

PIERRE FOY VALENCIA (EDITOR)

# DERECHO y AMBIENTE

*Nuevas Aproximaciones  
y estimativas*

## Capítulo 15



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO FONDO EDITORIAL 2001



IDEA - PUCP  
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Primera edición: abril de 2001

*Derecho y Ambiente. Nuevas aproximaciones y estimativas*

Copyright © 2001 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.  
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel.  
Telefax: 511-460-0872. Teléfonos 511-460-2870, 460-2291, anexos 220 y 356.  
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal: 1501052001-1168

Derechos Reservados  
ISBN: 9972-42-390-3

Impreso en Perú - Printed in Peru

# Consideraciones sobre el Sistema Jurídico Ambiental Peruano En busca del Derecho Ambiental (II)<sup>1</sup>

Pierre Foy Valencia

## Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NORMATIVA AMBIENTAL PERUANA. 1. Antecedentes normativos. 2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN). 3. Código Penal. 4. Normativa de promoción a las inversiones del sector privado. 5. Implicancias de las modificaciones del CMARN por la LMCIP. 6. Base constitucional. 7. Tendencias en la reciente normativa ambiental. *Tendencias ambientales en el sistema jurídico peruano*. III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA NORMATIVA PERUANA DE LOS RECURSOS NATURALES. 1. Base constitucional. 2. CMARN. 3. Recursos Naturales y CMARN. 4. Código Penal. 5. Normativa de promoción a las inversiones. 6. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LOASRN). Desarrollo Constitucional (1) 7. Diversidad Biológica. Desarrollo Constitucional (2) CMARN, Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), Protocolo del Convenio de Diversidad Biológica sobre Seguridad de la Biotecnología, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, Decisión 391, Ley de Prevención de riesgos derivados del uso de la Biotecnología, (Ley 1999). Areas Naturales Protegidas (ANPs). Desarrollo Constitucional (3). Normas específicas sobre Recursos Naturales, Tendencia a la modernización, promoción a las inversiones y la ambientalización, Reglamentación de las Leyes específicas sobre Recursos Naturales, Contenidos ambientales en la normatividad de menor jerarquía, Tendencias en los contenidos de los Reglamentos Ambientales, TUPAs (Textos Unicos de Procedimientos Administrativos). IV. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL. A. Premisas a considerar en relación con la normativa nacional referida a los Instrumentos para la Gestión Ambiental. 1. Aspecto conceptual. 2. Diversas acepciones y dimensiones. 3. Imprecisión conceptual en la normativa nacional. 4. CMARN. 5. Normativa sobre Promoción a las Inversiones. 6. Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). 7. Clasificación de los instrumentos de Gestión Ambiental en la normativa nacional. 8. Aspecto comparativo. 9. Normativa ambiental sobre los instrumentos de Gestión Ambiental. B. Estudios de Impacto Ambiental (EIAs). 1. Aspectos conceptuales. 2. Aspectos comparados. 3. Antecedentes. CMARN. 4. Promoción a las Inversiones. 5. Temáticas

<sup>1</sup> El presente ensayo constituye un corpus autónomo; no obstante ello, se inscribe en el marco de una secuencia temática y problemática de mayor aliento, cuya programación fuera señalada e iniciada en nuestro ensayo «En busca del Derecho Ambiental (I)», perteneciente a la anterior obra colectiva *Derecho y Ambiente. Aproximaciones y estimativas*. (IDEA-PUCP / Fondo Editorial PUCP / Facultad de Derecho PUCP, Lima, 1997) y que continuará secuencialmente en ulteriores trabajos.

que conciernen a la discusión jurídica sobre los EIA. 6. Perspectiva actual. 7. Normativa nacional sobre ordenamiento ambiental C. Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs). 1. Importancia técnica y conceptual. 2. Antecedentes normativos. 3. CMARN y Código Penal 4. Normativa sobre Inversiones. 5. Normativa sobre CONAM. 6. Reglamento Nacional para la Aprobación de ECAs y LMPs. 7. Normativa nacional sobre ordenamiento ambiental C. Ordenamiento ambiental. 1. Aspectos conceptuales y terminológicos. 2. Antecedentes y referencias. 3. Normativa nacional sobre ordenamiento ambiental. V. CONSIDERACIONES PARA UNA POLÍTICA AMBIENTAL PERUANA. ANEXO 1. Bases políticas para la constitucionalización ambiental y del desarrollo sostenible (Fundamentos y estimativas sobre Derecho constitucional ambiental) ANEXO 2. Textos Constitucionales relevantes sobre el Sistema Jurídico Nacional y Medio Ambiente. ANEXO 3. Normas sobre Estudios de Impacto Ambiental. ANEXO 4. Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs). ANEXO 5. Ordenamiento Territorial. FUENTES DOCUMENTALES.



«Cada día, muchos kilómetros cuadrados de bosque se convierten en papel de diario, pero no se conoce ningún proceso que permita la transformación del papel de diario en bosque»

Bertrand Russell<sup>2</sup>

## I. Introducción

El presente estudio tiene como propósito desarrollar un conjunto de premisas que permitan comprender los aspectos esenciales del sistema jurídico peruano en relación con la incorporación de las consideraciones ambientales y del desarrollo sostenible. Para esos efectos, retomamos como referencia las bases teóricas y conceptuales expuestas en un ensayo anterior<sup>3</sup>, lo cual de ningún modo limita la autonomía y comprensión del actual<sup>4</sup>.

Al respecto, hemos diseñado cuatro apartados —sin contar la presente introducción—, cada uno de los cuales es desarrollado con anotaciones específicas y aclaraciones a pie de página, en algunos casos un tanto exhaustivas. El primero de ellos aborda las consideraciones generales, a modo de premisas, sobre la normativa ambiental peruana; el segundo, complementario e inseparable del anterior, expone las premisas generales relativas al desarrollo de la normativa sobre los recursos naturales; en el tercero, desde una perspectiva más específica, elaboramos algunas premisas explicativas en relación con lo que nuestra legislación denomina *instrumentos de gestión*

<sup>2</sup> Bertrand Russell, *Nuevas esperanzas para un mundo en transformación*. Edit. Hermes, Colección Piragua, México, Buenos Aires, 1964, p. 72. Tal vez las frases del viejo Russell hoy en día ya no resulten tan fatídicas ante la presencia aluvional de la biotecnología contemporánea, sin embargo nos advierte acerca de la prudencia con la que se debe actuar en el manejo de los recursos que brinda la naturaleza.

<sup>3</sup> En el mencionado ensayo, en una primera parte estudiábamos el tema del Ambiente, Cultura y Desarrollo: las relaciones entre Ecología, Ambiente y Recursos Naturales; una aproximación a las dimensiones de la Realidad Ambiental, en particular la nacional; las interrelaciones entre sociedad y ambiente -desarrollo sostenible- y finalmente algunas consideraciones sobre economía, ambiente y recursos naturales. En la segunda parte establecíamos la relación y los marcos conceptuales entre sistema jurídico (Derecho) y ambiente, a modo de presentación de lo que doctrinariamente corresponde a una parte general del Derecho Ambiental: consideraciones generales sobre esta nueva disciplina y sus fundamentos constitucionales; el Derecho Ambiental y su desafío frente a las instituciones jurídicas tradicionales; el cuestionado trípode de la Gestión Ambiental de Brañes; finalizábamos con ciertas reflexiones acerca de la relación entre Derecho, Ambiente y Economía.

<sup>4</sup> Cabe aclarar que el presente trabajo, ex profesamente se enmarca en un enfoque menos teórico o conceptual que el anterior, pues hemos privilegiado un tanto el tratamiento informativo y descriptivo acerca del desarrollo y trama de nuestra normativa ambiental, que permita brindar un marco situacional básico sobre ésta. Procuraremos «reparar éstas omisiones» académicas en un futuro cercano, mediante un análisis más detallado y teórico.

*ambiental* (v.g.: evaluación de impacto ambiental; estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles; ordenamiento ambiental); y en el cuarto nos permitimos configurar algunos planteamientos con relación a lo que consideramos debieran tomarse como criterios rectores para una sana política ambiental nacional. Para finalizar, se incluyen 5 anexos: el primero se refiere a las bases políticas para la constitucionalización ambiental y del desarrollo sostenible, a modo de fundamentos y estimativas sobre Derecho constitucional ambiental —cuyo marco conceptual no sólo estaría referido a nuestro sistema jurídico constitucional—; el segundo es un cuadro de referencias sobre contenidos de relevancia ambiental constitucional; y los tres últimos son listados normativos básicos sobre determinados instrumentos de gestión ambiental según nuestro ordenamiento legal.

Importa dejar constancia de que al exponer las respectivas premisas iremos acotando una diversidad de aspectos y consideraciones específicas correspondientes al sistema jurídico ambiental peruano, léase componentes normativos, doctrinarios, principios jurídicos, aspectos orgánicos institucionales, consideraciones de política ambiental, entre otros, de acuerdo a nuestra concepción sistémica<sup>5</sup>. Ciertamente, el desarrollo exhaustivo de los aspectos del Derecho y, sobre todo, de la legislación ambiental especial en relación con nuestro país, es una tarea que será brindada en ulteriores trabajos que se encuentran en elaboración<sup>6</sup>.

## II. Consideraciones generales sobre la normativa ambiental peruana<sup>7</sup>

### 1. Antecedentes normativos

1.1. Con anterioridad a la Constitución Política de 1979 se carecía de una base jurídica fundamental en relación con el medio ambiente<sup>8</sup>, no obstante que desde tiempo atrás el país estaba comprometido con diversos instrumentos jurídicos internacio-

<sup>5</sup> Sobre todo, nos referimos a los siguientes elementos: a) Políticas, Estrategias y Principios; b) Normatividad sobre derechos y deberes; c) Normatividad procesal y procedimental; d) Sanciones (premios y castigos); e) Orgánico o institucional; f) Agentes destinatarios o usuarios de las normas; g) Ética y Cultural Ambiental. Ver sobre el control jurídico ambiental en Foy, 1997, p. 80 ss. Acerca de la emergencia del pensamiento sistémico, ver de Fritjof. Capra *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Edit. Anagrama, Barcelona, 1996.

<sup>6</sup> Puede revisarse de Javier Pulgar Vidal. «Política, legislación y gestión ambiental en el Perú». En Eloísa Trelles (Compil.). *Legislación y Gestión ambiental en los países andinos. Visión integral y análisis por país* (Tomo I), Lima, 1997. Igualmente de Pierre Foy «Consideraciones sobre el marco normativo del Derecho Ambiental Peruano». *Gaceta Jurídica*, Tomo 23 p. 45-A/57<sup>a</sup>, 1995.

<sup>7</sup> En éste apartado, procuraremos ceñirnos a los aspectos propiamente ambientales, con cargo a que en el siguiente lo complementemos con los referidos a recursos naturales, no obstante lo difícil que resulta escindir ambos aspectos.

<sup>8</sup> La Constitución Política del Perú del año 1933 —como no podía ser de otra manera dada la época y el estadio del desarrollo de las concepciones jurídicas no ambientales de entonces— sólo contenía



nales que directa o indirectamente concernían a los asuntos ambientales y de los recursos naturales<sup>9</sup>. Ciertamente, no se puede afirmar que los efectos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Humano (Estocolmo, 1972) hayan llegado temprano a nuestro sistema jurídico, como pudo ser tal vez el caso de Colombia, que en 1974 ya contaba con un Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente<sup>10</sup>.

1.2. Sin embargo, desde inicios del siglo XX<sup>11</sup>, en la normativa nacional se había desarrollado una vasta gama de dispositivos de lo más variados, dispersos e inorgánicos<sup>12</sup>, sobre todo en relación con los recursos naturales y los aspectos sanitarios<sup>13</sup>, desprovista de un enfoque integrador, toda vez que las consideraciones ambientales aún no se habían advertido o racionalizado de modo relevante, incluso no sólo para nuestro sistema jurídico. A partir de mediados de la década de los ochenta empieza a incorporarse —primero de manera tímida, y luego con mayor firmeza— la cuestión ambiental, en aspectos sobre todo vinculados al desarrollo

consideraciones básicas y tradicionales acerca del territorio y recursos naturales, más conocidos como fuentes naturales de riqueza (Art. 37º).

<sup>9</sup> Es el caso de la Convención para la protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América (Washington, 1940) o la Convención sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, CITES (Washington, 1973), por mencionar dos ejemplos.

<sup>10</sup> Podría decirse que determinados Convenios Internacionales posteriores a 1972 suscritos por el Perú y algunos componentes normativos internos expresan un cierto impacto de Estocolmo 72 en nuestra sistema jurídico; sin embargo, desde una perspectiva más global del sistema jurídico nacional como tal y de su recepción propiamente ambiental, a nuestro modo de ver se trataría de incidencias un tanto marginales. En buena cuenta, en lo esencial la normativa nacional le dio la espalda a Estocolmo 72 hasta fines de los ochenta en que si se le toma en cuenta lo será en función al nuevo tiempo o proceso referido a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, Río de Janeiro, 1992).

<sup>11</sup> Hacemos ésta mención por el prurito referencial y cronológico -acaso práctico o simbólico- de que las Leyes en nuestro país empiezan a enumerarse a partir del año 1904. Sin embargo la normativa ambiental, ciertamente no se circunscribe a éste estricto rango de disposiciones normativas. Sobre identificación de las normas ambientales o de relevancia ambiental en el Perú entre el año 1900-1987. Ver Andaluz-Valdez (1987).

<sup>12</sup> El año 1996 el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), afirmaba que el Perú no había sido modesto en cuanto a legislación ambiental, sólo que dicha producción legal era abundante, dispersa, contradictoria, con muchos vacíos y formalmente sancionadora, dejando abierta las puertas para la corrupción. Se indicaba que de 1904 a ese entonces se habían producido 4,554 normas (CAEE, 1997-a: 21). Ver más adelante en el apartado II, pto. 7.8 una crítica a las estadísticas de la normativa ambiental peruana.

<sup>13</sup> Charpentier-Hidalgo (1999: 13-14) señalan que las primeras disposiciones sobre contaminación ambiental se refieren a la actividad minera (década de 1920), en tanto que las disposiciones sobre control sanitario de plantas industriales corresponderán a la década de 1940.

agrario y a la Amazonía<sup>14</sup>, a los espacios urbanos<sup>15</sup>, a la búsqueda de una estrategia nacional para la conservación<sup>16</sup>, y, en buena cuenta, al propio proceso de regionalización<sup>17</sup> de ese entonces.

### 1.3. La Constitución de 1979 reconocía en su Art. 123 que:

*«Todos tienen el derecho de habitar en 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».*

Ahora bien, no obstante que dicho artículo se insertaba en el Título sobre Régimen Económico, por su propia naturaleza jurídica—independientemente de su «sede materia»— propiamente pertenecía al apartado «dogmático» de la Constitución, en tanto estipulación de derechos y deberes<sup>18</sup>. Por otra parte, se podían advertir en aquella carta constitucional diversos dispositivos con cierta relevancia o implicancia ambiental: es el caso del derecho a la salud integral, y su dimensión comunitaria (Art. 15); las referencias al suelo urbano (Art. 18); a los recursos naturales y a la Amazonía (arts. 118-122); al régimen agrario (Arts. 156-160); a las comunidades campesinas y nativas (Arts. 161-163); a los gobiernos locales, sobre todo respecto a la zonificación y el urbanismo (Art. 255); y a los gobiernos regionales (Arts. 259-268).

### 1.4. Posterior a 1979, y hasta la expedición del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, a lo ya mencionado se sumaron algunas normas centrales de importancia ambiental, aunque carentes de un tratamiento más integral, desprovis-

<sup>14</sup> La entonces Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) de tiempo atrás venía convirtiéndose en el referente estatal para las actividades relativas al medio ambiente en particular el rural, teniendo a su vez al Instituto Nacional de Planificación (INP), como otro de los ejes institucionales ambientales del Estado.

<sup>15</sup> Por ejemplo, mediante Decreto Supremo 037-89-PCM, se crea el Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana (CELM), la Comisión Multisectorial del CELM tuvo como Primer Presidente al Ingeniero Alberto Fujimori. El Plan Maestro de Manejo del CELM se expidió mediante Resolución Suprema 252-91-PCM.

<sup>16</sup> Mediante Decreto Supremo 036-89-PCM se declara de preferente interés de la Nación Peruana la elaboración de una Estrategia Nacional para la Conservación. Posteriormente se declarará el establecimiento de Sub-Comisiones Regionales en cada Gobierno Regional para que formulen Proyectos de Estrategias Regionales para la Conservación de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente mediante Decreto Supremo del año 90 (PCM).

<sup>17</sup> En el proceso normativo referido a la regionalización de fines de la década de los 90 se incorporan diversas consideraciones jurídico ambientales; lamentablemente, desde el punto de vista político se generó una peligrosa exhacerbación un tanto centrífuga. Desde la perspectiva ambiental, se abría un



tas de institucionalidad y de soporte político y económico suficientes. Es el caso de la normativa sobre municipalidades y su reglamentación, de determinados dispositivos con relación a las comunidades campesinas y nativas, entre otros.

- 1.5. En buena cuenta, y a modo de balance sintético, se puede afirmar que, no obstante la complejidad de los problemas y desafíos ambientales que debía afrontar el país, paradójicamente, no se había dado una respuesta jurídico-política en materia ambiental, y se advertía un conjunto de características negativas, como: hipersectorialización y yuxtaposición de competencias en aspectos con relevancia ambiental o referidos a los recursos naturales; externalización de costos ambientales; escasa incorporación de la variable ambiental a las cuestiones jurídicas sustantivas (v.g., normas referidas a derechos y deberes ambientales), adjetivas (procedimientos y mecanismos de defensa, o tutela jurídica del ambiente) e institucionales (organización y competencia ambiental «en» y «de» la Administración pública); sesgo sanitario —aunque de vigencia más formal—; y limitada o nula conciencia cívica sobre la cuestión ambiental, incluso en los actores políticos y económicos, además de los actores jurídicos (jueces, abogados, profesores, funcionarios, etc.), limitada performance internacional, entre otros aspectos críticos.

