRETO SUPREMO Nº 004-2010-MINAM	Decreto Supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas	30/03/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 089-2010-MINAM	Aprueban el Plan Anual de Transferencia Sectorial 2010 del Ministerio del Ambiente	21/05/2010
DECRETO SUPREMO Nº 005-2010-MINAM	Aprueban Reglamento de la Ley Nº 29419, Ley que regula la Actividad de los Recicladores	03/06/2010
DECRETO SUPREMO Nº 006-2010-MINAM	Decreto Supremo que establece Área de Conservación Regional Imiría	16/06/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 117-2010-MINAM	Declaran en Emergencia Ambiental el área afectada por el derrame de relaves mineros de la Compañía Minera Caudalosa S.A. en los distritos de Huachocolpa y Lircay, departamento de Huancaavelica	06/07/2010
DECRETO SUPREMO Nº 007-2010-MINAM	Aprueban el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Ministerio del Ambiente	13/07/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 122-2010-MINAM	Aprueban Precisiones al Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo de la Declaratoria de Emergencia Ambiental efectuada por la R.M. Nº 117-2010-MINAM	14/07/2010
DECRETO SUPREMO Nº 008-2010-MINAM	Crean el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	15/07/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 133-2010-MINAM	Aprueban "Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de la Ciudad de Chimbote"	06/08/2010

RESOLUCION MINISTERIAL Nº 134-2010-MINAM	Aprueban "Plan de Acción para la Mejora de la Calidad del Aire en la Cuenca Atmosférica de la Ciudad de Trujillo"	06/08/2010
DECRETO SUPREMO Nº 009-2010-MINAM	Decreto Supremo que modifica el Artículo 4 del Decreto Supremo Nº 006-2009-MINAM referido a la Comisión Nacional sobre Cambio Climático	10/08/2010
DECRETO SUPREMO Nº 010-2010-MINAM	Aprueban Límites Máximos Permisibles para la descarga de efluentes líquidos de Actividades Minero - Metalúrgicas	21/08/2010
DECRETO SUPREMO Nº 011-2010-MINAM	Modifican artículos del Decreto Supremo Nº 009-2009-MINAM - Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público	26/08/2010
DECRETO SUPREMO Nº 012-2010-MINAM	Aprueban el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	14/09/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 167-2010-MINAM	Aprueban el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - "Conservación de Bosques"	14/09/2010
DECRETO SUPREMO Nº 013-2010-MINAM	Declara de Interés Nacional la creación y desarrollo del Parque Ecológico Nacional	15/09/2010
RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 183-2010-MINAM	Aprueban "Lineamientos de Neutralidad y Transparencia del Ministerio del Ambiente, Organismos Adscritos, Programas y/o Proyectos del Sector, y de sus funcionarios, empleados y servidores públicos que prestan servicios en el Sector, antes y durante el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2010"	29/09/2010
DECRETO SUPREMO Nº 014-2010-MINAM	Aprueban los Límites Máximos Permisibles para las Emisiones Gaseosas y de Partículas de las Actividades del Sub Sector Hidrocarburos	07/10/2010
DECRETO SUPREMO Nº 015-2010-MINAM	Decreto Supremo que aprueba la categorización definitiva de la zona Reservada Pucacuro como Reserva Nacional Pucacuro	24/10/2010
DECRETO SUPREMO Nº 016-2010-MINAM	Modificación y Ampliación del Decreto Supremo Nº 013-2010-MINAM	11/11/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 225-2010-MINAM	Aprueban Plan de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) 2010-2011	16/11/2010
DECRETO SUPREMO Nº 017-2010-MINAM	Decretan prórroga de suspensión del acápite II del Anexo Nº 1 del D.S. Nº 047-2001-MTC	20/11/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 239-2010-MINAM	Aprueban el Procedimiento denominado "Disposiciones para la Revisión Aleatoria de Estudios de Impacto Ambiental aprobados por las autoridades competentes"	25/11/2010

RESOLUCION MINISTERIAL Nº 238-2010-MINAM	Plan de acción de adaptación y mitigación frente al cambio climático	02/12/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 244-2010-MINAM	Plan nacional de acción ambiental	03/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 018-2010-MINAM	Amplían el área destinada al Proyecto Especial "Parque Ecológico Nacional"	10/12/2010
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 245-2010-MINAM	Crean el "Premio a la Investigación Ambiental"	10/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 019-2010-MINAM	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional	14/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 020-2010-MINAM	Autorizan al pliego Ministerio del Ambiente la contratación para el reemplazo por cese de personal de plazas vacantes	14/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 021-2010-MINAM	Aprueban el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI	21/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 022-2010-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Choquequirao	24/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 023-2010-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Bosque de Puya Raimondi - Titankayoc	24/12/2010
DECRETO SUPREMO Nº 024-2010-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Ampiyacu - Apayacu	24/12/2010
2011		
DECRETO SUPREMO Nº 001-2011-MINAM	Denominan al Parque Ecológico Nacional creado por Decreto Supremo Nº 013-2010-MINAM, modificado por Decretos Supremos Nºs. 016 y 018-2010-MINAM, como Parque Ecológico Nacional "Antonio Raimondi"	06/01/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 007-2011-MINAM	Aprueban Lineamientos de Neutralidad y Transparencia del Ministerio del Ambiente y demás entidades vinculadas al Sector, empleados y servidores, antes y durante el proceso de Elecciones Generales 2011	14/01/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 013-2011-MINAM	Aprueban metas e indicadores de desempeño del Ministerio del año fiscal 2011 para el cumplimiento de las Políticas Nacionales y Sectoriales de su competencia	18/01/2011
DECRETO SUPREMO Nº 002-2011-MINAM	Amplían plazo previsto en el Decreto Supremo Nº 001-2010-MINAM	22/01/2011

RESOLUCION MINISTERIAL Nº 018-2011-MINAM	Levantando Emergencia Ambiental declarada a través de la R.M. Nº 117-2010-MINAM y precisada por la R.M. Nº 122-2010-MINAM, en área afectada por el derrame de relaves mineros de la Compañía Minera Caudalosa S.A.	28/01/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 021-2011-MINAM	Establecen porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones a ser usados por las entidades del Sector Público	02/02/2011
DECRETO SUPREMO Nº 003-2011-MINAM	Aprueban modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG	16/02/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 034-2011-MINAM	Dejan sin efecto las RR.MM Nºs. 038 y 046-2010-MINAM mediante las cuales se dictaron medidas complementarias para la aplicación del D.U. Nº 012-2010	18/02/2011
DECRETO SUPREMO Nº 004-2011-MINAM	Aplicación gradual de los porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones que debe usar y comprar el Sector Público	19/02/2011
DECRETO SUPREMO Nº 005-2011-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Alto Nanay - Pintuyacu - Chambira	18/03/2011
DECRETO SUPREMO Nº 006-2011-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Angostura Faical	18/03/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 075-2011-MINAM	Aprueban "Lineamientos Generales sobre Transferencia de Gestión del Ministerio del Ambiente"	08/04/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 083-2011-MINAM	Establecen disposiciones para la implementación de lo dispuesto mediante R.M. Nº 021-2011-MINAM	16/04/2011
DECRETO SUPREMO Nº 007-2011-MINAM	Modifica el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG, en lo referido a los Contratos de Administración	11/05/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 097-2011-MINAM	Aprueban Plan de Transferencia Sectorial 2011 del Ministerio del Ambiente	12/05/2011
DECRETO SUPREMO Nº 008-2011-MINAM	Decreto Supremo que declara Zona Reservada "Reserva Paisajística Cerro Khapia" y dicta disposiciones para la protección de los recursos hídricos en las cabeceras de cuenca del Cerro Khapia	28/05/2011
DECRETO SUPREMO Nº 009-2011-MINAM	Aprueban inicio del proceso de transferencia de funciones en materia ambiental de los Sectores Industria y Pesquería, del Ministerio de la Producción al OEFA	03/06/2011
DECRETO SUPREMO Nº 010-2011-MINAM	Decreto Supremo que integra los plazos para la presentación de los instrumentos de gestión	15/06/2011

	ambiental de las actividades minero - metalúrgicas al ECA para agua y LMP para las descargas de efluentes líquidos de actividades minero - metalúrgicas	
DECRETO SUPREMO Nº 011-2011-MINAM	Decreto Supremo que autoriza la constitución del Fideicomiso para la administración de recursos recaudados por concepto de multas impuestas por infracciones a normas ambientales	17/06/2011
DECRETO SUPREMO Nº 012-2011-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Bosque Huacrupe - La Calera	23/06/2011
DECRETO SUPREMO Nº 013-2011-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Bosque Moyán - Palácio	23/06/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 141-2011-MINAM	Ratifican lineamiento para la aplicación de los Límites Máximos Permisibles	30/06/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 147-2011-MINAM	Aprueban el "Manual de Procedimientos: Para la Implementación del Esquema de Transferencias Directas Condicionadas del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático" del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - "Conservación de Bosques"	06/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 014-2011-MINAM	Aprueban el Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA PERÚ: 2011-2021	09/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 015-2011-MINAM	Aprueban el Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales	09/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 016-2011-MINAM	Establecen Disposiciones Complementarias para la custodia, seguridad y gestión del Parque Ecológico Nacional "Antonio Raimondi"	09/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 017-2011-MINAM	Decreto Supremo que aprueba la categorización de la Zona Reservada San Fernando como Reserva Nacional San Fernando	09/07/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 156-2011-MINAM	Aprueban Reglamento del Comité de Administración del Fideicomiso constituido mediante D.S. Nº 011-2011-MINAM	20/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 018-2011-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Huaytapallana	21/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 019-2011-MINAM	Decreto Supremo que establece el Área de Conservación Regional Bosques Secos de Salitral - Huarmaca	21/07/2011
DECRETO SUPREMO Nº 020-2011-MINAM	Decreto Supremo de categorización definitiva de la Zona Reservada Udimá en Refugio de Vida Silvestre Bosques Nublados de Udimá	21/07/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 168-2011-MINAM	Aprueban el Plan Sectorial de Desarrollo de Capacidades 2011-2015 del Sector Ambiental, para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales	28/07/2011

RESOLUCION MINISTERIAL Nº 273-2011-MINAM	Aprueban modificación del TUPA del Ministerio del Ambiente	24/11/2011
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 279-2011-MINAM	Aprueban el Mapa de Vulnerabilidad Física del Perú a escala 1:250,000, Primera Versión 2011	02/12/2011
2012		
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 008-2012-MINAM	Aprueban las metas e indicadores del desempeño del Ministerio correspondiente al año fiscal 2012	17/01/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 018-2012-MINAM	Aprueban Directiva para fortalecer el desempeño de la gestión ambiental sectorial	28/01/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 040-2012-MINAM	Modifican el TUPA del Ministerio en extremo referido a calificación del procedimiento "Recurso de Apelación de Actos dictados en los Procesos de Selección"	01/03/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 052-2012-MINAM	Aprueban Directiva para la Concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	08/03/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 085-2012-MINAM	Aprueban Manual de Procedimientos - MAPRO del Ministerio del Ambiente	29/03/2012
DECRETO SUPREMO Nº 001-2012-MINAM	Aprueban el Reglamento Nacional para la Gestión y Manejo de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos	27/06/2012
DECRETO SUPREMO Nº 002-2012-MINAM	Aprueban Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	11/08/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 224-2012-MINAM	Modifican el TUPA del Ministerio del Ambiente, en cuanto a la forma de acreditación del pago por derecho de trámite del Procedimiento 2: "Aprobación de Proyecto de Reducción de Emisiones de GEI y Captura de Carbono", y demás aspectos de forma	30/08/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 225-2012-MINAM	Aprueban Plan de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) para el período 2012-2013	30/08/2012
DECRETO SUPREMO Nº 003-2012-MINAM	Decreto Supremo que precisa los límites del Área de Conservación Regional Humedales de Ventanilla	06/09/2012
DECRETO SUPREMO Nº 004-2012-MINAM	Aprueban Disposiciones Complementarias para el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso	06/09/2012
RESOLUCION MINISTERIAL Nº 220-	Aprueban Plan Anual de Transferencia 2012 del Sector Ambiental	06/09/2012