## 2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN) —Decreto Legislativo 613<sup>19</sup>

- 2.1. A diez años de la puesta en plena vigencia de la Constitución de 1979, el imperativo ambiental que se desprendía en virtud de su artículo 123, se desarrolla por el

escenario polémico sobre todo en relación con las posiciones regionales acerca del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. La Ley de Bases de la Regionalización (TUO) Decreto Supremo 071-99-PCM- establecía como funciones de los Gobiernos Regionales normar sobre el manejo de los recursos naturales, acciones de prevención, conservación, control, evaluación, etc. «Recursos Regionales. Gobiernos Regionales, Recursos Naturales y Medio Ambiente», Pierre Foy y Walter Valdez. Ipadel, Instituto Para La Democracia Local, N° 12, Vol 2, Lima, abril de 1989.

<sup>18</sup> Sobre el derecho al medio ambiente y su fundamentación constitucional, se han desarrollado los estudios más diversificados. En nuestro medio, en los textos de comentario a la Constitución tanto la de 1979 como la de 1993, se han abordado algunos tratamientos exegéticos, no siempre aparejados o sustentados en las fuentes político-jurídico ambientales correspondientes o pertinentes. Sobre los aspectos teórico conceptuales del referente constitucional, ver el Anexo 2 del presente trabajo. Para algunos alcances doctrinales, ver el trabajo de Loperena, «El derecho humano al medio ambiente y su protección», que forma parte de la presente obra.

<sup>19</sup> En su momento, ante la discusión si debería expedirse una Ley Marco, una Ley General, un Código u otra modalidad, se optó por la fórmula codificadora, sobre todo por el efecto simbólico que representaría para la opinión pública y los decisores institucionales tanto del Estado como de la sociedad civil. En buena cuenta, se seguía un proceso inverso a las codificaciones tradicionales; en efecto, no se trataba de un proceso de integración, maduración o consolidación de instituciones y

CMARN (8 de setiembre de 1990)<sup>20</sup>. Por primera vez se racionaliza y sistematiza un conjunto de criterios rectores y de instituciones jurídicas tradicionales y modernas al servicio de las consideraciones ambientales y del desarrollo sostenible<sup>21</sup>. Dicho Código contendrá un enfoque transversal e interdisciplinario sobre los problemas ambientales.

2.2. Para ello, incorporará sendas temáticas e instituciones jurídico-ambientales, que podemos enumerar:

- principios jurídico-ambientales<sup>22</sup>;

principios jurídico disciplinarios en una temática específica como la ambiental, a modo de culminación de un proceso gradual; por el contrario, estábamos ante un punto de partida mediante una propuesta orgánica y sistemática —no exenta de críticas, vacíos, etc.— pero que recogía o insumía algunos aspectos normativos preexistentes, pero sustancialmente instauraba nuevos principios e instituciones jurídicas en nuestro sistema legal. De otra parte, resulta un sofisma aducir que «per se» los Códigos representan propuestas de consolidación normativa cuyos lineamientos rectores y contenidos prescriptivos confieren hoy en día una cierta permanencia o estabilidad. Tenemos el caso del Código Penal (1991), en que su texto actualizada a la fecha en muy poco se condice con la versión de la exposición de motivos que le sirvió de fundamentación teórica (vg. Derecho Penal Mínimo, decriminalización, etc.). Lo fundamental en los procesos contemporáneos codificadores es la programación de los principios de instituciones medulares que son transversales -en este caso- a las diversas temáticas ambientales. En cuanto al efecto simbólico de las normas, creemos que cumple un rol muy relativo, dependiendo de las características del sistema jurídico y las circunstancias políticas. Por ejemplo, Alemania o España se carece dispositivos similares, en tanto que México cuenta con una Ley General o Chile una Ley de Bases; en definitiva resultaría inescrupuloso pretender derivar una tendencia o derrotero acerca de cuál es el camino o fórmula normativa más adecuada a seguir. Sobre las tendencias de la legislación ambiental alemana, ver «Introducción: del derecho ambiental al orden ambiental», en RDFA (República Federal de Alemania). Textos legales. Leyes ambientales. Bonn, 1995. Por último, en reciente trabajo, Carlos Ramos nos demuestra el ocaso del paradigma de los procesos de codificación a la luz de los cambios ideológicos y culturales, en donde pueden quedar los textos pero variar los contextos (p. 87). Codificación, tecnología y postmodernidad. La muerte de un paradigma. Lima, PUCP, 2000.

<sup>20</sup> El CMARN tiene como origen la Ley 23996 del 24 de noviembre de 1984, por la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a designar una Comisión Redactora encargada de la elaboración de un proyecto de ley, el cual tras ser concluido, fue revisado por una Comisión Revisora del CMARN. La mencionada Ley también otorgaba facultades al Poder Ejecutivo para que promulgue dicho Código mediante Decreto Legislativo.

<sup>21</sup> La Revista Medio Ambiente N° 47 (s/f), IDMA, Lima, en un especial sobre el CMARN, destacaba los aportes, problemas y desafíos que implicaba dicha norma; vg. principios jurídico ambientales, las normas complementarias que faltarían en ese entonces, el tema de los plazos de adecuación, la responsabilidad de los empresarios, los estudios de impacto ambiental, el canje de deuda por naturaleza, la participación ciudadana. Ver igualmente el Boletín de APOYO al Congreso Año 1, N° 8, sobre el CMARN, así como de Jorge Caillaux, «Las Políticas Nacionales frente al medio ambiente: el Código del Medio Ambiente», en Madalengoitia (1991).

<sup>22</sup> Entre los principios del CMARN —según el IDMA— estarían, la reivindicación de la participación ciudadana en la defensa del ambiente y la legitimación del accionante; el principio contaminador-



- dimensión internacional<sup>23</sup>;
- criterios de política ambiental<sup>24</sup>, incluyendo referencia al régimen tributario<sup>25</sup>;
- protección ambiental (sobre todo mediante la innovadora regulación de los estudios de impacto ambiental)<sup>26</sup>;
- planificación ambiental<sup>27</sup>;

pagador; la prevención, la compensación tributaria, reivindicación del desarrollo sostenido, protección de las áreas naturales; reivindicación de las comunidades ancestrales. IDMA, Op. cit. No todos estos principios son extraídos propiamente del Título Preliminar del CMARN, como correspondería desde el punto de vista formal (vg. como el de las áreas naturales o las comunidades ancestrales), faltando precisar por ejemplo el de información, función ambiental de la propiedad o el de educación ambiental.

<sup>23</sup> El Art.1º inciso 9º se refiere a los problemas ambientales transfronterizos. Realmente la dimensión internacional como tal no es consistentemente abordada por el CMARN, tal vez por tratarse de una temática tan compleja, era mejor, desarrollar progresivamente las prácticas y el curso que vaya marcando el escenario político y jurídico internacional y regional ambiental. En el presente trabajo no desarrollaremos mayores alcances sobre el tema, puesto que lo tenemos programado como parte de ulterior estudio. Ver de Juste Ruiz, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Mc Graw Hill, Madrid, 1999. Asimismo de Alexander Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*. Graham & Trotman, USA, 1991 o Vera (1998).

<sup>24</sup> Si bien el Art.1º prescribe un conjunto de criterios rectores de política ambiental, en realidad no queda claramente establecida la diferencia con los Principios previstos en el Título preliminar del CMARN. En cuanto a lineamientos político ambientales señala el de desarrollo sostenible, educación ambiental, uso sostenible de los recursos y elementos ambientales, control y prevención en la fuente, contaminador pagador, rehabilitación del daño ambiental de origen antrópico, la interdependencia y concepción holística, la cuestión transfronteriza y la tributación.

<sup>25</sup> El Art.2º refiere que el régimen tributario garantizará una efectiva conservación de los recursos naturales, su recuperación y la promoción al desarrollo sustentable. Luego de ello han habido algunos alcances normativos que destacar como los contratos de estabilidad tributaria en el sector minero (Decreto Supremo 024-93-EM, el Decreto Legislativo 818 y su ampliación mediante la Ley 26911, sobre Recuperación anticipada del Impuesto General a las Ventas para Empresas que exploten Recursos Naturales y la Reglamentación de éstos, mediante el Decreto Supremo 084-98-EF, igualmente la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley 27037. Como marco doctrinal del problema ver de Tulio Rosembuj, *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Marcial Pons, Madrid, 1995.

<sup>26</sup> El Capítulo III no obstante referirse genéricamente a la Protección del Ambiente, en estricto se reduce a regular los Estudios de Impacto Ambiental, sin diferenciar con las Evaluaciones de Impacto Ambiental (en tanto procedimiento) ni con las Declaraciones de Impacto Ambiental (autorización formal al finalizar el procedimiento). Realmente la protección ambiental se traduce mediante diversas figuras del CMARN, vg. áreas naturales protegidas, etc., en todo caso importa destacar que a partir de esta institución se desplegará un «desborde» normativo ambiental de lo más diversificado y acaso enmarañado, sobre la materia, como se desprende en los apartados posteriores y Anexos del presente estudio.

<sup>27</sup> El Capítulo II aborda dicha cuestión que si bien a simple vista podría parecer objetable desde ciertos enfoques ultraliberales, sin embargo desde la perspectiva ambiental resulta perfectamente atendible. Después de todo, no sería razonable pretender asociar fatídicamente el concepto de planificación con el de intervención o dirigismo estatal. Por el contrario, sociedades modernas y consolida-

- lineamientos sobre áreas naturales protegidas<sup>28</sup>;
- alcances sobre comunidades campesinas y nativas<sup>29</sup>;
- consideraciones ambientales referidas a los ecosistemas y la diversidad biológica<sup>30</sup>;
- aspectos del ambiente urbano<sup>31</sup>;
- consideraciones ambientales sobre recursos naturales específicos: mineros<sup>32</sup>, energéticos<sup>33</sup>, tierras agrícolas<sup>34</sup>;

das desarrollan tratamientos normativos planificadores, en términos de urbanización y ocupación territorial, planificación hidrológica (vg. España). En nuestro propio sistema jurídico se reafirma dicha propensión normativa cuando se regulan consideraciones sobre Ordenamiento Ambiental o Zonificaciones Económicas y Ecológicas. Ver más adelante normativa sobre CONAM o la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

<sup>28</sup> Arts. 50 al 58. Serán sensiblemente modificados como se verá en el siguiente apartado. Importa destacar que por primera vez se sistematiza su tratamiento, no obstante la preexistencia de un marco normativo referido a las Unidades de Conservación y la creación un tanto nominal meses antes de la expedición del CMARN de un Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas SINANPE). En 1993 adquirirán rango constitucional (art. 68º).

<sup>29</sup> En realidad sólo habían tres dispositivos que involucraban explícitamente a éstas comunidades; el art. 29º referido al apoyo técnico y rescate de tecnologías tradicionales ecológicamente adecuadas; el art. 54º por el cual se reconoce el Derecho de propiedad de tales comunidades dentro de las ANPs y de sus zonas de influencia, hoy prácticamente subsumido en la Ley de Areas Naturales Protegidas (Ley 26834) y por último el Art.72º que reconocía el costo de reposición cuando se afecte derechos de comunidades nativas en actividades de aprovechamiento energético, que fuera modificado por el Decreto Legislativo 655, Normas sobre la Inversión Privada en el Sector Hidrocarburos (1991). Ver de la OIT, *Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible*, Documento N° 68, Lima, 1998. Igualmente de la Defensoría del Pueblo, «*Petroleras, Estado y Pueblos Indígenas: El Juego de las Expectativas*», Lima, 1998, así como el de Mónica Lüdescher que forma parte del presente libro.

<sup>30</sup> La base político ambiental que sustenta estos contenidos es muy rica, fundamentalmente proveniente de los postulados de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN (Hoy Organización para la Conservación de la Naturaleza, OMC). Ciertamente recoge algunos postulados normativos preexistentes en nuestro sistema. Ver del Apartado III del presente trabajo, el pto. 7.1.

<sup>31</sup> Aunque en verdad, se encuentra un tanto disperso y diríamos desintegrado, sin embargo, en términos de planificación, población tierras periurbanas, merece destacar el tratamiento normativo. Independientemente de la cuestión jurídica, la reflexión naturaleza/artificialidad, siempre será motivo o fuente de reflexión para la pensamiento jurídico. Ver del MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transportes), *Naturaleza en las ciudades. Madrid, 1991. Sobre Gobiernos Locales y ciudades*, ver el sub apartado 7.3.

<sup>32</sup> El Capítulo XII, De los Recursos Mineros sensiblemente modificado, como se aprecia más adelante.

<sup>33</sup> La cuestión energética, representa otro de los temas neurálgicos en la búsqueda de armonización entre aprovechamiento económico y protección ambiental. Los arts. 71º y 72º del Capítulo XIII (De los Recursos Energéticos), en su momento fueron modificados respectivamente por los Decretos Legislativos 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991) y 655, Normas sobre la Inversión Privada en el Sector Hidrocarburos (1991), ambos referidos al aprovechamiento energético en ANPs. Asimismo contempla cuestiones sobre tecnología para el aprovechamiento sostenible de los recursos energéticos y los costos de prevención y manejo de los hidroenergéticos, el aprovechamiento energético de la biomasa forestal, el control de los riesgos y perjuicios ambientales y por último las exigencias complementarias para el aprovechamiento de hidrocarburos.

<sup>34</sup> El proceso normativo para la protección de las tierras agrícolas periféricas a las ciudades ha sido muy variado y disperso. El CMARN pretendió integrar los criterios centrales para dicha protección



- lineamientos sobre población y ambiente<sup>35</sup>;
- propuesta de sistema institucional (Sistema Nacional del Ambiente)<sup>36</sup>;
- regulación de sanciones administrativas<sup>37</sup> y penales<sup>38</sup> (catálogo de delitos ambientales);

asignándole una mayor seguridad jurídica, la cual se relajó un tanto con la modificación introducida por el Decreto Legislativo 653, Art. 20º, que para modificar la intangibilidad de las tierras sólo se requería un Decreto Supremo y ya no una Ley específica por cada predio como la establecía originariamente el Art. 132º del CMARN. Posteriormente, la denominada «Ley de Tierras», Ley 26505 (1995), en su 4ª disposición Final derogará todas las disposiciones sobre intangibilidad y cambio de uso de tierras agrícolas periféricas. Ver de Carlos Andaluz, «Tratamiento jurídico del recurso tierra» (Foy, 1997).

<sup>35</sup> La Ley de Política Nacional de Población, Decreto Legislativo 346º, contempla determinadas consideraciones ambientales, inclusive respecto las áreas agrícolas intangibles. El Capítulo XIV del CMARN, considera aspectos como la distribución de la población, el crecimiento demográfico, los elementos constitutivos de los asentamientos humanos, las modificaciones en aquellos, el control de los Gobiernos Locales para una adecuada utilización de los elementos que constituyen los AA. HH., criterios para localización de AA. HH. y localización de industrias, niveles de habitabilidad, planificación en específico de AA. HH., licencias de habilitación y limitaciones al ejercicio de la propiedad. La prescripción sobre la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas públicas, fue derogada por el Decreto Legislativo 757 (1991).

<sup>36</sup> Uno de los aspectos medulares desde el punto de vista político y jurídico es el de cómo organizar institucionalmente la cuestión ambiental, es decir la organización u ordenación administrativa del ambiente. En el país hubieron algunos intentos o aproximaciones por regular lo que también se ha denominado la Autoridad Ambiental Nacional, léase el caso del Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente (CONAPMAS), Decreto Legislativo 354º (1989) o las experiencias para elaborar la Estrategia Nacional para la Conservación -ENC- (INP-ONERN, 1989). Frente a los diversos modelos que ofrece el Derecho Comparado y a la realidad administrativa de ése entonces —y de hoy día también— de carácter hipersectorializada, burcocratizada, etc., el CMARN optó por una concepción teórica de sistema como set de interrelaciones participativas y concertadas entre entidades públicas, lo cual en sí era ajeno a la realidad operativa a idiosincrática nacional, salvo que lo ambiental hubiera sido considerado como una cuestión de primerísima prioridad nacional, ante lo cual ciertamente, sí se «cuadrarían» las instituciones y políticas sectoriales. Resultaba interesante lo prescrito por el Art. 131º en el sentido de la irremovilidad de las funcionarios del Sistema Nacional del Ambiente, salvo anuencia del la Contraloría General de la República (CGR), así como la creación de una Oficina de Control de dicha dependencia (Art. 130º) para velar por el cumplimiento del Código, sin embargo resultaba cuestionable en la medida en que constitucionalmente la CGR contaba con sus reservas competenciales muy bien establecidas y limitadas. Dicho Capítulo fue derogado por el Decreto Legislativo 757º, abriendo un nuevo derrotero normativo sobre la «Autoridad Ambiental», como veremos posteriormente. Ver de Efraín Pérez la Gestión Pública Ambiental, en *Derecho Ambiental*. Mc Graw Hill, Serie Jurídica Santafé de Bogotá, 2000, pp. 45-93. Para una sustentación doctrinal aplicable a la dimensión ambiental puede revisarse de Manuel Alvarez, *Los Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. DYKINSON, Madrid, 1997.