2012-MINAM		
RESOLUCION MINISTERIAL N° 246-2012-MINAM	Aprueban el "Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2012 del Ministerio del Ambiente"	18/09/2012
DECRETO SUPREMO N° 005-2012-MINAM	Decreto Supremo que modifica el Reglamento Interno Del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales	23/10/2012
DECRETO SUPREMO N° 006-2012-MINAM	Decreto Supremo que aprueba la categorización definitiva de la Zona Reservada Güeppi como Parque Nacional Güeppi - Sekime, así como de la Reserva Comunal Huimeki y la Reserva Comunal Airo Pai	26/10/2012
DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM	Aprueban Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales	10/11/2012
DECRETO SUPREMO N° 008-2012-MINAM	Aprueban Reglamento de la Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados al Territorio Nacional por un período de 10 años	14/11/2012
DECRETO SUPREMO N° 009-2012-MINAM	Modifican Decreto Supremo N° 047-2001-MTC, que establece Límites Máximos Permisibles de Emisiones Contaminantes para Vehículos Automotores que circulen en la Red Vial	18/12/2012
DECRETO SUPREMO N° 010-2012-MINAM	Aprueban Protocolo de Intervención Conjunta en las Acciones de Supervisión y Fiscalización Ambiental Minera	19/12/2012
RESOLUCION MINISTERIAL N° 334-2012-MINAM	Aprueban el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2013-2016 (PESEM - 2013-2016) del Sector Ambiente	27/12/2012
RESOLUCION MINISTERIAL N° 339-2012-MINAM	Determinan la calificación de nuevas Zonas de Atención Prioritaria en el ámbito geográfico de la cuenca atmosférica de diversas provincias	28/12/2012
RESOLUCION MINISTERIAL N° 340-2012-MINAM	Aprueban Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente 2009-2011 y el Reporte de las Acciones y Resultados del Ministerio, correspondiente al año 2012	28/12/2012
ene-13		
RESOLUCION MINISTERIAL N° 026-2013-MINAM	Aprueban la Agenda Nacional de Acción Ambiental - AgendAmbiente 2013-2014	28/01/2013

FUENTE: MINISTERIO DEL AMBIENTE-FEBRERO DEL 2013



**SENTENCIAS DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL EN MATERIA
AMBIENTAL**

EXPEDIENTE	Sumilla	Fecha de Sentencia
00005-2012-PI/TC	PROCEDIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD Demandante:Presidente de la República Demandado:Gobierno regional de Junín Sentencia:Declara fundada en parte la demanda contra la ordenanza Regional No108-2011-GRJ/CR	23/10/2012
04216-2008-PA/TC	PROCEDIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD Demandante:Nory Wilfredo Ramos Demandado:Sentencia de Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de Arequipa Sentencia:Declara fundada la demanda de Amparo y ordena la demolición de la Planta de harina de Pescado Natalia SAC.Dsitrito de Ocoña-Camaná-Arequipa	06/03/2013
0061-2012-PI/TC	PROCEDIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD Demandante:Fiscal de la Nación Demandado:Gobierno Regional de Cajamarca /Ordenanza Regional de Cajamarca No036-2011-GR-CAJ-CR que declare inviable Proyecto Minero CONGA Sentencia:Declara fundada la demanda de Inconstitucionalidad en consecuencia inconstitucional la Ordenanza Regional de Cajamarca No036-2011-GR-CAJ-CR	17/04/2012
000470-2013-PA/TC	RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL Demandante:Doña Maria del Carmen Gloria Reategui Rósello de Navarro y otros Demandado:Sentencia de fjs 87 ,su fecha 20/09/2012 expedida por la 5ta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que declaró infundado la demanda de amparo en autos. Sentencia:Declara infundada la demanda al no haberse acreditado la violación del derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al artículo 2.22 de la Constitución.	08/05/2013
003343-2007-PA/TC	RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL Demandante:Don Jaime Hans Bustamante Jhonson Demandado:Resolución de la Primera Sala Mixta Descentralizada de la Corte Superior de Justicia de San Martín de fojas 926,del 10/05/2007,que declara	19/02/2011

	<p>infundada la demanda de autos. Sentencia: Declara fundada la demanda, queda prohibida la última fase de exploración y explotación del lugar Cordillera Escalera, por la incompatibilidad de conservación y explotación.</p>	
00008-2010-PI/TC	<p>PROCEDIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD Demandante: Presidente de la República Demandado: . Municipalidad Provincial de Víctor Fajardo, Ayacucho Sentencia: Declarar FUNDADA la demanda, y en consecuencia, inconstitucional la Ordenanza Municipal N.º 04-2008-MPF-H/A, del 2 de abril de 2008, emitida por la Municipalidad Provincial de Fajardo, del Departamento de Ayacucho.</p>	25/07/2011
01848-2011-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL Demandante: Don Celso Santa Cruz Izquierdo en su calidad de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pulán - Santa Cruz, Demandado: la resolución expedida por la Sala Mixta Descentralizada Permanente e Itinerante de Santa Cruz- Chota de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, de fojas 705, su fecha 4 de mayo de 2010, que declaró infundada la demanda de amparo de autos Sentencia: Declara infundada la demanda al no haberse acreditado la denunciada afectación del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, la demanda debe ser desestimada.</p>	19/10/2011
00316-2011-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL Demandante: Empresa Minera de Servicios Generales S.R.L. y otros Demandado: contra la resolución expedida por la Sala Superior Mixta y de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, de fojas 589, su fecha 19 de noviembre de 2010, que declaró infundada la demanda de autos. Sentencia: Declarar INFUNDADA la demanda. De acuerdo a lo expuesto es claramente deducible que el derecho a la empresa de las demandantes tampoco ha sido vulnerado. Y es que la libertad de empresa "traspasa sus límites cuando es ejercido en contra de la moral y las buenas costumbres, o pone en riesgo la salud y la seguridad de las personas. Consecuentemente, el ejercicio del derecho a la libertad de empresa, para estar arreglado a derecho, ha de hacerse con sujeción a la ley y, por ello, dentro</p>	17/07/2012

	de las limitaciones básicas que se derivan de la seguridad, la higiene, la salud, la moralidad o la preservación del medio ambiente" (STC 3330-2004-PA/TC, fund. 32). Por consiguiente, como se ha apreciado, la normativa cuestionada se enmarca dentro de parámetros razonables al delimitar la actividad de los demandantes.	
00323-2011-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Municipalidad Distrital de Barranquita</p> <p>Demandado: resolución expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Tarapoto de la Corte Superior de Justicia de San Martín, de fojas 1063, su fecha 10 de diciembre de 2010, que revocando la apelada declaró fundada la excepción de prescripción deducida por el Procurador Público a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Agricultura, y en consecuencia nulo todo lo actuado y concluido el proceso de amparo de autos.</p> <p>Sentencia: Declarar INFUNDADA la demanda, la Municipalidad recurrente invoca en su demanda una supuesta afectación del derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, denunciando que la Resolución Ministerial N.º 255-2007-AG fue emitida sin contar con el respectivo estudio de impacto ambiental previsto en la ley. Del mismo modo cuestiona que la referida resolución ministerial haya sido suscrita sin que el proyecto agrícola "Palmas del Oriente" fuese declarado como "de interés nacional o regional".</p>	25/05/2011
01893-2009-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Minera Yanacocha S.R.L</p> <p>Demandado: la sentencia expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 720, su fecha 19 de noviembre de 2008, que declaró improcedente la demanda de amparo de autos;</p> <p>Sentencia: REVOCAR la resolución apelada y ordenar al juez de primera instancia que proceda a admitir la demanda y la resuelva dentro de los plazos establecidos en el CPConst.</p>	10/12/2010
00339-2010-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Luis David Enríquez Benito</p> <p>Demandado: la sentencia expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Tacna, de fojas 567, su fecha 27 de noviembre de 2009, que declaró infundada la demanda de amparo de autos;</p> <p>Sentencia: Declarar improcedente la demanda y —, el</p>	31/08/2010

	Tribunal Constitucional estima que, en las actuales circunstancias, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia al haberse producido la sustracción de la materia controvertida, siendo de aplicación, a contrario sensu, el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, razones, todas, por las cuales la demanda debe ser desestimada por improcedente.	
0102-2010-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Jhon William Monge Mariño</p> <p>Demandado: la sentencia expedida por la Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Junin, de fojas 802, su fecha 14 de setiembre de 2009, que declaró improcedente la demanda de autos .</p> <p>Sentencia: Declarar Improcedente la demanda. Se formula el pedido de diálogo entre las partes para buscar la armonía para conseguir el progreso de la región.</p>	22/09/2010
01963 2013-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Entidad Prestadora de Servicios y Saneamiento Tacna S.A</p> <p>Demandado: la sentencia expedida por la Sala Especializada Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Tacna, de fojas 1074, su fecha 18 de marzo de 2013, que declaró improcedente la demanda de autos.</p> <p>Sentencia: Declarar Improcedente la demanda. Por tal motivo, este Colegiado considera que la presente demanda debe ser declarada improcedente en virtud de lo establecido en el artículo 5° inciso 2 del Código Procesal Constitucional, máxime si se tiene en consideración: (i) que los cuestionamientos contra la convalidación del estudio de impacto ambiental se fundamentan en la amenaza de derechos difusos que vienen siendo analizados en el citado proceso contencioso administrativo; y, (ii) que la jurisdicción constitucional no puede interferir en la tramitación de dicho proceso.</p>	18/07/2014
03063-2011-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: don Florencio Gregorio Arana Téllez</p> <p>Demandado: resolución expedida por la Sala Especializada Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Tacna, de fojas 249, su fecha 6 de junio de 2011, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Que en consecuencia, dado que los hechos y el petitorio de</p>	27/09/2011

	la demanda no inciden en forma directa en el contenido constitucionalmente protegido del derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la demanda debe ser declarada improcedente en aplicación del artículo 5.1º del Código Procesal Constitucional.	
00476-2013-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: don César Lorenzo Bernabé Gutiérrez</p> <p>Demandado: la resolución de fojas 109, su fecha 26 de setiembre de 2012, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que confirmando la apelada, declaró improcedente la demanda de autos</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Por tanto, la amenaza de violación que se ha denunciado es inexistente, como también lo es la que se ha planteado contra la codemandada en este proceso, pues entretanto esta no levante las observaciones advertidas, no está en la capacidad de implementar proyecto alguno. Por ello, el Tribunal considera que es de aplicación, <i>a contrario sensu</i>, el artículo 2.º del Código Procesal Constitucional. Así debe declararse.</p>	22/05/2013
3353- 2013-PC/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS)</p> <p>Demandado: la resolución de fojas 64, su fecha 8 de mayo de 2013, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos</p> <p>Sentencia: REVOCAR las Resoluciones de fechas 16 de mayo de 2012 del Décimo Juzgado Constitucional de Lima (fojas 24) y la resolución expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 8 de mayo de 2013 (fojas 64) que respectivamente rechaza y confirma la improcedencia liminar la demanda de cumplimiento. Y que admita a trámite la demanda y la resuelva de o de los plazos establecido en el Código Procesal Constitucional.</p>	30/01/2014
03816-2009-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Dan Export S.A.C</p> <p>Demandado: a la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, de fojas 656, su fecha 11 de mayo de 2009, que declara infundada la demanda de autos.</p> <p>Sentencia: Declarar INFUNDADA la demanda porque no se ha acreditado la vulneración de los derechos invocados. Finalmente, es pertinente resaltar que,</p>	30/03/2010