<sup>37</sup> El Capítulo XX (De las Sanciones Administrativas), establece un conjunto de sanciones por infracción administrativa, así como criterios para su aplicación y calificación, independientemente de la responsabilidad civil o penal que corresponda, afirmando el principio de la responsabilidad solidaria.

- cambio de deuda por conservación<sup>39</sup>, entre otras consideraciones<sup>40</sup>.

En relación con los principios, cabe señalar que algunos de ellos, como los de participación e información<sup>41</sup>, y el de educación —incluso, a su manera, el de planifi-

Entre los diversos aspectos críticos a tener en cuenta cabe mencionar el carácter supletorio del CMARN frente a los diversos reglamentos ambientales sectoriales (minería, pesquería, etc.). Sin embargo los propios sectores suelen remitirse al CMARN no obstante tener expresamente reguladas sus infracciones y sanciones sectoriales ambientales, aunque cabe reconocer que por lo general están referidos a los titulares de las actividades sectorialmente concernidas. Otro problema es el de discernir la entidad competente ante una afectación ambiental que tiene adquiere diferentes connotaciones ambientales (vg. daño a la salud, al ecosistema marino, al ambiente local, al recurso marino en sí, etc.). El inciso «a» del Art. 114<sup>o</sup> fue modificado por la Ley 26913 (1991), a fin de incrementar y ponderar los límites de las multas. Ver de Mariano Bacigalupo, *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*. Marcial Pons, Madrid, 1997, en donde se plantea la discusión de cómo conciliar para todos los ámbitos de la actividad administrativa con los diferentes tipos de discrecionalidad y los principios constitucionales sobre la eficacia, eficiencia y control administrativo.

<sup>38</sup> El Capítulo XXI que lleva la denominación del clásico del Derecho Penal moderno César Beccaria, *De los delitos y las penas*, inicialmente convivió con el Código Penal desde Abril de 1991, en una suerte de doble estatuto penal ambiental, prestándose en ése entonces a múltiples interpretaciones en términos de derogatorias tácitas o expresas, parciales o totales. Dudas que fueron despejadas con la expresa derogación de dicho Capítulo en Noviembre de 1991, mediante el Decreto Legislativo 757. Lo que importa destacar es que por primera vez se criminaliza de modo explícito y sistemático los delitos ambientales, aunque valgan verdades, desprovisto de elementales criterios jurídico penales garantistas. (Foy, 1992; Caro 1995). Desde una perspectiva comparada para el caso de España, Juan Terradillos, *Derecho penal del medio ambiente*. Edit. Trotta, Madrid, 1997. Para mayores referentes comparativos, ver *Criminalidad y Derecho Penal Ambiental* (Antología). Universidad de Lima. Estudio preliminar y selección de textos especializados, Foy, 1994. También (Caro, 1999).

<sup>39</sup> Inicialmente el mecanismo de conversión de deuda pública externa en donación fue regulada por el Decreto Supremo 080-89-EF y reglamentado por la Resolución Ministerial 187-89-EF, en que se excluía la compra de títulos en el mercado secundario. El Art. 142<sup>o</sup> del CMARN permitía que una entidad donante sin fines de lucro adquiriera títulos de deuda pública externa en dicho mercado, sin que sean donados por los entes acreedores. Ver de CONFEP- USAID. Canje de Deuda por Naturaleza (Lima, 1996).

<sup>40</sup> El CMARN igualmente aborda en sus respectivos capítulos bajo una cierta perspectiva de integración —en tanto sea factible— aspectos tales como las medidas de seguridad; evaluación vigilancia y control, ciencia y tecnología; acción educativa, medios de comunicación y participación ciudadana; patrimonio natural, prevención de desastres; infraestructura económica y de servicios; salubridad y limpieza pública; agua y alcantarillado. Deroga la Ley 24994, Ley de Bases para el desarrollo Rural de la Amazonía, que fuera tan cuestionada en su momento. En relación con los desastres resulta interesante revisar el trabajo de Luis Wiessner, *Desastre y derecho. Una aproximación al riesgo tecnológico*. Temis, Bogotá, 1991, en que analiza la caracterización de los accidentes tecnológicos y en específico la estructura de una crisis por desastre tecnológico en el tercer mundo (aunque ésta última acepción hoy en día deviene en altamente revisable).

<sup>41</sup> Ver de Francisco Velazco, *La información administrativa al público*. Edit Montecorvo, Madrid, 1998 o de A. García Ureta *El derecho a la información en materia ambiental*. Módulo N<sup>o</sup> 6 del



cación—, serán progresivamente reafirmados y desarrollados en múltiples dispositivos nacionales de la más variada jerarquía normativa, en consonancia con su reafirmación en los nuevos instrumentos internacionales que los acogen<sup>42</sup>. En cuanto a la legitimación del accionante, en nuestro sistema jurídico se vienen desarrollando algunos alcances, incluso en un contexto de discusión más amplio como el referido a la participación y la democracia<sup>43</sup>.

2.3. No obstante lo expuesto, se advertirán una serie de defectos y limitaciones, como:

- no haber compatibilizado suficientemente criterios de políticas con los sectores productivos y empresariales —sobre todo en lo minero-energético—, como se evidenció a partir de conflictos como los de la Reserva Pacaya Samiria, y posteriormente, sobre todo, con la expedición de los Decretos Legislativos 757, 755 y 708;
- carencia de un marco terminológico y una conceptualización más elaborada, que impide una lectura ordenada y disciplinada del CMARN; una polisemia incontrolada que roza con lo literario e invade los predios de la inseguridad jurídica<sup>44</sup>;
- insuficiente tratamiento técnico de los aspectos penales ambientales<sup>45</sup>;

MIDA, Universidad del País Vasco, 1999-2000. Este derecho guarda estrecha relación con la cuestión del conocimiento; al respecto el Banco Mundial en el estudio sobre *El conocimiento al servicio del desarrollo* (Madrid - Barcelona - México, 1998), en el Capítulo 7 sustenta el imperativo de profundizar nuestros conocimientos sobre el medio ambiente, para identificar los problemas ambientales y solucionarlos, así como conocer las formas más adecuadas de organizarse socialmente (institucionalizarse), para hacer frente a los desafíos ambientales. En cuanto a la participación, revisar de Eduardo Ruiz V. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. ARARTEKO, Guipuzkoa, 1990; asimismo de Víctor Espinoza, *La participación ciudadana como deber-derecho en el medio ambiente. ¿Una utopía relevante*. Tesis para optar Título de Abogado, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima 1998.

<sup>42</sup> Un desafío temático pendiente de ser abordado en nuestro sistema legal es el de los principios jurídico ambientales impregnados en nuestra normativa, sobre todo aquellos relativamente más innovadores como el de precaución (Declaración de Río, Convenio Marco sobre Cambio Climático Convenio de Diversidad Biológica, Decisión 391, Reglamento del CONAM Reglamentos Ambientales Sectoriales, etc.), el principio de ciclo de vida, entre otros.

<sup>43</sup> Ver de Carlos Chirinos, «La Protección del Medio Ambiente. Las Acciones de Interés Público», Lima, 1996 y de Oscar Contreras, *Tutela de intereses supraindividuales en materia ambiental. Las acciones de interés público y de clase como alternativas compatibles con el concepto de desarrollo sostenible en el Perú*. Tesis Abogado, Universidad de Lima, 1997.

<sup>44</sup> Por tal motivo en alguna oportunidad hemos calificado figurativamente al CMARN como una especie de Quasimodo jurídico, puesto que se trataba de una alma bella en un cuerpo feo.

<sup>45</sup> Lo cual a su manera fue enmendado por el Decreto Legislativo 757 al derogar el correspondiente articulado y permitir la vigencia plena y exclusiva del Código Penal, Decreto Legislativo 635 (1991), como *corpus* criminalizador en lo ambiental.

- imprecisiones en lo que respecta a la autoridad ambiental<sup>46</sup>, y sobre las condiciones de adecuación de los procesos y actividades en curso susceptibles de ser regulados por el Código<sup>47</sup>;
- ausencia de referentes más específicos acerca de otros recursos, como el mar peruano, los recursos forestales y de fauna<sup>48</sup> o el agua, por citar algunos; aunque, ciertamente, ello obedecía a la idea de que el Código sentaba las bases generales, en tanto que los recursos naturales específicos se regularían por sus propios instrumentos legales —como que, a la postre, ése fue el derrotero normativo<sup>49</sup> y <sup>50</sup>.

### 3. Código Penal

3.1. Mediante el Decreto Legislativo 635 (abril de 1991) se promulgó el actual Código Penal, cuyo Título XIII, referido a los delitos contra la ecología (Capítulo Único: «Delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales»), aunado a lo que estaba contenido en el CMARN, dio origen a un doble régimen legal en materia de delitos ambientales. Esta situación —como ya se mencionó en su momento— dio pie a diversas interpretaciones, pero encontró solución con el Decreto Legislativo 757, que derogó expresamente el Capítulo XXII del CMARN.

- <sup>46</sup> El Sistema Nacional del Ambiente prescrito por el CMARN, no sólo despertaba desconfianza e incertidumbre, sino que tampoco permitía fijar con claridad cómo entender o identificar en definitiva quien vendría «la(s) autoridad(es)», «la Autoridad Ambiental» o « la Autoridad Competente». El Decreto Legislativo 757 se encargará de precisar que serán las Autoridades Sectoriales o ediles, según corresponda.
- <sup>47</sup> El art.13 se refiere a las actividades en curso sin embargo era demasiado escueto y sembraba incertidumbres sobre la realidad de las actividades económicas, lo cual no era poca cosa, peor aún si la 1ª Disposición Transitoria establecía que en un plazo de 180 días las personas naturales y jurídicas deberán adecuarse a las exigencias del Código, sin mayor sustento técnico o razonable a la diversidad de procesos y prácticas económicas.
- <sup>48</sup> En realidad la 2ª Disposición Transitoria se refería a que en 60 días se debería actualizar y concordar el Decreto Ley 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Esto nunca ocurrió hasta que el 16 de Julio del 2000 recién se publicó una nueva Ley 27308 sobre la materia.
- <sup>49</sup> En buen cuenta, el CMARN venía a cubrir aspectos ambientales de carácter transversal, no siendo en principio su propósito particularizar los recursos naturales, mucho menos en términos sectoriales; sin embargo, habían aspectos puntuales que bajo una perspectiva ambiental mínima no podía inobservar, como la cuestión minero energética o las tierras agrícolas peri urbanas, que tal vez debieron debatirse y concertarse con mayor intensidad y realismo.
- <sup>50</sup> De modo alguno se puede omitir o desconocer el rol protagónico ejercido por las entidades de la sociedad civil, sobre todo de las denominadas ONGs, durante el proceso de impulso y gestación del CMARN, al igual que el de algunas dependencias públicas o acaso sus representantes en ese entonces (Sector Agricultura, Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de Planificación, entre otros).



3.2. El Código Penal, pese a las objeciones técnicas que se le puedan advertir, desarrollará una tecnología jurídico-penal más adecuada que el CMARN (por ejemplo, en lo que respecta a las denominadas «leyes penales en blanco», que hacen remisión a otras normas para llenar sus contenidos penalizadores). Dicho Código contendrá una tipificación de delitos ambientales, como los de contaminación y sus formas agravadas (Arts. 304 y 305); responsabilidad de funcionarios públicos por el otorgamiento ilegal de licencias (Art. 306); desechos industriales o domésticos (Art. 307)<sup>51</sup>; afectación de flora y fauna legalmente protegida (Art. 308); extracción de especies acuáticas prohibidas (Art. 309); depredación de bosques u otras formaciones vegetales protegidas (Art. 310); uso indebido de tierras agrícolas (Art. 311); autorización ilícita de habilitación urbana (Art. 312); alteración del ambiente y del paisaje (Art. 313); además de una disposición sobre medida cautelar (Art. 314)<sup>52</sup>.

3.3. Posteriormente, se expedirán diversas normas de carácter sustantivo<sup>53</sup>, procesal<sup>54</sup>, policial<sup>55</sup>, judicial, o procedentes del Ministerio Público<sup>56</sup>, relativas a los «delitos

<sup>51</sup> Posteriormente se añade el Delito de ingreso ilegal al territorio nacional de residuos o derechos peligrosos o tóxicos, Art. 307-A, Ley 26828 (1997).

<sup>52</sup> El Decreto Legislativo 638, Código Procesal Penal cuya vigencia plena aún no se ha establecido, en su Art. 103<sup>º</sup> prevé indirectamente —desde la perspectiva de los derechos humanos— la legitimación procesal de organismos no gubernamentales en relación de los derechos ambientales (léase DD. HH. de 3<sup>a</sup> generación).

<sup>53</sup> Por ejemplo las normas sobre protección a los delfines y otros mamíferos marinos, Ley 26585 (1996) o la de Promoción del Manejo Integrado para el Control de Plagas, Ley 26744 (1997), que se remiten al Título XIII del Código Penal. En cierta medida otras normas penales tendrán una relevancia ambiental, es el caso de la Ley 26326 de Junio de 1994, que modifica el Código Penal e introduce el Capítulo sobre Abigeato en el Libro Segundo Título V (Delitos Contra el Patrimonio), en donde rigoriza las penas sobre ganado vacuno, ovino equino, caprino, porcino o auquénido. La Ley 26496 (1995) declara a los camélidos sudamericanos (vicuñas, guanaco y sus híbridos) como especies de fauna silvestres sujeta a protección por el Estado. Establece sanciones penales y alcances de Derecho Premial. Su Reglamento, el Decreto Supremo 007-96-AG, establece medidas para su protección (Tutela y tratamiento penal). Las faltas contra los animales también están previstas incluyendo modificatorias por la Ley de Protección a los Animales domésticos y a los animales silvestres mantenidos en cautiverio, Ley 27265 (22/05/2000), que en sus términos prevé responsabilidad civil o penal.

<sup>54</sup> Es el caso de la Ley 26631 (1996), sobre requisitos de procedibilidad para la interposición de denuncia por delitos ecológicos. Sobre el valor de la infracción administrativa en la persecución de los delitos ambientales, ver Caro (1999: 365 y ss.). Ver de Francisco Anton y Juan Soler, *Policía y medio ambiente*. ECORAMA, Granada, 1996.

<sup>55</sup> La Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, Ley 27238 (1999) prescribe entre las funciones de la PNP, el participar en el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, la seguridad del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación (Art. 71 inciso 12). El Decreto Legislativo 744 (1991), sobre adecuación de la

ecológicos». Sin embargo, en nuestro medio carecemos de una adecuada indagación de campo acerca de la efectiva judicialización (criminalización secundaria) de estos delitos<sup>57</sup>.

#### 4. Normativa de promoción a las inversiones del sector privado

- 4.1. Las normas orientadas a la promoción de la inversión privada en todos los sectores de la economía y del quehacer nacional —vía decretos legislativos—, expedidas fundamentalmente durante 1991, incidieron de manera preponderante en la estructura normativa del CMARN, en particular con la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (LMCIP) —Decreto Legislativo 757 (1991)—, aun cuando complementada por la normativa sobre minería, hidrocarburos y del sector agrario, principalmente.
- 4.2. La LMCIP, en el Título sobre la seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente, establece una base político-jurídica para que el Estado estimule el equilibrio racional entre desarrollo socioeconómico, conservación del ambiente y uso sostenido de los recursos naturales, y garantiza la debida seguridad jurídica a los

Estructura Orgánica de la Policía Nacional del Perú, prevé entre sus Organos ejecutivos Funcionales Provinciales, la Jefatura de Seguridad Estratégica es el órgano encargado de planear, organizar, dirigir, controlar y ejecutar las actividades referidas a la seguridad de puertos, aeropuertos, terminales terrestres, instalaciones y áreas estratégicas, así como la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente (Art. 25º inciso e). Mediante Resolución Directoral 2229 del 22 de Mayo de 1995 se crea la DIVEC, es decir la *División de Ecología de la Policía Nacional*, más conocida como la «Policía Ecológica», la cual se organiza en: Departamentos de Informes y Relaciones Públicas, de Flora y Fauna, de Medio Ambiente. Departamento de Aguas y Suelos y de Areas Protegidas y Operaciones Especiales (DAPOES).

<sup>56</sup> Al respecto, el Ministerio Público suele expedir eventualmente resoluciones como para la creación de la Fiscalía Provincial de Delitos contra la Ecología de Tambopata, Resolución de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público 478-98-MP-CEMP (7-7-98) o designación de magistrada para la Segunda Fiscalía Provincial de Prevención del Delito de Lima, Area Hidrológica, Resolución 609-99-MP-CEMP (24-08-99).

<sup>57</sup> La trama ambiental en nuestro país ofrece un rico escenario de afectaciones de contenido penal, sin embargo la Jurisprudencia al respecto resulta un tanto escasa o se encuentra «sumergida». De otra parte, por tratarse de delitos procesalmente sumarios, su judicialización se agota en las Cortes Superiores, de modo que los diversos desarrollos jurisprudenciales «descentralizados» resultan dificultosamente recopilables. La experiencia profesional nos advierte de una variedad temático ambiental de acuerdo a las características ecosistémicas de la regiones concernidas, en términos de delitos forestales, hidrológicos, de fauna, de contaminación, etc. Taller Regional de Prevención sobre el Medio Ambiente: criterios Técnicos para el control y prevención de los Delitos Ecológicos, Consejo Regional del Medio Ambiente San Martín (Moyobamba, 2000). Sobre la 1ª Jurisprudencia Penal Ambiental ver «Delito contra el Medio Ambiente: tierras agrícolas intangibles». Comentarios a la Primera Jurisprudencia Penal Ambiental Peruana. Revista *Gaceta Jurídica*, Tomo16 p. 5-B/9-B Foy (1995).



inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente (Art. 49).

4.3. Los aspectos fundamentales del CMARN, modificados o derogados, fueron:

- movimientos transfronterizos e internación de residuos o desechos<sup>58</sup>;
- áreas naturales protegidas<sup>59</sup>;
- minería<sup>60</sup>;

<sup>58</sup> Dicho Decreto incluye un tratamiento alternativo más flexible en su Art. 52 que el del art. 16º del CMARN que prohibía internar cualquier residuo o desecho independientemente de su origen o estado, condicionándolo a si resultan peligroso o radioactivos, o en su caso a reciclaje, reutilización o transformación.

<sup>59</sup> El Decreto Legislativo 708 derogó el 2º párrafo del Art. 53º referido a la expropiación y resolución de contratos sobre derechos que perjudiquen las ANPs; la 1ª Disposición Final del Decreto Legislativo 757 derogó los Arts. 56º (Clasificación y administración), 57º (creación legal) y 58º (denominación).

<sup>60</sup> El CMARN incorporó un capítulo sobre recursos mineros en donde si bien no trata de modo sistemático la actividad minera, sin embargo aborda algunos aspectos sensibles a aquella, aunque sin la suficiente ponderación o equilibrio entre protección ambiental y fomento a la inversión o producción; ello fue motivo para que en su momento, en lo fundamental, fuera modificado por el Decreto Legislativo 708º (1991), Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero. Veamos un esquema comparativo entre ambas normas:

Art.	CMARN DL 613	Art.	LPISM DL 708
62º	Aprobación de Proyectos de áreas de desechos minero-metalúrgicos. Prohibición de Licencias provisionales	49º	Modificado. Aprobación de proyectos para beneficio <sup>1</sup> y explotación minera
63º	Prohibición de ubicar desechos minero-metalúrgicos en zonas de riesgo. A no menos de 500 mts. de cuerpos de agua. Estándares Internacionales	50º	Modificado. Requisitos para licencia de construcción o depósito de desechos minero-metalúrgicos. Estándares fijados por la autoridad competente
64º	Canchas de relave	-	Sin modificar
65º	Requisitos técnicos para control y registro de contaminantes	-	Sin modificar
66º	Requisitos para exploración y explotación: tratamiento de aguas, estabilización del terreno y restauración del paisaje; explosivos según niveles tolerables	51º	Modificado. Requisitos para exploración y explotación: tratamiento de aguas según factibilidad; sólo estabilización de terreno; explosivos según niveles fijados por la autoridad competente
67º	Residuos radioactivos: sujetos a estándares internacionales fijados por la autoridad competente	52º	Residuos radioactivos: sujetos a límites tolerables según estándares fijados por la autoridad competente
68º	Normas de seguridad, tratamiento y control de descargas al ambiente	-	Sin modificar
69º	Fiscalización de actividades mineras: permanente	-	Fiscalización de actividades mineras: periódica
70º	Concesiones mineras y ambiente. Expropiación y reversión	10ª D.F	Derogado por la 10ª Disposición Final

- recursos energéticos (limitaciones para el aprovechamiento de recursos naturales no renovables en las ANPs; aprovechamiento energético y costos de reposición para ANPs a comunidades nativas de la región de la Selva);
- sanciones administrativas<sup>61</sup>;
- delitos y penas y Sistema Nacional del Ambiente<sup>62</sup>;
- acciones de tutela ambiental<sup>63</sup>.

## 5. Implicancias de las modificaciones del CMARN por la LMCIP

- 5.1. En lo fundamental, con el Decreto Legislativo 757 (LMCIP) se inicia un proceso de regulación normativa ambiental signado por las bases que esta norma generó, es decir, la ausencia de cualquier autoridad centralizada en materia ambiental, de modo que cada sector será la autoridad ambiental en lo que a su materia concierne.
- 5.2. Ello, a su vez, desencadenará una dinámica muy variada entre sectores—incluso subsectores— en la regulación ambiental; por ejemplo, en términos de Estudios de Impacto Ambiental, de entidades auditoras, de fiscalización de EIAs, de registro de entidades, de sistemas de sanciones y procedimientos, de patrones de calidad ambiental, entre otros.
- 5.3. En buena cuenta, las bases generales y holísticas del CMARN, posteriormente dieron paso a un proceso con énfasis sectorial y un tanto desintegrado o inconexo respecto a una articulación institucional mayor. Sin embargo, según nuestro modo de ver, ello cumplió un importante rol a través de un proceso de ensayo-error, lo cual serviría de base para los ulteriores procesos o tendencias orientados a la intersectorialización y búsqueda de sistemas, sin anular el carácter funcional de los sectores. Ahora bien, en el proceso o camino de implementación de dicha experiencia, surgió la actual Constitución Política.

## 6. Base constitucional

- 6.1. La Constitución de 1993, en un contexto influido por el proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD-92) y de

<sup>61</sup> Derogó al art.115º (aplicación de sanciones), que preveía la no suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, así como un plazo impugnatorio para el agotamiento de la vía administrativa de tres meses.

<sup>62</sup> Capítulos derogados por la 1ª Disposición Final del Decreto Legislativo 757.

<sup>63</sup> El art. 137º fue sustituido por la Décima Disposición Complementaria del Decreto Legislativo 757.



los denominados «Productos de Río»<sup>64</sup> —pero también inducido por las políticas de reforma del Estado, privatización y promoción a las inversiones—, postula un modelo más sintético<sup>65</sup> en cuanto al reconocimiento del derecho al medio ambiente<sup>66</sup>, incluso asociándolo con otros de similar condición (denominados, por algunos, «derechos felicitarios», como la paz, la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre, y el descanso).

6.2. Así, el inciso 22 del artículo 2 —en el Título referido a la persona y la sociedad— prescribe que toda persona tiene derecho «A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». Sin embargo, se identifican algunos dispositivos con cierta relevancia ambiental o que pueden incluso ser interpretados en esa direccionalidad<sup>67</sup>.

6.3. A su vez, en la parte del régimen económico incorpora un Capítulo («Del ambiente y los recursos naturales») donde se hace referencia a las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales (Art. 66)<sup>68</sup>; la responsabilidad del Estado en la política nacional del ambiente y en el uso sostenible de los recursos naturales (Art. 67); la promoción y conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (Art. 68); y el desarrollo sostenible de la Amazonía<sup>69</sup>

<sup>64</sup> Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Convenio Marco sobre Cambio Climático, la «Declaración sobre bosques de todo tipo». Ver Camino de la Agenda 21 (Foy: 1998).

<sup>65</sup> Los arts. 123<sup>o</sup> y 118<sup>o</sup> de la Constitución de 1979 equivalen jurídicamente a los arts. 2<sup>o</sup> inciso 22 y 66 respectivamente. La primera ofrece un modelo o fórmula analítica, pretendiendo desagregar componentes relacionados a los deberes, derechos y tutela ambiental —ambiente saludable, equilibrio ecológico, paisaje, naturaleza, contaminación— y enumerar los recursos naturales (*numerus apertus*). El modelo de 1993 postula una fórmula sintética pues se limita a aludir genéricamente al derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de la persona y no enumera los recursos naturales.

<sup>66</sup> En el Derecho Comparado, sobre todo español, cabe revisar de Guillermo Escobar, *La ordenación constitucional del medio ambiente*. FIDA DYKINSON, Madrid, 1995, en que se evalúa el concepto y formación del derecho constitucional del ambiente, así como la concepción constitucional del medio ambiente, además del su dimensión como derecho subjetivo, entre otras temas.

<sup>67</sup> Ver Anexo 2 del presente trabajo.

<sup>68</sup> Algunas alcances sobre éste dispositivo se abordan en el apartado referido a las consideraciones de la normativa sobre recursos naturales.

<sup>69</sup> Podría resultar criticable el que se reconozca de una parte el uso sostenible de los recursos naturales y de la otra el desarrollo sostenible solamente para la Amazonía, excluyéndose de ello al resto de del país, léase ciudades y agro de la costa y sierra, así como el mar y las montañas; acaso esto se explica en el contexto de la coyuntura post Río 92 en que era conveniente destacar las ventajas comparativas del Perú desde una perspectiva global, como lo era la Amazonía, la Diversidad Biológica y las Areas Naturales Protegidas. Sobre Amazonía y globalidad ver de Vera, 1998.

(Art. 69). En una Declaración final del Congreso Constituyente se reafirma la condición antártica del Perú y la importancia de los factores ecológicos y económicos que conciernen a la Antártida<sup>70</sup>.

## 7. Tendencias en la reciente normativa ambiental

7.1. En el marco del proceso signado por la promoción a las inversiones, la normativa sectorial en materia ambiental desplegó su propio dinamismo. Con la creación del CONAM —Ley 26410<sup>71</sup> y su reglamento<sup>72</sup> (diciembre de 1994)— y su progresiva implementación —realmente, a partir de 1996—, y con la expedición de importantes leyes en materia ambiental desde el Congreso, sobre todo durante el período 1996-1997<sup>73</sup>, se puede advertir un proceso orientado, por un lado, a reforzar y tecnificar normativamente los aspectos ambientales sectoriales, y por otro, a desarrollar mecanismos y planteamientos dirigidos a reintegrar o articular estas dinámicas sectoriales en una perspectiva transversal o de sistemas.

7.2. En cuanto a lo primero, es notable la normativa referida a los EIAs, los LMPs (Límites Máximos Permisibles), los registros de entidades autorizadas, los reglamentos ambientales en general, las competencias ambientales de las instituciones públicas, la participación ciudadana, por citar algunos puntos.

7.3. En lo que concierne a lo segundo, desde el Congreso se contará con leyes ambientales relevantes, como la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los

<sup>70</sup> El Perú es signatario del Tratado Antártico (Washington, 1959), Resolución Legislativa 23307 (1981) y del Protocolo al Tratado Antártico (Madrid, 1991), Decreto Ley 25950 (1992). Ver Nota a pie de la página 52 de Foy, 1997.

<sup>71</sup> El CONAM se constituye como el organismo rector de la política nacional ambiental, cuya finalidad es la de planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Sus dos objetivos centrales son: promover la conservación del ambiente en aras del desarrollo integral de la persona humana y una adecuada calidad de vida; y propiciar el equilibrio entre el desarrollo sostenible, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente (sic.).

<sup>72</sup> Decreto Supremo 048-97-PCM, el cual prescribe relevantes lineamientos que sustentan la política del CONAM en su art. 8º (vg. principio de desarrollo sostenible, intergeneracionalidad, cooperación precaución, internalización de costos, prevención, participación, entre otros); asimismo desarrolla en los arts. 19º al 39º los Instrumentos para el Planeamiento y la Gestión Ambiental (léase Ordenamiento Ambiental, Patrones de Calidad Ambiental y Límites Permisibles; Evaluación de Impacto Ambiental; Educación, Cultura Ambiental y Participación Ciudadana; Información Ambiental y Procedimientos debidos). También precisa los alcances de la Ley en cuanto a la Estructura Orgánica del CONAM (Consejo Directivo, Organos Consultivos, de Control de Línea y de Apoyo y Asesoramiento).

<sup>73</sup> Véase la publicación de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso sobre Legislación Ambiental (CAEA, 1997-b).

Recursos Naturales, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, la Ley del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM)<sup>74</sup>; aparte de diversos instrumentos internacionales (Convenio de Basilea<sup>75</sup>, Decisión 391<sup>76</sup>, etc.).

7.4. Desde el CONAM, se advertirá la tendencia a unificar la gestión ambiental; v.g., MEGA<sup>77</sup>, Reglamento de los ECAs y LMPs<sup>78</sup>, Propuesta para un Sistema Nacional de Información Ambiental<sup>79</sup>, Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>80</sup> y, a futuro, Planes de Ordenamiento Ambiental, entre otros instrumentos.

7.5. Simultáneamente, se seguirá un proceso de incorporación de convenios internacionales y de su ulterior implementación y seguimiento —meramente formales, en

<sup>74</sup> Ley 26793 (1997).

<sup>75</sup> Ley 26324 (1994), Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

<sup>76</sup> Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos (1996).

<sup>77</sup> El Marco Estructural de Gestión Ambiental pretende expresar un modelo de actuación interinstitucional para los cometidos y objetivos de la política ambiental del país. Se crea mediante la primera norma expedida por el CONAM, esto es el Decreto del Consejo Directivo 001-97-CD/CONAM. Como reza su Art. 2º, su objetivo es el de garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de Gobierno, armonizar políticas, administrar conflictos, superposiciones o vacíos competenciales. Plantea principios para la adecuada administración (coordinación, simplificación, celeridad, seguridad jurídica, transparencia participación y concertación, mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entre otros). Define diferentes Niveles de Gestión Ambiental:  
Nivel I: Integración a las Políticas sociales y económicas al más alto nivel decisorio, esto es Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerios.

Nivel II: De las Políticas y Planes Ambientales propiamente dichos y de la coordinación y concertación intersectorial. Rol de los Organismos del CONAM, incluyendo la Comisión Técnica Multisectorial, Comisión Consultiva, organismos deconcentrados, entre otros.

Nivel III: Integración de las entidades públicas ambientalmente competentes con el sector privado y la sociedad civil, destacándose la conformación de los Grupos Técnicos.

Nivel IV: Ejecución operativa y control de parte de las entidades públicas a todo nivel.

Se toma en cuenta la dimensión regional (vg. Secretarías Ejecutivas Regionales, hoy Comisiones Ambientales Regionales (CARs) y local aunque esto último de modo muy referencial. También de explicitan algunos alcances sobre los instrumentos de gestión ambiental, en particular del Sistema Nacional Ambiental (SINIA). Ver MEGA, CONAM, Lima 1999).

<sup>78</sup> Decreto Supremo 044-98-PCM, Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles.

<sup>79</sup> Ver SINIA, CONAM, Lima, 1999.

<sup>80</sup> Ver Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, CONAM, Lima 1997. Más adelante desarrollamos algunas consideraciones al respecto.



algunos casos—. Se pueden citar convenios como el referido a la desertificación<sup>81</sup>, el Protocolo de Madrid sobre el Tratado Antártico, y la Decisión 391, sobre el acceso a los recursos genéticos en el marco de la Comunidad Andina.

7.6. En sus propios términos, la institución edil, basada en ciertos referentes constitucionales<sup>82</sup>—aunque mínimos, como los del inciso 5 del artículo 192— y doctrinales (v.g., la Agenda 21), y sustentada en la Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 23853 (1984)— y su Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente<sup>83</sup> —Decreto Supremo 007-85-VC—, desarrollará una variada actividad normativa y ejecutiva en términos de saneamiento<sup>84</sup>, contaminación acústica<sup>85</sup>, desechos<sup>86</sup>, ornato, espacios naturales<sup>87</sup>, suelo urbano<sup>88</sup>, entre otros<sup>89</sup>, aunque también en un contexto más formal que real.

<sup>81</sup> Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación de los países afectados por sequía grave o desertificación en particular en África (París, 1994), Resolución Legislativa 26536 (1995).

<sup>82</sup> Incluyendo criterios interpretativos doctrinales en materia constitucional como los de la denominada Garantía Institucional y Bloque de Constitucionalidad (Blume, 1997: 28 y ss).

<sup>83</sup> No podemos detenernos a desarrollar la literatura sobre la dimensión local y ambiental. La Agenda 21 en su capítulo 28 nos refiere que todos los criterios de la sostenibilidad deben ser aplicados a dicha escala. De otra parte, tampoco resulta válido reducir la dimensión local, o si se quiere municipal, a lo estrictamente urbano.

<sup>84</sup> La Ordenanza 032-MDLV del Distrito de La Victoria (Lima) aprueba el Reglamento de Saneamiento Ambiental y Salubridad. Algo similar sucederá con el Distrito de San Luis (Lima), que mediante Ordenanza 070-2000-MDSL expide un Reglamento Ambiental.

<sup>85</sup> El Acuerdo de Concejo 059-99-MDR del Distrito del Rímac (Lima) establece niveles máximos de ruidos permisibles. Esta práctica normativa edil se ha convertido bastante recurrente de tiempo atrás. El año 1985 el Concejo Metropolitano de Lima regulo éstos aspectos.

<sup>86</sup> Al respecto existe una diversidad de regulaciones ediles, sobre todo por tratarse de una responsabilidad propia de los Gobiernos Locales. El 4 de junio del 2000 se Publica en el Diario Oficial *El Peruano* la Exposición de Motivo y el Proyecto de Ordenanza del Sistema Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos.

<sup>87</sup> Es el caso de la Municipalidad de Ventanilla (Lima) que mediante Acuerdo de Concejo 016-98-/MDV declara a los Humedales de Ventanilla como Zona de Reserva Ecológica Intangible. En su oportunidad la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobará la Ordenanza sobre la Zona de Reglamentación Especial de los Pantanos de Villa y de la Zona de Amortiguamiento, Ordenanza 184 (1998).

<sup>88</sup> Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima expedirá una Ordenanza sobre clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso, diferenciando entre área urbana y área de expansión urbana. Esta última con tres sub áreas: de crecimiento urbano, de protección por Función Ambiental y Recreativa y de Amortiguamiento, Seguridad y Paisaje Natural, Ordenanza 228 (30-08-99).