	según el artículo 2.º, inciso 14) de la Constitución, toda persona tiene derecho a “contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público”. La protección del medio ambiente, al ser un derecho fundamental y bien colectivo, apareja la necesidad de que toda norma jurídica que busque su precaución, prevención y reparación sea una norma de orden publico, pues se procura proteger un interés colectivo de toda la Nación. Por ello, tampoco puede considerarse que los requisitos para la importación de los decretos cuestionados limiten irrazonablemente el derecho a la libertad de contratación.	
01939-2011-PA/TC	RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL Demandante: Municipalidad Provincial de Espinar y el Gobierno Regional del Cusco, Demandado: la sentencia de fecha 8 de noviembre de 2011, en el proceso de amparo seguido por estos contra el Gobierno Regional de Arequipa y la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION) Sentencia: con el fundamento de voto del magistrado Álvarez Miranda, que se agrega Tener por aclarada la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de noviembre de 2011, conforme a lo expuesto en los fundamentos precedentes.	24/01/2012
00936-2009-PA/TC	RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL Demandante: don Álvaro Jesús Torres Enríquez Demandado: la sentencia expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 293, su fecha 10 de noviembre de 2008, que declaró infundada la demanda de autos. Sentencia: Declarar FUNDADA la demanda, por haberse acreditado la vulneración del derecho al trabajo del demandante. ORDENAR la reincorporación de don Álvaro Jesús Torres Enríquez en el cargo que venía desempeñando hasta antes de la violación de sus derechos constitucionales o en cualquier otro de igual nivel o categoría. Declarar IMPROCEDENTE la demanda en cuanto al pago de las remuneraciones dejadas de percibir, dejando a salvo el derecho para que se haga valer conforme a ley.	30/09/2010
01939-2011-AA/TC	ACCION DE AMPARO Demandante: el Procurador Público del Estado a cargo de los Asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros Demandado: Resolución N.º 210 del Juzgado Mixto de Espinar, de la Corte Superior de Justicia del Cusco, de fojas 3,446, su fecha 3 de mayo de 2011, que dispone	08/11/2011

	<p>remitir los actuados en cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional mediante la resolución del 26 de abril de 2011 (Expediente N.º 00076-2011-Q/TC).</p> <p>Sentencia: Declarar FUNDADO el recurso de agravio constitucional interpuesto por el Procurador Público del Estado a cargo de los Asuntos judiciales de la Presidencia del Consejo de Ministros encargado de la defensa de Proinversión, al haberse acreditado la vulneración de la garantía de la cosa juzgada y el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, y en consecuencia, Declarar NULA la resolución N° 197, de fecha 25 de febrero de 2011 (fojas 3,059) emitida en etapa de ejecución de sentencia por la Sala Única de Vacaciones de la Corte Superior de Justicia del Cusco.</p>	
03830-2010-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: don Willy Edgar Colina Salinas y don Aníbal José Carrión Salazar</p> <p>Demandado: la resolución de fojas 327, su fecha 9 de agosto de 2010, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Ica, que reformó la sentencia de fecha 17 de mayo de 2010, a fojas 272, que declaró fundada la demanda, declarándola improcedente</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Que sin perjuicio de lo expresado, este Colegiado estima que pese a que la presente demanda no puede ser atendida en sede constitucional, se deja a salvo el derecho de los recurrentes para que lo hagan valer, en todo caso, en la vía y forma legal que corresponda, siendo aplicable el artículo 5º, inciso 2) del Código Procesal Constitucional.</p>	16/07/2013
00005-2009-PC/TC	<p>CONFLICTO DE COMPETENCIAS</p> <p>Demandante: Municipalidad Distrital de Jesús María</p> <p>Demandado: Municipalidad Metropolitana de Lima</p> <p>Sentencia: Declarar INFUNDADA la demanda de Conflicto de Competencias. No se ha procedido de esa manera, pese a haberse desafectado un bien del uso público para convertirlo a un bien de servicio público. En ese sentido, ningún reproche al modo cómo ejerció sus atribuciones –considera el Tribunal– puede efectuarse a la Municipalidad de Lima. Ella actuó en ejercicio de sus atribuciones y dentro de los alcances de los artículos 154 y 157 de la Ley Orgánica de Municipalidades, así como en la Primera Disposición Final de la Ordenanza 296-MML. Por ello, el Tribunal</p>	17/03/2011