<sup>89</sup> Inclusive hay casos -no sabríamos exactamente como calificarlos- como el de la Municipalidad de Ventanilla que Aprueba el Texto Unico Ordenando de la Ordenanza para la Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ordenanza 003-99/CDV en que regula los ruidos, la contaminación atmosférica, sonora y la producida por residuos sólidos, las ANPs, la calidad del agua para

7.7. Cabe además destacar que, en 1993, el Código Procesal Civil —Decreto Legislativo 768— incorpora la figura del *patrocinio de los intereses difusos* (Art. 82), es decir, de aquellos cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, como el medio ambiente, los bienes o valores culturales o históricos, o el consumidor<sup>90</sup>. Por otra parte, el Código del Niño y el Adolescente —Decreto Ley 26102 (TÚO, Decreto Supremo 004-99-JUS)—, incorporará consideraciones sobre el niño y el adolescente en cuanto a su derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Art. 3), a que el Estado asegure que la educación básica comprenda el respeto al ambiente natural (Art. 15, inc. i) y el deber de conservar el medio ambiente. Sobre la jurisprudencia ambiental, ver Andaluz-Valdez (1999).

7.8. En cuanto a las estadísticas sobre la normativa ambiental nacional, se suelen manejar cifras muy variadas, todo lo cual dependerá de los criterios operativos para emprender las estimaciones cuantitativas correspondientes. Por ejemplo a) el período tomado en cuenta; b) el tipo de norma en términos de jerarquía, de fuente y de contenido (si se trata de disposiciones normativas o resolutivas); c) el grado de acceso a la información (no todo se publica en el diario Oficial El Peruano, como es el caso de los Gobiernos Locales Provinciales y Distritales), entre otras variables.

Un simple ejercicio especulativo nos puede permitir relativizar algunos datos que «ex cátedra» se suelen proferir al respecto. En noviembre de 1996, el Presidente del Consejo de Ministros (PCM) en su exposición ante la Comisión de Ambiente, Amazonía y Ecología, al referirse a las normas ambientales en el Perú, señalaba que desde 1904 a esa fecha se habían producido 4,554 normas<sup>91</sup> y que sólo en el período de los años ochenta se habían emitido 979 normas<sup>92</sup>. Ahora bien, si estimamos que el número de Gobiernos Locales distritales y provinciales probablemente a esa fecha no hayan sido menos de 1,500 y 160<sup>93</sup> respectivamente y supongamos

consumo humano, entre otros. O sino la Municipalidad Distrital de Cahicacán (en Provincia del interior del país), que dispone que las aguas minero y/o termo medicinales abandonadas serán administradas por la municipalidad, según Ordenanza Municipal 001-99/MC.

<sup>90</sup> En realidad éste dispositivo limita las posibilidades de accionar al Ministerio Público o a asociaciones e instituciones sin fines de lucro según discrecionalidad judicial. Ver de Angel Landoni Sosa. «Nuevas Orientaciones en la tutela jurisdiccional de los intereses difusos», en Revista Peruana de Derecho Procesal II, Lima, 1998. Sobre Tutela de Intereses Supraindividuales en materia ambiental ver Contreras, 1998.

<sup>91</sup> No queda claro si en el mencionado recuento de normas ambientales que hace la PCM (CONAM), se incluyen algunas derogadas, pues textualmente dice «(...) se han producido».

<sup>92</sup> CAAE, 1997-b

<sup>93</sup> Los datos del INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Información) a la fecha indican que existen 1,816 distritos y 188 provincias incluyendo Lima y Callao. El incremento del número de jurisdicciones locales de 1996 a la fecha no cambia significativamente el enfoque de nuestra crítica.

que bastara con que cada uno de ellos hubiera expedido solamente dos normas locales de algún contenido o relevancia ambiental, lo cual es altamente probable y nos estamos poniendo en un *mínimum minimorum* (digamos al menos una Ordenanza y un Decreto de Alcaldía), hasta ahí nomás tendríamos aproximadamente unas 3,400 o 3,500 normas ediles. De otra parte, en algunas ocasiones de suele considerar disposiciones resolutivas, es decir que no norman una situación general en abstracto, sino que resuelven una situación específica, pero que por la importancia ambiental o por tratarse de una concesión de dimensiones o implicancias significativa, se les suele computar para efectos del inventario normativo ambiental.<sup>94</sup>

7.9. En resumen, la dinámica de los procesos normativos ambientales adquiere diversos ritmos y dimensiones, e, incluso, temperamentos políticos, lo cual si bien de alguna manera podría manifestar incertidumbre o acaso desconcierto, desde otra perspectiva permite afirmar que, en medio de dicho torbellino, se advierten ciertas direcciones de orden político ambiental o jurídico; es el caso de la búsqueda de políticas y normativas locales, al margen de aquellas expresiones o resultantes un tanto anárquicas o desaforadas<sup>95</sup>. También deviene importante la tendencia a establecer instancias o dependencias con asignación de competencias ambientales (ergo, funciones, estructuras organizativas, procedimientos, sanciones, etc.) en una perspectiva al menos formalmente sistémica<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Ver de Marcial Rubio Los Reglamentos, Decreto y Resoluciones en el capítulo sobre La legislación como fuente formal, en *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*, Lima PUCP, 1999, pp. 156 y ss.

<sup>95</sup> Tal vez propias de un esnobismo jurídico ambiental, antes que disposiciones guiadas por adecuados principios y políticas ambientales a ese nivel.

<sup>96</sup> En definitiva, se podrían enumerar otras expresiones o tendencias, sin embargo debemos tener presente aún lo relativo a los recursos naturales, instrumentos de gestión ambiental, etc. antes de proceder a una versión o balance más de conjunto.



*Tendencias ambientales en el sistema jurídico peruano*

1	Constitucionalización	Ej.: Const. de 1993, arts. 2 (inciso 22) y 66 al 69.
2	Codificación	Ej.: CMARN, Código Penal (Delitos contra el Medio ambiente).
3	Institucionalización y transectorialización	Ej.: Administrativización. CONAM, reparticiones ambientales sectoriales, municipios.
4	Regionalización	Ej.: Comisiones Ambientales Regionales —CARs— (dimensión «subnacional»).
5	Inversión-Privatización Internalización de costos	Ej.: Ecologización empresarial, ISO 14000.
6	Municipalización	Ej.: Normatividad e institucionalidad ambiental edil.
7	Criminalización	Ej.: Delitos ambientales. Normas procesales (v.g., Ley 26631).
8	Judicialización	Ej.: Acciones civiles, penales y constitucionales en materia ambiental.
9	Reglamentación ambiental	Ej.: Sectores minero-energético, pesquero y acuícola, industrial manufacturero.
10	Internacionalización	Ej.: Tratados, convenios. Decisiones (Comunidad Andina).
11	Especialización y Tecnificación normativa	Ej.: ECAs, LMPs, auditorías, fiscalización.
12	Ambientalización legislativa	Expedición de normas con rango de ley que incorporan variables ambientales (leyes sobre recursos naturales, residuos sólidos, salud, etc.).
13	«Etnicización»	Ej.: Incorporación de la variable étnica: comunidades campesinas y nativas (div. biol, ANPs, etc.).

### III. Consideraciones generales sobre la normativa peruana de los recursos naturales

#### 1. Base constitucional

La Constitución de 1993 (Art. 66), como la de 1979 (Art. 118), contiene una base constitucional para regular los recursos naturales —aunque con tratamientos diferenciados, sobre todo por el carácter más intervencionista del Estado en la Constitución de 1979—. El artículo 66 de la actual Constitución dispone que mediante ley orgánica se regulan las condiciones de la utilización de los recursos naturales y el régimen para su otorgamiento a los particulares. La concesión le otorga al titular un derecho real, regulado por la ley en referencia<sup>97</sup>.

#### 2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)

Si bien el CMARN —Decreto Legislativo 613 (1990)— había desarrollado los contenidos ambientales (Art. 123) y de los recursos naturales (Art. 118) de la Constitución de 1979 —entonces vigente—, se puede afirmar, técnicamente, aunque en un sentido general, que el CMARN igualmente desarrolla legislativamente las consideraciones ambientales previstas en la Constitución de 1993. Sin embargo, en un sentido más específico, se requiere una adecuación más detallada, en virtud de los lineamientos políticos, económicos y ambientales de esta Constitución, que no son ciertamente similares a los de la de 1979.

#### 3. Recursos naturales y CMARN

El CMARN —como ya se expresó— es en nuestro sistema jurídico el primer paso para ordenar de modo sistemático y racional los problemas ambientales y de los recursos naturales en el país. En tal sentido, postula un conjunto de principios y lineamientos político-ambientales, teniendo como concepción al desarrollo sostenible. En cuanto a los recursos naturales, no pretende regularlos de modo particular; por el contrario, establece un conjunto de consideraciones e instituciones de carácter transversal (v.g., EIAs, Planificación y Ordenamiento Ambiental, ecosistemas y diversidad biológica,

<sup>97</sup> La discusión acerca de si la actual Constitución permite un derecho de propiedad sobre los recursos naturales por las particulares, no obstante las diversas lecturas o interpretaciones que se han postulado sobre la materia, ha sido zanjada de jure condito (*Lex Lata*), con la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en el sentido que podrán ser propietario de los frutos o productos extraídos conforme a ley, más no podrán ser propietarios de la fuente o del recurso in situ. Sin embargo, de jure condendo (*Lege Ferenda*), se puede seguir interpretando opciones jurídicas diferentes.

etc.), aunque en algunos casos desarrolla consideraciones normativas específicas para determinados recursos de gran incidencia o impacto ambiental (v.g., minería, energía o tierras agrícolas). En su momento, estos alcances normativos serán modificados, fundamentalmente por el Decreto Legislativo 757 (1991)<sup>98</sup>.

#### 4. Código Penal

Este Código —como se ha expresado ya— tipifica una diversidad de delitos, muchos de ellos directamente relacionados con los recursos naturales<sup>99</sup>.

#### 5. Normativa de promoción a las inversiones. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (LMCIP)

A su turno, la LMCIP —Decreto Legislativo 757 (noviembre de 1991), que modifica sensiblemente al CMARN, sobre todo en lo concerniente a recursos mineros y energéticos, institucionalidad ambiental, criterios de prevención (EIA), delitos ambientales, etc.— también puede interpretarse como una norma que desarrolla mandatos constitucionales en relación con los principios generales del régimen económico (léase economía social de mercado; libertad de trabajo, empresa, comercio e industria; subsidiariedad del Estado; libertad de contratar; igualdad jurídica de la inversión; derecho de propiedad, y restricciones al mismo; etc.). Así, pretende establecer una base político-jurídica por la cual «El Estado estimula el equilibrio racional entre el desarrollo socioeconómico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales, garantizando la debida seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente» (Art. 49, Título VI: «De la seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente»).

En buena cuenta —como se mencionó con anterioridad—, las normas orientadas a la promoción de la inversión privada —y en particular el Decreto Legislativo 757— recondujeron a un proceso de sectorialización y compartimentalización de las competencias ambientales y de los recursos naturales.

#### 6. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LOASRN). Desarrollo constitucional (1)

La LOASRN —Ley 26821 (1997)— hace el desarrollo explícito del mandato contenido en el artículo 66 de la Constitución. En relación con ella cabe resaltar:

<sup>98</sup> Nos remitimos a las consideraciones expuestas anteriormente sobre la normativa ambiental, en lo que corresponda.

<sup>99</sup> Caro (1995), Bramont Arias (Foy, 1997).



- el concepto de recurso natural<sup>100</sup>;
- la forma en que el Estado garantiza el aprovechamiento de los recursos naturales por los particulares y cómo ejerce su soberanía<sup>101</sup>;
- el concepto de aprovechamiento sostenible<sup>102</sup>;
- las condiciones para el otorgamiento de derechos<sup>103</sup> y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales<sup>104</sup>;
- la discusión acerca de si los recursos naturales pueden ser entregados en propiedad, que queda zanjada en razón de que los particulares sólo pueden ser propietarios de los frutos o productos de la fuente, mas no de ésta, que permanece bajo el dominio del Estado.

Entre las críticas que se le pueden formular a esta ley está la definición de recurso natural como un componente de la naturaleza que indispensablemente debe tener un valor—actual o potencial—en el mercado (Art. 28), lo que a nuestro modo de ver resiente una concepción más integral de la relación hombre-naturaleza, la cual no se limita—como quisieran algunos reduccionistas económicos o «mercadolatras»—a una mera relación mercantil<sup>105</sup>. En realidad, los denominados recursos naturales representan un conjunto de

<sup>100</sup> El Art. 2º formula un criterio enumerativo—número apertus—precedido de lo siguiente: «Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de las necesidades y que tenga valor actual o potencial en el mercado (...)».

<sup>101</sup> Ya sea fijando los alcances del concepto de soberanía (competencia para legislar, ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales); promoción estatal mediante leyes, políticas, infraestructura; obliga a una retribución económica, libre iniciativa, etc.; límites al otorgamiento de los recursos; criterios de zonificación ecológica y económica, así como para la conservación mediante delimitación de áreas, declaración de especies en extinción, reservas o vedas; gestión sectorial y transectorial; registrabilidad pública de los derechos, incentivos especiales o calificados.

<sup>102</sup> «Art.28º.- *Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativamente, de ser el caso. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente.*».

<sup>103</sup> Se precisa que la concesión otorga un derecho de uso y disfrute, y por ende de propiedad, sobre los frutos y productos, siendo consideradas como bienes incorpóreos registrables (Art. 21º), obliga al pago de una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y culturales (Art. 19º).

<sup>104</sup> Por ejemplo cumplir con los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo, reportes, informes, auditorías, pago de retribución y derecho de vigencia, entre otros, de acuerdo a la legislación específica (Art. 29º).

<sup>105</sup> Es discutible el que deba tener necesariamente un valor en el mercado, puesto que existen diversos bienes en la naturaleza que satisfacen necesidades espirituales, religiosas, ceremoniales, totémicas y que difícilmente en cuanto a su esencia podrían traducirse a un valor mercantil. Entre la muchísima literatura de reencuentro con los valores esenciales de la naturaleza resulta siempre recurrente el «clásico» fundador de la denominada ecología profunda (Deep-Ecology), Aldo Leopold, y su famoso *Almanaque de un Condado Arenoso*, Gernika, México, 1966.

medios—cambiantes histórica, social y simbólicamente— al servicio de la satisfacción de muchas necesidades de orden tanto económico como cultural, religioso, contemplativo, por citar algunas valoraciones antropológicas<sup>106</sup>.

## 7. Diversidad biológica<sup>107</sup>. Desarrollo constitucional (2)

El artículo 68 de la Constitución prescribe la obligación del Estado de «promover la conservación de la diversidad biológica», mandato que ha sido desarrollado tanto en el ámbito legislativo como ejecutivo, de manera muy profusa (v.g., mediante decretos supremos, etc.).

Al respecto, se puede señalar lo siguiente:

### 7.1. CMARN<sup>108</sup>

El Capítulo sobre la diversidad genética y los ecosistemas —como antes se expuso— se refiere a los niveles suficientes para garantizar la supervivencia de las especies; la protección especial de la diversidad biológica; la autorización para la introducción de especies animales o vegetales; la reproducción de especies de fauna silvestre en zoológicos (así como zoológicos de especies amenazadas); la prevención epidemiológica y el fomento al control biológico; la importación de especies de flora y fauna; el uso sostenible de los recursos genéticos; la promoción del uso sostenible de los recursos genéticos *in situ* y su conservación *ex situ*; así como la protección y la conservación de los ecosistemas.

El CMARN también se refiere a los procesos ecológicos esenciales (Art. XI), lo que implica reservar los suelos fértiles para los cultivos; manejar las tierras de cultivo con normas severas y ecológicamente sanas; velar para que el manejo de los bosques

<sup>106</sup> En un trabajo de próxima aparición desarrollamos diversos aspectos acerca de ésta ley, «Derecho y Recursos Naturales. Lo que debo saber sobre la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales».

<sup>107</sup> «Artículo 2 (...) A los efectos del Presente Convenio: (...)

Por «diversidad biológica» se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas (...)

Por «ecosistema» se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional (...)

Por «recursos genéticos» se entiende el material de valor real o potencial. («Material genético»: todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo que contenga unidades funcionales de la herencia.

<sup>108</sup> Si bien es cierto, que cronológicamente no se puede aludir a un desarrollo constitucional de parte del CMARN respecto la diversidad biológica, ello resulta factible desde el plano jurídico conceptual.

y cuencas sean fines en sí mismos; manejar los estuarios, manglares y otras zonas cenagosas y bajos fondos costeros para la pesca, a fin de preservar los procesos pesqueros; y controlar la descarga de contaminantes<sup>109</sup>.

## 7.2. Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)<sup>110</sup>

Mediante Resolución Legislativa 26181 (1993) se incorpora a nuestra legislación nacional el Convenio sobre Diversidad Biológica, cuyo objeto es:

«la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otros aspectos, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada» (Art. 1).

En este convenio se abordan aspectos medulares relativos a soberanía; conservación *in situ* y *ex situ*; utilización sostenible de los componentes; evaluación del impacto; acceso a recursos genéticos y tecnología; transferencia tecnológica; intercambio de información; gestión de la biotecnología y distribución de sus beneficios; entre otros puntos.

## 7.3. Protocolo del Convenio de Diversidad Biológica sobre Seguridad de la Biotecnología

El mencionado convenio refiere que las Partes del mismo estudiarán la necesidad de un protocolo relativo a los organismos vivos modificados (OMVs<sup>111</sup>). Este protocolo —que se encuentra en discusión internacional para su aprobación— pretende establecer los criterios para regular los OMVs, cuidando considerar, entre otros aspectos, los principios, la evaluación y la gestión de riesgo de los OMVs. Como se verá luego, el Perú ha elaborado una ley especial sobre la materia, adelantándose en algunos aspectos a dicho protocolo.

<sup>109</sup> *Estrategia Mundial para la Conservación*, 1980, UICN.

<sup>110</sup> Ver *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Centro de Derecho Ambiental de la UICN, Programa de Biodiversidad de la UICN, Edición española, 1996. Efraín Pérez desarrolla comentarios importantes en el Capítulo 6 de su obra *Derecho Ambiental*. Mc Graw Hill, Serie Jurídica Santafé de Bogotá, 2000, pp. 175-197.

<sup>111</sup> Se entiende por OMV a cualquier organismo vivo que contenga una combinación nueva de material genético obtenida mediante la aplicación de la biotecnología moderna. Se exceptúa expresamente los genomas humanos.



#### 7.4. Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica<sup>112</sup>

A su turno —desde una perspectiva de adecuación nacional—, mediante Ley 26839 (1997) se regulan determinadas precisiones respecto al Convenio sobre Diversidad Biológica —como los principios y políticas del Estado y la nación en relación con la biodiversidad—, además de criterios relativos a la planificación, inventario y seguimiento; mecanismos de conservación; áreas naturales protegidas<sup>113</sup>; comunidades campesinas y nativas; investigación científica y tecnológica; recursos genéticos; y, finalmente, sobre la autoridad competente. Se encuentra pendiente de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo.

#### 7.5. Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos —Decisión 391<sup>114</sup>

En cuanto al acceso a los recursos genéticos y sus productos derivados, nuestro país ha adoptado la Decisión 391 (1996) —que tiene rango de ley— en el marco de la Comunidad Andina, hoy pendiente de reglamentación más específica. Entre sus alcances considera un conjunto de principios (v.g., soberanía; reconocimiento de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales; cooperación; trato nacional y reciprocidad; precaución; libre tránsito subregional; seguridad jurídica y transparencia); procedimientos y limitaciones al acceso; contratos de acceso y contratos accesorios; infracciones y sanciones; autoridad competente (v.g., Comité Andino sobre Recursos Genéticos); por citar los aspectos principales.

#### 7.6. Ley de Prevención de Riesgos derivados del Uso de la Biotecnología —Ley 27104 (1999)

Esta ley tiene como objeto normar la seguridad de la biotecnología, en particular respecto a los Organismos Vivos Modificados (OMVs). Contempla aspectos como marco institucional; mecanismos para el intercambio de información y fortalecimiento institucional; aplicación del principio precautorio; evaluación y gestión de riesgos; y autorización para la realización de actividades con OVMs (léase información previa, aspectos procedimentales, confidencialidad, entre otros). También se encuentra pendiente de reglamentación por parte del Poder Ejecutivo.

<sup>112</sup> La discusión de la Ley se encuentra en la publicación específica de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República, CAEA (1997-c)

<sup>113</sup> Aunque lo regulado sobre las ANPs resulta irrelevante, en vista de la existencia de una Ley más específica sobre dicha cuestión, como se verá luego.

<sup>114</sup> Ver de Jorge Caillaux y Manuel Ruiz Müller, *Acceso a Recursos Genéticos. Propuesta e Instrumentos Jurídicos*. SPDA, Lima, 1999.

## 8. Áreas Naturales Protegidas (ANPs). Desarrollo constitucional<sup>115</sup>(3)

Como respecto a la diversidad biológica, el artículo 68 de la Constitución establece la obligación del Estado de «promover las áreas naturales protegidas», mandato que ha sido desarrollado mediante la Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>116</sup> —Ley 26834 (1997)—, la que fija un conjunto de objetivos, así como los lineamientos para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), los instrumentos de manejo (v.g., categorías y usos<sup>117</sup>), la utilización sostenible de las ANPs, entre otros aspectos. El Poder ejecutivo debe reglamentarla.

Jurídicamente, el concepto de ANPs fue introducido a inicios de los noventa en nuestra legislación, sobre todo a raíz del CMARN<sup>118</sup>. Pero tiene sus precedentes normativos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre —Decreto Ley 21147 (1975)— y en su Reglamento de Unidades de Conservación —Decreto Supremo 160-77-AG.

Mediante Decreto Supremo 010-99-AG se ha aprobado el Plan Director de las ANPs y se ha establecido el marco conceptual del SINANPE, así como la estrategia nacional para las ANPs. Por otra parte, existe toda una normativa específica en relación con el reconocimiento e implementación casuística de cada una de las ANPs. También se cuenta con el Decreto Ley 26154, que crea el Fondo Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE) y el PROFONANPE.

## 9. Normas específicas sobre recursos naturales<sup>119</sup>

La normativa más específica sobre recursos naturales es muy profusa y diferenciada. Sin embargo, se pueden señalar algunas líneas generales acerca de su proceso regulador:

### 9.1. Tendencia a la modernización y a la promoción de las inversiones, con incorporación de la variable ambiental

Salvo el caso de la Ley General de Aguas —Decreto Ley 17752 (1969)— y, en lo pertinente, el de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Re-

<sup>115</sup> Ver de INRENA, SINANPE, Lima. 1996. Difusión informativa sobre las diferentes ANPs del país. A modo de ejemplo en el Derecho comparado, cabe citar a Raquel Najera que para el caso de México nos expone las características del ordenamiento jurídico de las ANPs, en el marco de la Política Ambiental Mexicana. *Introducción al estudio del Derecho Ambiental*. Edit. Porrúa, México, 1998, pp. 52 al 67.

<sup>116</sup> Igualmente la discusión en específico de dicha Ley se encuentra en la publicación de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República (CAEA, 1997-d).

<sup>117</sup> Ver Anexo 5 referido a la Normativa sobre Ordenamiento Ambiental.

<sup>118</sup> Con anterioridad al CMARN, se expidió el Decreto Supremo 010-90-AG que crea el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

<sup>119</sup> El desarrollo de dicha temática desborda los propósitos del presente trabajo; sin embargo estamos elaborando un manual específico sobre la materia.

giones de Selva y Ceja de Selva —Decreto Ley 22175 (1978)—, en lo fundamental, la restante normativa específica sobre recursos naturales ha sido significativamente modificada o innovada, en tiempos recientes, y se han incorporado consideraciones de carácter ambiental (v.g., lineamientos o principios político-ambientales, aunque muy generales, con cargo a ser desarrollados o reglamentados de modo más específico). Podemos citar la reciente Ley Forestal y de Fauna Silvestre —Ley 27308 (2000)—, la Ley General de Hidrocarburos —Decreto Ley 26221—, la Ley General de Pesca —Decreto Ley 25977—, la Ley General de Minería —TÚO, Decreto Supremo 014-94-EM—, la Ley «de Tierras» —Ley 26505—, la Ley de Concesiones Eléctricas —Decreto Ley 25844— y la Ley de Recursos Geotérmicos —Ley 26848.

## 9.2. Reglamentación de las leyes específicas sobre recursos naturales

Estas leyes presentan diversos modos de reglamentación por el Poder Ejecutivo:

- a. En algunos casos se cuenta con sólo un reglamento general para toda la ley (v.g., Reglamento de la Ley General de Pesca<sup>120</sup>).
- b. En otros casos se cuenta con diversos reglamentos específicos. Es el caso de la Ley General de Aguas, de la anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975) y de la Ley General de Hidrocarburos.
- c. Se puede afirmar que a partir de los contenidos ambientales que se encuentran en las leyes más recientes, la tendencia es la de «desprender» reglamentos ambientales específicos en relación con cada recurso. Es el caso de los Reglamentos para la Protección Ambiental en las Actividades Minero-Metalúrgicas (Decretos Supremos 016-93-EM y 59-93-EM), de Hidrocarburos (Decreto Supremo 046-96-EM), Eléctricas (Decreto Supremo 29-94-EM) y Pesqueras Acuícolas (Decreto Supremo 004-99-PE).
- d. Es de suponer que en una futura Ley sobre Aguas, o en el caso de la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>121</sup>, los probables contenidos ambientales de las mismas sigan ese camino específico de reglamentación ambiental.

## 9.3. Contenidos ambientales en la normativa de menor jerarquía

Por último, a partir de la referida reglamentación ambiental específica se viene desprendiendo una diversidad de normas de menor jerarquía, léase resoluciones ministe-

<sup>120</sup> Como lo fue inicialmente a través del Decreto Supremo 01-94-PE; posteriormente con el Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo 004-99-PE —que deroga al Título 8º sobre Medio Ambiente del mencionado Reglamento— se amplían los instrumentos reglamentarios de dicha Ley.

<sup>121</sup> Ley 27308 del 16 de julio del 2000.



riales, directorales, entre otras, con aspectos normativos de lo más variados, como por ejemplo sobre EIAs (Registro de Inscripción de Empresas, mecanismos para la participación en las audiencias públicas), Límites Máximos Permisibles, aprobación de formatos, etc.<sup>122</sup>.

## 10. Tendencias en los contenidos de los reglamentos ambientales

De modo muy general, se podría decir que los reglamentos ambientales específicos relativos a recursos naturales—incluyendo algunas actividades transformativas, como la industria manufacturera— tienden a considerar aspectos como:

- a. Política ambiental sectorial y principios ambientales aplicados al sector (v.g., precaución, el control en la fuente, la prevención, etc.).
- b. Terminología o glosario de definiciones sectoriales.
- c. Establecimiento de una institucionalidad: autoridad ambiental competente para el sector.
- d. Derechos y deberes ambientales de los titulares responsables de la actividad concerniente al recurso natural en cuestión.
- e. Instrumentos de gestión ambiental:
  - EIAs, PAMAs, etc.;
  - programas y protocolos de monitoreo;
  - instrumentos económicos;
  - mecanismos de control: fiscalización, auditorías ambientales e inspectorías;
  - régimen de infracciones y sanciones;
  - establecimiento de guías ambientales, de carácter mandatorio, mediante las cuales se desarrollan aspectos técnicos de acuerdo a las especificidades y complejidades de los temas sectoriales o subsectoriales.

## 11. TÚPAs (Textos Únicos de Procedimientos Administrativos)<sup>123</sup>

La incorporación de contenidos ambientales en los TÚPAs sectoriales, en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales o aspectos conexos, se ha convertido en una

<sup>122</sup> Para ilustrar al lector, revisar las concordancias del CMARN de la Edición de PROTERRA (1999)—sobre todo en relación con los EIA— que se puede advertir el incesante desarrollo o despliegue normativo ambiental en los más diversos niveles jerárquicos. Ver Anexos 3, 4 y 5 del presente trabajo.

<sup>123</sup> Mecanismo introducido por el Decreto Legislativo 757 orientado a brindar información referida a la existencia, requisitos y costos de los distintos procedimientos administrativos, garantizando que los ciudadanos se encuentren debidamente informados, lo cual contribuye a reducir el margen de arbitrariedad en la actuación de la administración pública peruana. Ver «Impulsando la Simplificación

práctica cada vez más recurrente y consolidada al interior de los diversos sectores de la Administración. No pretendemos presentar la variada normativa —que, dicho sea de paso, por su propia naturaleza regulatoria se encuentra en permanente adecuación, sin que ello quiera significar que estamos ante un instrumento que genere inseguridad jurídica—, sino tan sólo mostrar un ejemplo. Citemos el TÚPA del INRENA<sup>124</sup>, en donde advertimos, en sus cinco Direcciones Generales, procedimientos de contenidos ciertamente ambientales o de relevancia ambiental. En particular, en la Dirección General de Medio Ambiente encontramos, entre otros, estos procedimientos: N° 83, sobre evaluación de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIAs) de proyectos y actividades agrarias y agroindustriales (Sector Agrario); N° 84, sobre evaluación de Estudios de Impacto Ambiental (EIAs) de proyectos y actividades del Sector Agrario; sobre opinión técnica de EIAs y Addendas, PAMAs, de proyectos y actividades de otros sectores<sup>125</sup>.

#### IV. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

En este apartado queremos tan sólo presentar algunas de las instituciones jurídico-ambientales que se inscriben en el marco de los denominados instrumentos de Gestión Ambiental, conforme a lo prescrito por nuestra legislación nacional.

##### A. Premisas a considerar en relación con la normativa nacional referida a los instrumentos para la Gestión Ambiental

###### 1. Aspecto conceptual

El concepto de Gestión Ambiental, como sucede en muchas de las temáticas ambientales, adolece —o acaso tiene la ventaja— de ser sumamente polisémico. Su significado dependerá en mucho del enfoque disciplinario (v.g., ingeniería, derecho, administración, etc.), técnico, cultural, e incluso simplemente del autor.

###### 2. Diversas acepciones y dimensiones

A lo anterior se suma la cuestión de la dimensión o escala a la que nos queramos referir. Por ejemplo, si nos remitimos estrictamente a lo que indica el Vocabulario de la

Administrativa: Un reto pendiente». INDECOPI, Área de Estudios Económicos. Documento de Trabajo N° 002-2000 (*El Peruano*, 10 de Abril del 2000).

<sup>124</sup> Decreto Supremo 025-200-AG.

<sup>125</sup> En cada procedimiento se establecen los requisitos, el derecho a pagar por el trámite expresado en % de Unidades Impositivas Tributarias, el carácter de la calificación (automática o de evaluación previa, en éste último caso mediante silencio administrativo positivo o negativo, o si no está regulado). La dependencia en donde se inicia el trámite, la autoridad que resuelve el trámite, así como el recurso impugnativo.

Norma ISO 14050, encontraremos que, si bien no se define expresamente el término, sin embargo se alude al «sistema de gestión ambiental» como «la parte del sistema general de gestión que incluye la estructura, organización, planificación de las actividades, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implementar, llevar a efecto, revisar y mantener la política ambiental». Ahora bien, en este contexto se entiende como organización a la «Compañía, corporación, firma, empresa, autoridad o institución, o parte o combinación de ellas, organizada en forma societaria o no, pública o privada, la cual tiene sus propias funciones y administración». Estas definiciones, siendo técnicas, se han «juridificado» mediante el reconocimiento de las normas ISO 14000 a través del INDECOPI, de modo que pertenecen oficialmente a nuestro sistema jurídico.

### 3. Imprecisión conceptual en la normativa nacional

Asimismo, en el propio ordenamiento jurídico nacional se han regulado consideraciones sobre la Gestión Ambiental en la normativa referida al Consejo Nacional del Ambiente, en particular en lo que se ha convenido en calificar como el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA). Sin embargo, nuevamente, se asume implícita su definición<sup>126</sup>. En todo caso, se entiende —entre un conjunto frondoso de aspectos conceptuales— como un quehacer ambiental, antes que como una institucionalidad, y se enfoca desde una perspectiva nacional, considerando las dimensiones menores así como las de orden internacional en tanto corresponda. A fin de cuentas, no se reduce a los aspectos orgánico-empresariales, aunque los toma en cuenta como parte del rol que cumple la sociedad civil —ergo, las empresas— en el MEGA.

### 4. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)

Con la expedición del CMARN (setiembre de 1990) no se advierte con claridad la tendencia por desarrollar de modo claro, sistemáticamente y bajo una lógica propiamente multisectorial los instrumentos relativos a la Gestión Ambiental, no obstante estar presentes el EIA, el Ordenamiento Ambiental o los Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y LMPs bajo diversas acepciones, aun cuando de modo inorgánico. Es

<sup>126</sup> En una versión de Glosario Ambiental del CONAM, se indica que Gestión Ambiental es el conjunto de diligencias conducentes al manejo del sistema ambiental. Dicho de otro modo e incluyendo el concepto de desarrollo sostenible, es la estrategia mediante la cual se organizan las actividades antrópicas que afectan al ambiente, con el fin de lograr una adecuada calidad de vida, previniendo o mitigando los problemas ambientales. La gestión ambiental responde al «como hay que hacer» para conseguir lo planteado por el desarrollo sostenible, es decir, para conseguir un equilibrio adecuado para el desarrollo económico, crecimiento de la población, uso racional de los recursos y protección y conservación del ambiente.



más, en la medida en que se trataba de instituciones innovadoras en nuestro sistema jurídico, y no obstante tener como marco contextual un referente holístico, en ese estadio del proceso de desarrollo de la normativa ambiental de nuestro país, no era todavía suficientemente advertible dicha preocupación.

## **5. Normativa sobre promoción a las inversiones**

Posteriormente, en el contexto de la normativa de promoción a las inversiones, representada sobre todo por la Ley Marco para el Crecimiento de las Inversiones —Decreto Legislativo 757 (noviembre de 1991)—, se postulará explícitamente la orientación político-ambiental hacia la sectorialización —lo cual ciertamente incidirá en aspectos como la organización y gestión ambiental pública—, de suerte que los Ministerios y Sectores regularán todo lo relativo a Estudios de Impacto Ambiental, Límites Máximos Permisibles, etc. Dicho proceso se ha venido desarrollando al interior de cada sector con diferentes ritmos, posibilidades tecnológicas, financieras, de gestión y normativa especializada, con conflictos y celos intersectoriales, además de lexicografía —quién sabe si hasta poliglosia— propia, generándose así una rica experiencia o dinámica de ensayo-error.

## **6. Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)**

La mencionada experiencia sectorial servirá de base para reorientar la política y gestión ambiental nacional, contando con una serie de criterios políticos y jurídicos que se enmarcan en las líneas programáticas del CONAM. En efecto, tras esa dinámica sectorializada, los instrumentos de gestión ambiental vienen siendo progresivamente reorientados en una perspectiva, más que de integración, de interrelación y multisectorialidad. Es el caso de los criterios institucionales (MEGA: Marco Estructural de Gestión Ambiental); de las perspectivas para un Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; de la reglamentación e implementación de procedimientos orientados a la normativa técnica referida a los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles, a una futura programación o Planificación sobre Ordenamiento Ambiental; de las bases técnico-normativas orientadas a la forja de un Sistema Nacional de Información Ambiental; por mencionar los aspectos más generales y relevantes.