	es del criterio que no se ha afectado las atribuciones de la Municipalidad de Jesús María, por lo que debe desestimarse la pretensión.	
00732 2010-PAJTC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Industrial Pesquera Santa Mónica S.A</p> <p>Demandado: la resolución expedida por la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Que de lo reseñado en el fundamento precedente se desprende que al margen de las afirmaciones de la empresa recurrente, las resoluciones administrativas que impugna se encuentran razonablemente motivadas, por lo que no se les puede imputar las violaciones a los derechos que alega la empresa recurrente</p>	06/09/2010
03985-2011-PHC/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: don Serman de la Cruz Flores, abogado de don Ángel José Fernández</p> <p>Demandado: la resolución expedida por la Primera Sala Penal de la Corte Superior de Justicia de Loreto, de fojas 379, su fecha 2 de agosto de 2011, que declaró improcedente la demanda de autos</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Que si bien la Resolución N.º 761-2010-MP-FEMA-LORETO-JGRS dispone el archivo provisional de la denuncia contra el recurrente no se ha acreditado que la cuestionada denuncia haya sido reabierta. Debe tenerse presente también que de acuerdo al artículo 159º de la Constitución Política del Perú, corresponde al Ministerio Público ejercitar la acción penal pública, de oficio o a petición de parte, por lo que no puede impedírsele que en cumplimiento de dicha obligación, solicite los informes conforme lo exige la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente.</p>	13/03/2012
03 13 2012-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: empresa Soldexa S.A</p> <p>Demandado: la resolución expedida por la Sala Superior Mixta Descentralizada de Pisco de la Corte Superior de Justicia de Ica, de folios 219, su fecha 10 de julio de 2012, que declaró fundada la excepción de incompetencia.</p> <p>Sentencia: Declarar FUNDADA la demanda en lo que se refiere a la afectación del derecho a al debido proceso, entendido en una vulneración al principio de jerarquía normativa, al derecho a la propiedad y a la libertad de trabajo de la recurrente.</p>	05/11/2013

02074-2011-PHC/TC	<p>Demandante: don César Augusto Rivero Ortiz, a favor de don Pedro Colón Claros Pacheco,</p> <p>Demandado: la resolución expedida por la Cuarta Sala Especializada en lo Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 1117, su fecha 18 de enero de 2011, que declaró improcedente la demanda de autos</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Que en el caso de autos no se aprecia conexión de los hechos materia de la demanda con el contenido del derecho protegido, al no existir un ingreso violento de terceros al espacio físico que constituye el domicilio del favorecido don Pedro Colon Claros Pacheco; siendo así, no se ha vulnerado sus derechos a la inviolabilidad de domicilio y a la libertad individual, al no tratarse de actuaciones que comportan una afectación directa y concreta en el derecho a la libertad individual del beneficiario, por lo que la demanda debe ser desestimada. En conclusión, estando a que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido por el derecho invocado, cabe desestimarla en aplicación del artículo 5.1º del Código Procesal Constitucional.</p>	12/03/2012
00329-2012-PHC/TC	<p>Demandante: don Percy Elvis Ochoa Mamani</p> <p>Demandado: la resolución de fecha 2 de diciembre de 2011, expedida por la Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, de fojas 292, su fecha 2 de diciembre de 2011, que declaró improcedente la demanda de hábeas corpus de autos</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda de hábeas corpus de autos.</p>	28/03/2012
01528-2010-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Federación Nativa de Madre de Dios y Ríos Afluentes (FENAMAD) y por don Moisés Martínez Suarez,</p> <p>Demandado: la resolución de la Sala Superior Mixta de la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, de fojas 214, su fecha 12 de marzo de 2010, que declara la nulidad de todo lo actuado e improcedente la demanda de autos</p> <p>Sentencia: REVOCAR la recurrida y la apelada, y ordenar la admisión a trámite de la demanda de autos, debiéndose correr traslado de ella a los emplazados y a los que, a criterio del juzgador, puedan verse afectados con la decisión a recaer en el</p>	21/10/2010

	proceso	
00343-2011-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: don Luis Gallegos Inquiltupa, en representación del Gobierno Regional del Cusco, y por don Eloy Ladislao Chancayauri, en representación de la Municipalidad Provincial de Espinar</p> <p>Demandado: la resolución de la Sala Constitucional y Social de la Corte Superior de Justicia del Cusco, de fojas 107, su fecha 22 de octubre de 2010, que declaró procedente la solicitud de inhibitoria del Juez del Primer Juzgado Mixto de Wanchaq, nulo todo lo actuado e improcedente la demanda de autos.</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda amparo de autos. Que, en consecuencia, estando a que la demanda de autos ha sido interpuesta ante juez incompetente, el Tribunal Constitucional estima que debe ser desestimada, toda vez que no se han respetado las reglas de competencia previstas en el artículo 51° del Código Procesal Constitucional, lo que constituye un requisito procesal insubsanable para la tramitación de un proceso de amparo.</p>	24/01/2012
03893-2009-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Amador Caycho Vega</p> <p>Demandado: la resolución expedida de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huanucode fecha 15 de Junio de 2009, que declaró improcedente la demanda en Autos.</p> <p>Sentencia: declara INFUNDADA la demanda. Pues se producen ruidos molestos y afectan el trabajo de los escolares de colegio contiguo.</p>	05/04/2010
0023-2009-PI/TC	<p>DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD</p> <p>Demandante: Gonzalo Tuñama Tuñama, en representación de más de 5000 ciudadanos</p> <p>Demandado: el Decreto Legislativo N.° 1079, que Establece Medidas que Garantizan el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas, publicado el 28 de junio de 2008, en el diario oficial <i>El Peruano</i>.</p> <p>Sentencia: Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto Legislativo N.° 1079, que Establece Medidas que Garantizan el Patrimonio de las Áreas Naturales Protegidas.</p>	21/09/2010
01918-2011-PA/TC	<p>RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL</p> <p>Demandante: Asociación Comité de Defensa del Medio Ambiente y la Salud del Distrito de Ventanilla</p> <p>Demandado: resolución expedida por la Sala Mixta</p>	16/07/2013