## **7. Clasificación de los instrumentos de Gestión Ambiental en la normativa nacional**

De conformidad con la normativa del CONAM (Art. 34 de la norma, que crea el MEGA), los instrumentos de Gestión Ambiental, de carácter preventivo, reparador o restaurador, son, entre otros:

- los Patrones de Calidad Ambiental, los cuales, luego de una «aventura terminológica» (v.g., parámetros, patrones, etc.), finalmente deben entenderse como los Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y los Límites Máximos Permisibles (LMPs);
- la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), a lo que se suman los Planes de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMAs);
- el Ordenamiento Ambiental (OA);
- el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).

Sin embargo, en el documento de estudio sobre el MEGA, editado por el CONAM (1999, p. 25), se destacan, como principales instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a la realidad nacional —con lo que es probable la existencia de otros más—, los siguientes:

- a. Instrumentos preventivos
  - EIA
  - Planes de ordenamiento
  - Planes de manejo de recursos
  - Normas de calidad ambiental
  - Normas de emisión
  - Planes de prevención
- b. Instrumentos de control
  - Auditorías ambientales
  - Mecanismos y procedimientos de fiscalización
- c. Instrumentos / Sistemas de información
  - Sistema Nacional de Información Ambiental
- d. Instrumentos de restauración o reparación
  - PAMAs
  - Planes de conservación de recursos naturales
  - Planes de descontaminación
  - Seguros ambientales
- e. Instrumentos para la disponibilidad de recursos financieros<sup>127</sup>
  - Fondo Nacional del Ambiente (FONAM)
  - Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas (FONANPE).

<sup>127</sup> Sin embargo cabe tener en cuenta que en diversas normas nacionales e internacionales, se vienen estableciendo fondos más específicos, por ejemplo en relación con la Decisión 391 y el Acceso a los Recursos Genéticos, entre otros.

- f. Instrumentos económicos<sup>128</sup> y acuerdos voluntarios
  - Incentivos y sanciones.
  - Serie de normas ISO 14000

## 8. Aspecto comparativo

Desde una perspectiva comparada —aunque sin hacer referencia explícita a la Gestión Ambiental como tal, sino más bien a la Política Ambiental—, el Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de la Unión Europea (V Programa Comunitario sobre Medio Ambiente), prevé que dicha política se basará en cuatro categorías de «instrumentos»:

- a. Instrumentos normativos.
- b. Instrumentos de mercado: incluidos los económicos y fiscales, así como los acuerdos voluntarios.
- c. Instrumentos horizontales de apoyo (investigación, información, educación).
- d. Mecanismos financieros de apoyo.

## 9. Normativa ambiental sobre los instrumentos de Gestión Ambiental

En lo que sigue del presente documento nos limitamos a exponer consideraciones sobre la normativa nacional en torno a sólo tres de los instrumentos de Gestión Ambiental previstos por la regulación tanto del CONAM como de los sectores; esto es, los EIAs, los ECAs y LMPs, y el Ordenamiento Ambiental. Habría que tener en cuenta que, en tanto se trata de instrumentos que progresivamente se van incorporando a nuestro sistema jurídico, realmente se hallan sometidos a un permanente proceso experimental de ensayo-error, lo cual se puede advertir incluso en el propio «desarrollo» (o cambio vertiginoso) de la terminología o fraseología jurídico-ambiental empleada. A ello se suma una diversidad de aspectos limitantes o condicionantes, como serían los procesos de sectorialización, adecuación tecnológica, concienciación, financiamiento, entre otros.

<sup>128</sup> CONAM ha publicado un estudio, diríamos preliminar, sobre Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental (1999), en donde se contemplan Instrumentos como categorías para el corto y mediano plazo: los cargos de efluentes, impuestos a la gasolina, impuestos sobre productos desechables, entradas a parques, certificación de bosques, tasas e incentivos de explotación de recursos naturales con criterios ambientales y el impuesto o pago territorial.



## B. Estudios de Impacto Ambiental (EIAs)<sup>129</sup>

### 1. Aspectos conceptuales

Realmente, la terminología y los aspectos conceptuales sobre la materia resultan desbordantes en cuanto a autores, tendencias, normatividad nacional e internacional, normas técnicas, etc. Para una comprensión más jurídico-doctrinal de la cuestión, podríamos diferenciar entre Evaluación del Impacto Ambiental (procedimiento jurídico-administrativo orientado a lograr un conocimiento técnico o predictivo), Estudio de Impacto Ambiental (análisis técnico integrado e interdisciplinario que busca establecer la valoración de los impactos) y Declaración de Impacto Ambiental (que vendría a ser el dictamen oficial resultante del procedimiento administrativo emitido por el órgano ambiental competente<sup>130</sup>). Sin embargo, como ya se señaló, esta fraseología será manejada del modo más disímil en el campo de las normas legales y técnicas, así como en el de la teoría.

### 2. Aspectos comparados<sup>131</sup>

### 3. Antecedentes. CMARN

Se puede afirmar, con propiedad, que los Estudios de Impacto Ambiental recién se integran a nuestra normativa nacional a partir de la expedición del CMARN, donde por primera vez se les conceptualiza, se establecen sus alcances —las obras o actividades a las que se les exigirá un EIA—, su contenido, las instituciones que los elaborarán, su carácter público, entre otros aspectos<sup>132</sup>.

<sup>129</sup> Ver Bolaños (2000) y CONAM - SEIA (1999)

<sup>130</sup> *Iniciación al Derecho Ambiental*. Silvia Jaquenod de Zsögön, Dykinson, Madrid, p. 92-93

<sup>131</sup> Ver Nota a pie de página N° 220 de FOY (1997). No está demás recordar que por ejemplo algunos países han elevado a categoría constitucional los EIA, como en el caso de Brasil (1988, art. 225, 1° IV). Ver de Antonio Manuel Peña Freire y José Luis Serrano Moreno. *Ecología y Derecho. 2. La Evaluación Ambiental*. ECORAMA, Granda 1994. Asimismo de García Ureta Evaluación de impacto ambiental Módulo N° 12 del MIDA, Universidad del País Vasco, 1999-2000. Para el caso de México Raquel Najera inscribe en el tema de las Política Ambiental Mexicana a La Evaluación de Impacto Ambiental. En *Introducción al estudio del Derecho Ambiental*, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 73.

<sup>132</sup> En el Perú existe un conjunto de disposiciones sectoriales sobre la materia. Le corresponde al CONAM de acuerdo al art.3° inciso «e» de su ley de creación (Ley 26410), establecer criterios generales para la elaboración de estudios de impacto ambiental. Inclusive actualmente se postula la implementación de un especie de Sistema Nacional sobre EIAs.

#### 4. Promoción a las inversiones

El artículo 51 del Decreto Legislativo 757, al derogar el artículo 8 del CMARN<sup>133</sup>, establece que las autoridades sectoriales serán las competentes para determinar las actividades que requerirán de un EIA, siempre que por el riesgo ambiental que generen pudieran exceder los niveles o estándares tolerables de contaminación o deterioro ambiental.

En este contexto se expedirán sendos reglamentos ambientales desarrollando alcances acerca de los EIAs, además de normas menores detallando aspectos específicos sobre la materia.

Posteriormente, en el marco de vigencia del CONAM, se precisarán algunos alcances en cuanto a su rol en la materia, mediante la denominada Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades —Ley 26786 (1997)<sup>134</sup>.

#### 5. Temáticas que conciernen a la discusión jurídica sobre los EIAs

Los aspectos centrales relativos a esta institución tienen que ver con cuestiones como:

- la actual reglamentación y normativa fragmentada sobre las EIAs;
- los criterios político-ambientales generales y sectoriales;
- la autoridad competente;
- los procedimientos administrativos;
- los criterios para la formulación de estudios, revisión, etc.;
- la participación e información ciudadanas;
- los términos de referencia y guías;
- la normativa sobre entidades que realizan los EIAs: inscripción, requisitos, impedimentos, etc.

#### 6. Perspectiva actual

En la actualidad se encuentra pendiente la propuesta para la creación de un Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, el cual contemplaría cuatro categorías:

<sup>133</sup> Originalmente indicaba de modo enumerativo (*numerus apertus*), no taxativo (*numerus clausus*) qué actividades deberían someterse a la elaboración de los EIAs. Ello en cierta medida generaba inseguridad jurídica no sólo por el extenso y genérico listado de las mismas, sino también debido a la alta discrecionalidad que se le confería a la «autoridad ambiental o competente». Ver de Mariano Bacigalupo, *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*. Marcial Pons, Madrid, 1997.

<sup>134</sup> Impropiamente se le denomina Ley sobre EIA, cuando simplemente se limita a modificar el Decreto Legislativo 757, sin establecer un tratamiento más orgánico o sistemático sobre la materia, tal vez bajo el supuesto que ello sería materia de reglamentación posterior. En todo caso se trata de una norma un tanto transitoria o de adecuación mientras se define una propuesta mayor, referida a un Sistema Unico de Evaluación de Impacto Ambiental.

- Estudio de Impacto Ambiental Estratégico. Relativo a los planes y programas de relevancia nacional, sectorial o local.
- Estudio de Impacto Ambiental Detallado. Referido a obras con impactos ambientales significativos.
- Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado. Referido a obras con menor impacto ambiental.
- Declaración de Impacto Ambiental. Declaración jurada por la que se expresa la inexistencia de afectación ambiental en la actividad u obra a emprender.

## 7. Normativa nacional sobre EIAs<sup>135</sup>

### A. Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs)

#### 1. Importancia técnica y conceptual<sup>136</sup>

Una de las características de la normativa ambiental o de relevancia ambiental es la de ser técnico-reglada, es decir, debe encontrarse sujeta a criterios de medición sobre la base de parámetros, estándares o términos similares. De este modo se podrá, por una parte, establecer aquellas situaciones generales normativas de tolerancia o permisibilidad de las actividades humanas, y por otra, aquellas situaciones específicas en que se transgredan tales límites, en cuyo caso se identificarán las responsabilidades y se establecerán las medidas a ser tomadas.

#### 2. Antecedentes normativos

Dado que los problemas técnicos ambientales tienen su propia caracterización e interpretación —debido a su naturaleza—, desde diversos ámbitos disciplinarios se ha procurado establecer una variedad de conceptos, términos y criterios para tratar de regular la medición de los límites de tolerabilidad y permisibilidad en cuanto a las afectaciones ambientales. Esta dinámica, trasladada al terreno de lo jurídico —y más aún en un medio como el nuestro, carente de suficiente experiencia tecnológica—, nos condujo a una heterogénea terminología, de modo que se aludirá a «valores límites permisibles» para agentes químicos (Decreto Supremo 00258-75-SA); «límites bacteriológicos»; «deman-

<sup>135</sup> Ver Anexo respectivo.

<sup>136</sup> Hoy en día se alude a la necesidad de una «cultura de los límites», en el sentido que no podemos hacer uso indiscriminado de los recursos escasos con que se cuenta, de suerte que la cultura del límite debe estar lo suficientemente sincronizada con la cultura del crecimiento, es decir con la cultura del productivismo para evitar desequilibrios o desbalances. De alguna manera éste imperativo se traduce mediante éstos componentes técnicos reglados.



da bioquímica» de oxígeno; «sustancias potenciales peligrosas» o «sustancias o parámetros potenciales perjudiciales» (Decreto Supremo 261-69-SA, modificado por el Decreto Supremo 007-83-SA); «decibeles» para el caso de los ruidos; por mencionar algunos términos identificados en la normativa correspondiente.

### 3. CMARN y Código Penal

3.1. Posteriormente, con el CMARN se incorporan términos como «daños no tolerables al ambiente» (Art. 8, derogado por el Decreto Legislativo 757); «daños a niveles tolerables» (Art. 9); «calidad del ambiente» (Art. 14); «alteración de las aguas en proporción capaz de hacer peligrosa su utilización» (Art. 15); «condiciones técnicamente aceptables para no alterar la salud humana y las cualidades del ecosistema» y «estándares internacionales» (Art. 63 y 67, derogados por el Decreto Legislativo 757, que aludirá a los «estándares establecidos por la autoridad competente»); «daños al ambiente» (Art. 64); «niveles tolerables para el medio ambiente, la salud humana y la propiedad» (Art. 66, sustituido por el Decreto Legislativo 757, que se referirá a los «niveles» establecidos por la autoridad competente); y «niveles admisibles», para referirse a las aguas residuales (Art. 108).

3.2. A su turno, el Código Penal —Decreto Legislativo 635 (1990)—, al regular los delitos ambientales, se referirá a la infracción de las normas sobre protección del medio ambiente, que lo contamine «por encima de los límites establecidos» (Art. 304).

### 4. Normativa sobre inversiones

Ocurre un proceso similar al acontecido con los EIAs<sup>137</sup>.

### 5. Normativa sobre CONAM

5.1. La Ley de creación de CONAM prevé entre sus funciones la de «establecer los criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental, así como coordinar con los Sectores la fijación de los límites permisibles para la protección ambiental» (Art. 4, inc. c). En la 5ª. Disposición Final y Transitoria señala que una Comisión Técnica Multisectorial se encargará de elaborar el Reglamento Nacional sobre Parámetros de Contaminación Ambiental.

5.2. El Reglamento de dicha ley —Decreto Supremo 048-97-PCM— introduce una Sección que denomina «Patrones de Calidad Ambiental y de los Límites Permisibles».

<sup>137</sup> En tal sentido nos remitimos al apartado correspondiente.

<sup>138</sup> Aunque luego los desarrolla en términos de Límites Máximos Permisibles (LMPs).

bles»<sup>138</sup>. Al respecto, aclara que los Patrones de Calidad Ambiental incluyen a los Límites Máximos Permisibles (LMPs), en una suerte de relación de género a especie, y que los parámetros referidos en la ley, finalmente se corresponden con los LMPs.<sup>139</sup>

5.3. Luego de esta confusión terminológica, en el Decreto del Consejo Directivo 001-97-CD/CONAM, que aprueba el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), se mantiene el concepto general de Patrones de Calidad Ambiental

## 6. Reglamento Nacional para la Aprobación de ECAs y LMPs

6.1. Mediante Decreto Supremo 044-98-PCM se expide el Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental (ECAs)<sup>140</sup> y Límites Máximos Permisibles (LMPs)<sup>141</sup>, el que establece en un Glosario de Términos<sup>142</sup> una definición precisa para cada uno de estos conceptos. Se puede suponer que con dicho reglamento se resuelven las indefiniciones y confusiones terminológicas, y que hacia adelante se contará con un esquema más definido no sólo en términos conceptuales, sino sobre todo en lo que respecta a los procedimientos y coordinación para la fijación de los instrumentos concernidos.

6.2. En efecto, en dicho reglamento se establece que el estudio para definir los LMPs será desarrollado por el Sector asignado en el Programa Anual, en tanto que el estudio para definir los ECAs se llevará a cabo mediante los GESTA (Grupos de Estudio Técnico Ambiental).

6.3. En las normas de CONAM que declaran el inicio de las actividades conducentes a la aplicación de los Programas Anuales 1999<sup>143</sup> y 2000<sup>144</sup> se establecen los GESTA y sus responsables en Aire (CONAM) y Aguas y Ruido (DIGESA), así como los

<sup>139</sup> En realidad estas transformaciones y equivalencias de términos un tanto confusas, revelan un proceso de ensayo error en el desarrollo de la normativa, a modo de «tanteo», en principio cuestionable, pero atendible en razón al propósito de perfeccionamiento o de enmienda, frente a inadvertencias o negligencias cometidas.

<sup>140</sup> «Concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni del ambiente».

<sup>141</sup> «Concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o emisión, que al ser excedido causa o pueda causar daños a la salud, bienestar humano y al ambiente de las personas ni del ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente».

<sup>142</sup> Ver Anexo del referido Reglamento.

<sup>143</sup> Resolución Presidencial 025-99 del CONAM.

<sup>144</sup> Resolución 88-99-CONAM/PCD.

responsables sectoriales para la formulación de los LMPs de emisiones por vehículos automotores (MTCV), y de emisiones en los Sectores Industrial (MITINIC), Hidrocarburos y Electricidad (MEM), y Pesquero (MINPE).

## 7. Normativa nacional sobre ECAs y LMPs<sup>145</sup>

### C. Ordenamiento ambiental

#### 1. Aspectos conceptuales y terminológicos

De modo similar a los instrumentos anteriormente expuestos, esta temática también adquiere múltiples enfoques conceptuales y pluridisciplinarios. Por ejemplo, la Estrategia Mundial para la Conservación para los años Ochenta, aludía al Ordenamiento ambiental y a la asignación racional del aprovechamiento (Capítulo 10) como instrumentos para la integración de la conservación y del desarrollo. La Agenda 21 alude a la Ordenación de los Ecosistemas Frágiles, así como al Ordenamiento de los Recursos Genéticos. En esta temática también se presentan problemas tanto en el orden terminológico como en el semántico.

#### 2. Antecedentes<sup>146</sup> y referencias

El artículo 255 de la Constitución de 1979 encargaba a las municipalidades la zonificación y urbanismo. Desde una óptica de Derecho comparado, cabría mencionar:

2.1. La Ley que crea el Ministerio de Medio Ambiente de Colombia (1993), en su artículo 7 establece que el *ordenamiento ambiental* del territorio es una función estatal que regula y orienta el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, para asegurar la adecuada explotación y su desarrollo sustentable. Dicho Ministerio tiene una Dirección General de Planeación y Ordenamiento Ambiental del Territorio, con una Subdirección sobre Zonificación y Planificación Territorial.

2.2. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de Venezuela (1983), en su artículo 2 entiende por *ordenación del territorio* la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como obje-

<sup>145</sup> Ver Anexo respectivo.