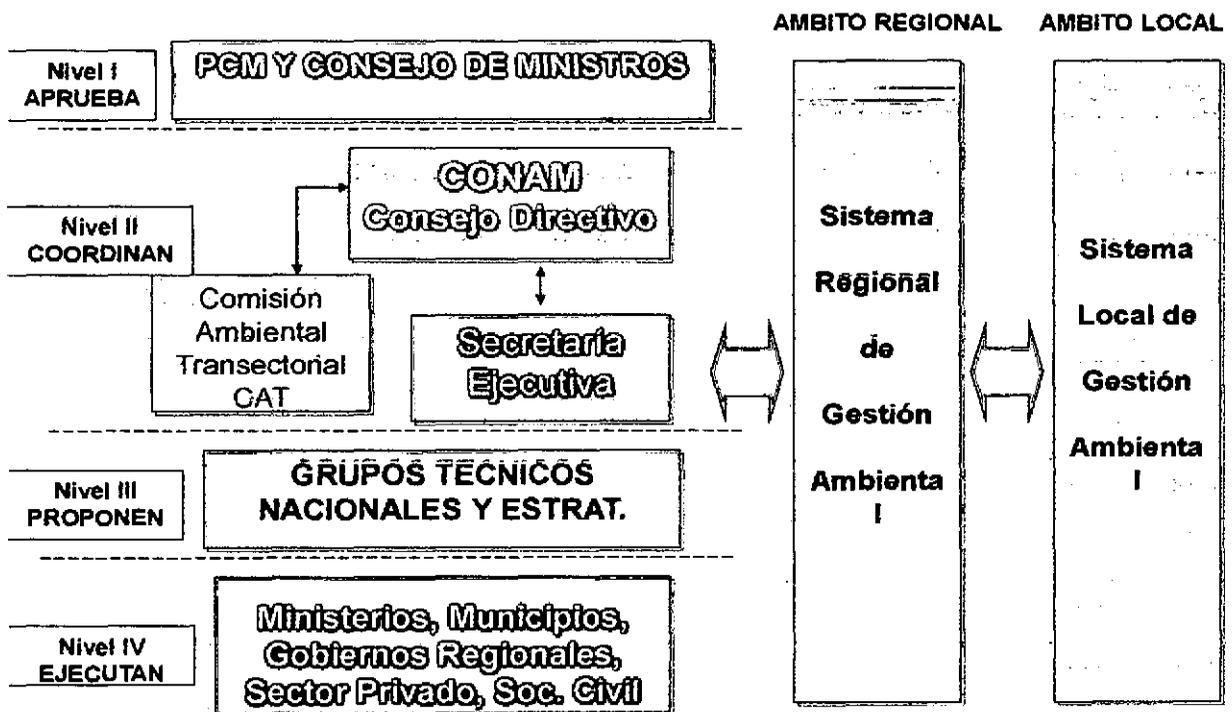
	<p>Transitoria de Ventanilla de la Corte Superior de Justicia de Callao, de fojas 2,705, su fecha 7 de abril de 2011, que declaró infundada la demanda de amparo de autos</p> <p>Sentencia: Declarar IMPROCEDENTE la demanda. Que sin embargo lo que este Tribunal Constitucional advierte de autos es que sucede, precisamente, todo lo contrario. Y es que de la revisión de los informes emitidos por la Dirección General de Salud (DIGESA) como órgano técnico competente dependiente del Ministerio de Salud y por la Dirección de Salud del Callao, y que resultan determinantes para la resolución de la controversia, se aprecia que se contradicen unos con otros, pues mientras unos concluyen que debe disponerse la clausura definitiva e inmediata del vertedero de residuos sólidos La Cucaracha a fin de eliminar el riesgo que supone sobre la salud pública, el ambiente y el bienestar de la población asentada en el entorno de dicho lugar, otorgándole una vida útil de 1.22 años, otros concluyen que no hay evidencia que acredite el deterioro de la salud de la población del entorno, que existen procedimientos para la identificación de residuos peligrosos, que existen condiciones de operación y funcionamiento aceptables y que no hay evidencia que su funcionamiento determine efectos negativos.</p>	
--	--	--



X. ANEXOS



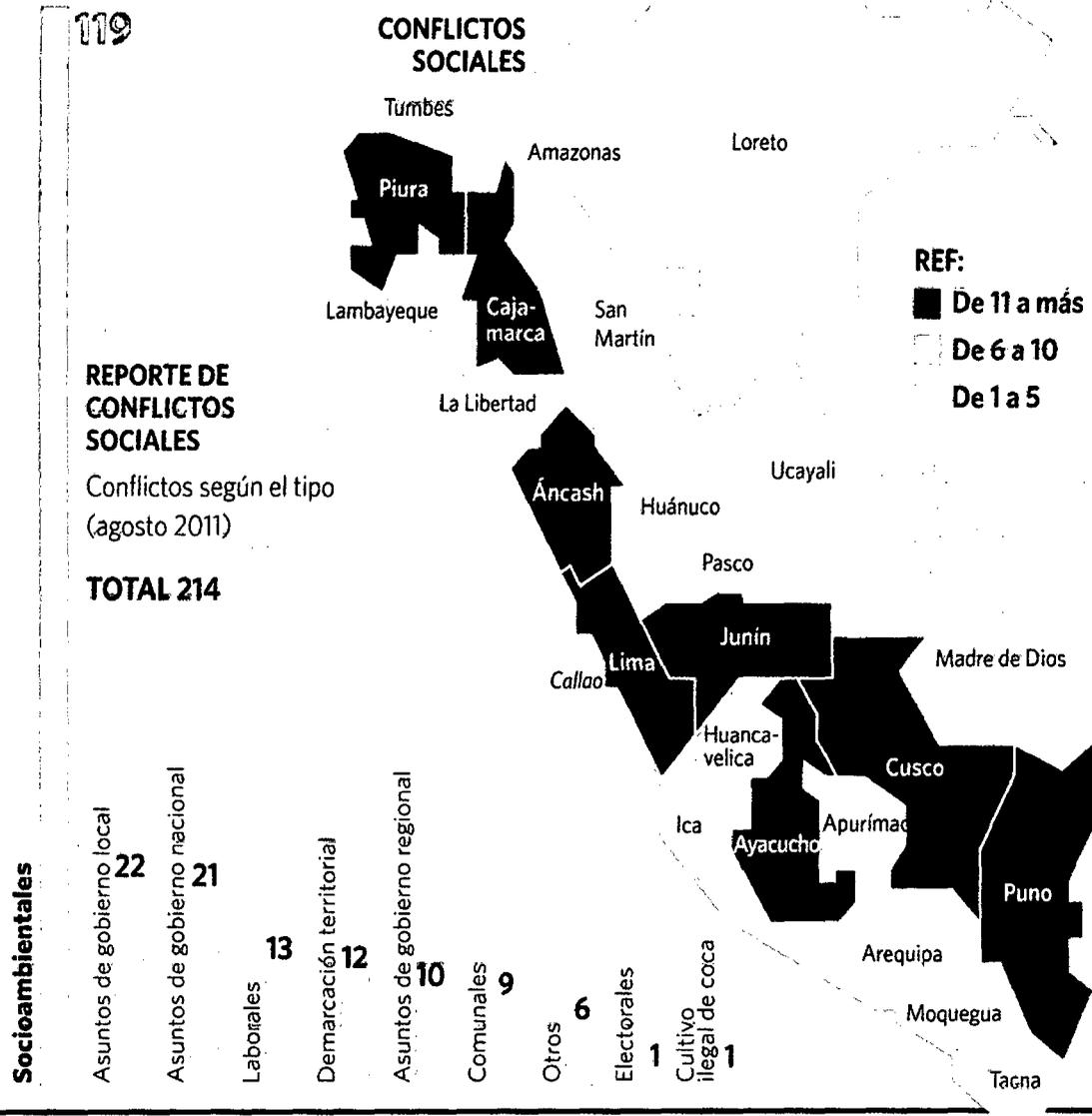
EI SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN AMBIENTAL



FUENTE: GOMEZ URQUIZO. "DERECHO AMBIENTAL". UAP. 2011

TEMA SOCIOAMBIENTAL ES PRINCIPAL CAUSA DE CONFLICTOS

La mayoría están vinculados a la actividad minera.



Fuente: Defensoría del Pueblo.

LA REPÚBLICA

FUENTE:DEFENSORIA DEL PUEBLO ,2011

PROBLEMAS AMBIENTALES Y CONFLICTOS SOCIO-AMBIENTALES

Categorías	2013						
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio
Nº de conflictos sociales	220	222	224	229	225	223	225
Nº de conflictos socio-ambientales	121	147	149	154	149	145	148
Minero	86	106	108	112	108	105	107
Hidrocarburos	18	21	21	20	19	18	19
Energéticos	5	7	9	8	8	8	8
Electricidad	1	2	1	1	1	1	1
Residuos y saneamiento	3	3	3	3	3	3	3
Forestales	4	4	3	4	4	4	4
Agroindustriales	2	2	2	2	2	2	2
Otros	2	2	2	4	4	4	4

FUENTE :ARRASCO DIAZ,AUGUSTO "DIPLOMADO ESPECIALIZADO EN D°AMBIENTAL "-CAL-09/2013

MATRIZ DE CONSISTENCIA(Fuente :Autor de Investigación)

Problema	Objetivos	Hipótesis	Variables	Metodología
¿Cuáles son los factores limitantes para una regulación jurídica ambiental que garanticen la seguridad jurídica en los derechos fundamentales de las poblaciones ante los daños y perjuicios de la actividad empresarial en la explotación de los recursos naturales con desarrollo sostenible en la economía nacional?	<p>A.1. OBJETIVO GENERAL</p> <p>Determinar las características que presente el marco regulatorio jurídico en materia ambiental, a fin de comprobar su eficacia dentro del marco institucional y legal de la explotación de los recursos naturales por las actividades empresariales en tomo a la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones vinculadas con ellas y el desarrollo sostenible en la economía peruana.</p> <p>A.2. OBJETIVO ESPECIFICO</p> <p>A.2.1. Determinar cuáles son los factores regulatorios jurídicos limitantes que impiden la protección efectiva de los derechos de las poblaciones vinculadas a la explotación de los recursos naturales del país y su incidencia en la seguridad jurídica de sus derechos fundamentales ante los daños y perjuicios de la actividad empresarial con el desarrollo sostenible en la economía peruana.</p>	<p>HIPOTESIS GENERAL</p> <p>"La deficiencia regulatoria jurídica de la Legislación ambiental y concordante nacional vigente hace que los derechos fundamentales de poblaciones donde se explotan los recursos naturales vinculados a los daños y perjuicios de la actividad empresarial en el desarrollo sostenible de la economía peruana, carezcan de eficacia jurídica y se encuentran limitados en cuanto a las garantías requeridas para su seguridad jurídica"</p>	<p>VARIABLE INDEPENDIENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • La normatividad jurídica en materia ambiental y concordante vinculada a la explotación de los recursos naturales nacionales. <p>VARIABLE DEPENDIENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las limitaciones de la Seguridad Jurídica a los derechos fundamentales de las poblaciones donde se explotan los recursos naturales vinculadas a la actividad empresarial en el país con desarrollo sostenible en la economía peruana. 	<p>TIPO DE MUESTRA Probabilística.</p> <p>DETERMINACIÓN DEL UNIVERSO Aplicación de normas jurídicas referidos a la legislación ambiental y de gestión ambiental</p> <p>MARCO MUESTRAL: Expedientes judiciales(civiles, penales, contencioso, administrativos y constitucionales) y del Tribunal Constitucional.</p> <p>UNIDAD DE ANÁLISIS Expedientes entre los años 2009 a 2013.</p> <p>TECNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS. Recolección de información bibliográfica a través de fichas de lectura y el análisis de las implicancias jurídicas y económicas de los casos producidos, con el acopio eventual de casos.</p> <p>TÉCNICAS ESTADÍSTICAS Técnicas estadísticas del porcentaje y proporciones, así como del incremento porcentual.</p>