<sup>146</sup> Debido a la múltiple normativa que se desprende acerca de ésta temática, hemos omitido presentar el cuadro de antecedentes y remitirnos a la normativa vigente, que a su vez solamente parte de ella, la listamos y sumillamos en el correspondiente Anexo 5.



tivos fundamentales del desarrollo integral. A su turno, la Ley Orgánica del Ambiente de Venezuela (1976), para efectos de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, comprende —entre otros— la ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente (Art. 3, inc. 1).

2.3. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México (1988), define al *Ordenamiento ecológico* como el proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente (Art. 3, XX). Diferenciará a este ordenamiento en función a la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, de la localización de la actividad productiva y de los asentamientos humanos (Art. 20).

2.4. El Proyecto de Ley del Medio Ambiente para el Ecuador (1995), en su Glosario de Definiciones considera a la *Ordenación del Territorio* como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio de acuerdo con unas directrices (concepto definido en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio, Sexta Conferencia de Ministros de Ordenación de Territorio, CEMAT, 1983, España).

2.5. La Ley del Medio Ambiente de Bolivia (1992)—Título II (Gestión Ambiental), Capítulo III (Planificación Ambiental)— considera entre sus instrumentos básicos para la planificación ambiental al *ordenamiento territorial*, sobre la base de la capacidad de uso de los ecosistemas, la localización de asentamientos humanos y las necesidades de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales (Art. 12, inc. b).

Como se aprecia, la terminología, en el Derecho comparado, no permite una caracterización o denominación uniforme sobre esta materia ambiental.

### 3. Normativa nacional sobre ordenamiento ambiental<sup>147</sup>

## V. Consideraciones para una Política Ambiental Peruana

Antes que hacer una evaluación global, de conjunto, sobre la normativa nacional ambiental y de los recursos naturales, que ciertamente se desprende de las premisas gene-

<sup>147</sup> Ver Anexo 5 en donde se sumillan las principales normas sobre la materia.

rales expuestas, hemos optado por presentar algunas reflexiones acerca de los componentes que —desde nuestra perspectiva— debieran sustentar una postura político-ambiental para un país como el nuestro, teniendo en cuenta algunos factores actualmente condicio-nantes o relevantes, como la globalización<sup>148</sup>, el rol de la sociedad civil<sup>149</sup>, el marco conceptual de la política al servicio del ambiente<sup>150</sup>, la propia percepción de lo que se asume como problema o crisis ambiental<sup>151</sup>, entre otros<sup>152</sup>.

<sup>148</sup> *Globalización*.- Retomando las definiciones que Germán Vera (1998) investigara acerca del tema, nos quedamos con dos definiciones:

- *Globalización* (Aart. Scholte).- Tendencia por medio de la cual las relaciones sociales están menos unidas a marcos territoriales.
- *Globalización* (Lubbers).- Concepto triangular:
- *Glob. Política*.- Implica gobierno basado en el libre mercado.
- *Glob. Económica*.- Caracterizada por la flexibilización del comercio internacional, la interdependencia económica, la creación de mercados de capitales mundiales y la consideración de que el mundo es el mercado (mercado mundializado)
- *Glob. Tecnológica*.- Por ejemplo, internet, teléfonos móviles, TV por cable, etc.

Ver también de Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. ILSA, Santafé de Bogotá, 1998. Richard Flak sugiere reflexiones estimulantes en «Environmental in an Era of Globalization», sobre todo en relación con los alternativas a ser adoptadas, en HANDL, Günther. (Editor). *Yearbook of international environmental Law*. Volumen N° 6, 1995, Clarendon Press Oxford, 1996.

<sup>149</sup> *Sociedad Civil*.- Sin ingresar al concepto sociológico o socio-político del término, para efectos de la presente exposición entiendo que resulta suficiente referir a aquellos Grupos Principales que cumplen un rol relevante para las tareas del desarrollo sostenible, señalados en la Sección III de la Agenda 21, esto es mujeres (Cap. 24), infancia y juventud (Cap. 25), Poblaciones indígenas y sus comunidades (Cap. 26), Ongs (Cap. 27), Autoridades locales y vecinos o ciudadanos en sí (Cap. 28), trabajadores (Cap. 29), empresarios del comercio y la industria (Cap. 30), comunidad científica (Cap. 32), agricultores (Cap. 32).

<sup>150</sup> *Política Ambiental*.- Si para la Ciencia Política los hechos políticos representan su objeto de estudio, podría colegirse que para la Ciencia de la Política Ambiental —si cabe hablar de ella como una suerte de moderna rama de aquella, o lo que algunos denominan Ecología Política o Ecológica— *el hecho político ambiental* vendría a ser su objeto y en ése sentido, le importarán todos los hechos del poder en relación con las tareas y cometidos vinculados al ambiente o al desarrollo sostenible. Desde esa perspectiva, los «hechos político ambientales» como todos los hechos políticos, de una parte, no sólo se refieren a los aspectos oficiales o gubernamentales, sino a todos los agentes de la sociedad gobernados y gobernantes en una interacción compleja y dinámica; y de la otra, se encuentran inextricablemente vinculados a otras esferas de qué hacer humano -vg. la economía, la tecnología, la educación, etc. Ahora bien, se suele reducir la política ambiental a la esfera de las decisiones gubernamentales, lo cual en algunos casos podría ser correcto en la medida en que la relación gobernante gobernado, se encuentre plenamente legitimada, debido a la existencia de mecanismos participativos adecuados, representativos, transparentes, descentralizados y confiables. De éste modo la actuación gubernamental no será lo únicamente expresivo de la política ambiental, sino también aquella que debidamente canalizada, lleven a cabo los diferentes agentes sociales, en el marco de una decisión político ambiental conjuntamente construida. Por lo expuesto asumiremos como política ambiental las acciones y decisiones del poder como una actuación conjunta entre gobernantes y gobernados respecto el qué hacer frente a los problemas o desafíos ambientales actuales en el escenario de la globalización.

## 1. Motivación

Los problemas y soluciones ambientales<sup>153</sup> del Perú actual no sólo se refieren a determinados aspectos relativos al aprovechamiento de los recursos naturales o a los efectos depredatorios o contaminantes desencadenados por algunas inadecuadas prácticas productivas (v.g., extractivas, transformativas) o sociales en general<sup>154</sup>. Muy por el contrario, en la medida en que contemporáneamente el (medio)ambiente se concibe como una nueva dimensión integradora —holística— del quehacer humano, ello comprenderá igualmente al conjunto de condiciones —materiales, económicas, sociales o culturales— que debieran permitir el bienestar y desarrollo tanto de la persona como de la comunidad en su conjunto; es decir, el conjunto de condiciones que inciden en la mejora —o no— de la calidad de vida de las actuales generaciones, con previsión de las necesidades de las generaciones futuras<sup>155</sup>.

<sup>151</sup> Allende Landa señala la importancia del nuevo enfoque, en el sentido que los temas no deben tratarse como problemas sino como síntomas de una mala gestión, en tanto que los auténticos problemas vendrían responsables de la afectación ambiental serían las pautas de conducta y consumo de los seres humanos. Política Ambiental II, Módulo Nº 55, Universidad del País Vasco, 1999-2000.

<sup>152</sup> Desde una perspectiva epistemológica, cabrían muchos otros aspectos a tener presente en el orden tecnológico, cultural o religioso. Al respecto, devienen interesantes las reflexiones de: a) Rupert Scheldrake en *El Renacimiento de la Naturaleza. El Resurgimiento de la Ciencia y de Dios*. Ediciones Paidós, Barcelona, 1991. b) Luc Ferry, *El Nuevo Orden Ecológico. El árbol, el animal y el hombre*. TUSQUETS Barcelona, Editores, 1994. c) Francisco Garrido, *La ecología Política como Política del Tiempo*. ECORAMA, Granada, 1996. d) Fritjof Capra, *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*. Rutas del viento, Integral, Barcelona 1982. e) Jöel de Rosnay, *El hombre simbiótico*. Miradas sobre el tercer milenio, Cátedra teorema, Madrid, 1996; éste último alude a la teoría del Cibionte: macroorganismo planetario actualmente en construcción. Superorganismo híbrido, biológico, mecánico y electrónico, que incluye a los hombres, las máquinas, las redes, las sociedades. En el libro se hace referencia a él con diferentes denominaciones: macrocélula viva planetaria, ecosistema social, ser vivo macroscópico ... ¿Alguien se preguntará que más holístico que el cibionte?

<sup>153</sup> Sobre las diversas dimensiones problemático ambientales (Foy, 1997: 52-59). Algunas consideraciones de conjunto, ver «Reflexiones acerca de una ecodiseña intelectual». Pierre Foy, Prólogo al libro de Germán Vera Esquivel *Negociando Nuestro Futuro Común. El derecho internacional y el medio ambiente. En el umbral del nuevo milenio*. Fondo de Cultura Económica e IDEA-PUCP, 1998. Acerca de dicha problemática y su relación con la postmodernidad, ver de Steven Yearley; «Environmental challenges». En *Modernity and its futures*. Edit by Stuart. Hall, David Held y Tony Mc Grew. Polity Press, Cambridge, 1993. También ver Módulo 1: La conceptualización de los problemas ambientales y Módulo 2: El problema ecológico como problema global, en Jesús Ballesteros y José Pérez Adán, *Sociedad y medio ambiente*, Edit. Trotta, Valladolid, 1997.

<sup>154</sup> Foy, 1997, *Op. cit.*, pp. 60 y ss.

<sup>155</sup> Tampoco se puede dejar de lado aspectos importantes como el del impacto ambiental de la pobreza, así como de ésta sobre el ambiente. Ver de Manuel Toharia ¿Desarrollo sostenible en un mundo sin pobreza? En *El futuro que viene*. Manuel Toharia (editor). Enciclopedias del tercer milenio, Madrid, 1997.



## 2. Lineamientos político-ambientales<sup>156</sup>

Los lineamientos de política ambiental al servicio de un desarrollo sostenible en el contexto anteriormente expuesto<sup>157</sup>, se relacionan, según nuestro modo de ver, con los siguientes componentes:

- a. La necesidad de una afirmación práctica —y no sólo postuladora o normativa— de una *política o estrategia ambiental nacional* (debidamente concertada y participativa) que se articule al mismo nivel del marco general de las políticas económicas y sociales del Estado. Ello permitiría garantizar la sostenibilidad de la base material, social y productiva sobre la cual debe impulsarse el desarrollo nacional, en su integración con las dimensiones regionales —léase América Latina, Comunidad Andina, subregión amazónica, MERCOSUR— e internacionales en general.
- b. El establecimiento de una normativa o sistema jurídico realista<sup>158</sup> —con revisión de la preexistente— que permita conciliar los requerimientos propios del desarrollo (v.g., tecnología, rentabilidad, confort, etc.) con los de la protección y aprovechamiento racional del ambiente, al servicio de las actuales y futuras generaciones. Así por ejemplo, se está previendo la expedición de una norma o Decisión ambiental a nivel andino.
- c. La fijación de criterios para un *ordenamiento ambiental y territorial*<sup>159</sup> orientado a optimizar las capacidades y ofertas ambientales en función del crecimiento demográfico y la consecuente demanda de necesidades. Habría que proyectar criterios armónicos de ordenamientos subnacionales (v.g., amazónicos, andinos, etc.).

<sup>156</sup> Conviene precisar que el hecho de exponer o proponer un conjunto de premisas sobre política ambiental no significa que muchos de sus alcances no se encuentren en proceso de diseño, formulación, regulación o implementación, pero hay que mantener posiciones de alerta para evitar meros actos simbólicos o cumplidores. Por ejemplo, podemos constatar determinados esfuerzos por configurar mecanismos de prevención ambiental empresarial, sin embargo variables de orden político, abuso del poder, nepotismo, campadrazgo, negociados, probablemente con implicancias de orden delictivo —¿criminalidad «de cuello blanco»?— en muchos casos limitan un control efectivo respecto las inconductas ambientales, sean éstas individuales o institucionales, públicas o privadas, nacionales o foráneas. Algo similar podría decirse sobre ciertos monopolios consultivos o de asesoramiento ambiental para la cuestión pública que ciertamente requiere una mayor transparencia y «desconcentración». Para las tareas formales del control, ver de la Comisión de Ambiente, Amazonía y Ecología del Congreso de la República del Perú, *Control político y gestión ambiental*. CAEA (1997-a).

<sup>157</sup> En Allende Landa, J. «Política Ambiental I». Módulo N° 54 (MIDA), Universidad del País Vasco, 1999-2000, se señalan criterios generales e introductorios de política ambiental sobre todo de orden global.

<sup>158</sup> Ver cuadro sinóptico sobre las tendencias de la normativa ambiental peruana en el apartado referido a la normativa ambiental nacional.

<sup>159</sup> Ver acotaciones sobre el tema en el apartado anterior.

- d. Un *marco de descentralización estratégica* que permita equilibrar los fenómenos migratorios campo-ciudad, así como evitar decisiones centralizadas acerca de las diversidades sociales y ecosistémicas distintas y distantes de la capital. Esto de ningún modo lleva a obviar las competencias centrales que, desde una perspectiva unitaria y estratégica, todo Estado moderno debe reservar para sí.
- e. La creación de mecanismos que permitan optimizar *las ventajas comparativas* que tenemos en relación con *la diversidad biológica y los recursos naturales* (v.g., potencial u oferta hidrobiológica, hidroenergética, ganadera, hidrocarburífera, forestal, minera, turística, tecnológica —incluyendo los conocimientos ancestrales—, por citar sólo algunos de los componentes de la potencialidad y diversidad ecológica y cultural del país).
- f. El desarrollar un conjunto de lineamientos, mecanismos y exigencias orientados a *controlar y prevenir el riesgo y el deterioro ambiental* derivados de la moderna actividad económica, industrial y comercial.
- g. El contar con una *estructura organizativa moderna* y funcional en relación con las capacidades y competencias ambientales que les corresponda a las instituciones públicas, así como con una *participación activa* de la sociedad civil y el sector privado (empresa, organizaciones sociales, ciudadanía en general), que permitan garantizar un sistema de control y seguridad ambiental de la nación y de la ciudadanía, para impulsar un desarrollo humano. Esto implica una dinámica permanente en la búsqueda de conciliación de intereses, así como la afirmación simultánea y equilibrada de los *principios de autoridad y concertación en materia ambiental*.
- h. La conformación o consolidación de un *sistema (v.g., fondo) nacional o mecanismo económico* para las tareas que permitan impulsar acciones y programas de la Política Ambiental Nacional a través de diversos instrumentos económicos<sup>160</sup>, como la conversión de deuda por ambiente, la cooperación internacional y la inversión del sector privado (bajo la premisa —cada vez más legitimada— de que invertir en condiciones ambientales no sólo es necesario, sino también rentable, además de humano y respetuoso de la vida).
- i. El imperativo de incorporar las consideraciones ambientales para los acuciantes problemas sociales referidos al crecimiento poblacional, la vivienda, el transporte, el trabajo, la pequeña empresa, las tecnologías intermedias, la alimentación, la educación y la salud. Exigencia impostergable si tenemos presente que modernamente se advierte que las soluciones convencionales a estos problemas sociales —ya por las carencias, insuficiencias o inadecuada implementación de las mismas—, ha conducido irremediablemente a consecuencias ambientales adversas o limitativas.

<sup>160</sup> Ver el apartado correspondiente a los aspectos generales sobre la normativa de los instrumentos de gestión ambiental.

- j. Una *agresiva política de fomento a la educación y estimulación de la conciencia ambiental* —tanto nacional como subregional y regional—, integrada a la producción y al bienestar individual y colectivo, con el objeto de:
- integrar el pensamiento y la práctica empresarial y productiva con las exigencias de la sostenibilidad (eficiencia, calidad ambiental, etc.);
  - recuperar la dimensión estética y humana de la contemplación y el reencuentro con la naturaleza, sobre todo del habitante ciudadano, *afirmando de este modo el derecho constitucional al tiempo libre y al ocio*<sup>161</sup>;
  - propiciar un cambio de actitudes en la ciudadanía y sociedad civil en su conjunto (empresariado, políticos, técnicos, juventud, niñez, mujeres, tercera edad, etc.), para impulsar en la práctica la armonización entre desarrollo, ambiente y equidad.
- k. Un *sistema de prevención, monitoreo, información y comunicación* que permita conocer y tomar decisiones óptimas sobre los recursos, las realidades o las situaciones ambientales, en sus distintas dimensiones (locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales). Igualmente, *una contabilización ambiental de los recursos naturales y culturales*, como parte de la medición y valorización del patrimonio y la riqueza de la nación, incluyendo los pasivos ambientales.
- l. Afirmar el principio de autoridad a partir del *control y sanción ejemplar de las conductas corruptas* que tienden a aprovecharse ilegalmente —y al amparo de la impunidad— de los recursos naturales para fines estrictamente conveniencieros o personales (*combate al impacto ambiental de la corrupción*). Ciertamente, la colaboración internacional juega un rol importante.
- m. Lo anterior, de modo alguno limita otras alternativas en el orden de las denominadas «sanciones positivas» es decir soluciones en el orden premial o de estímulo de conductas y comportamientos ambientales destacables o meritorios.
- n. Una *política internacional ambiental*<sup>162</sup> de colaboración e integración regional, continental, internacional y global, en relación con acciones productivas, comerciales y culturales relativas a los problemas y soluciones ambientales compartidas o compatibles. Para ello, se deberán respetar adecuadamente en el plano internacional los principios de:

<sup>161</sup> Ver de Víctor Julio Ortecho, «Derecho al disfrute del tiempo libre», en Ediciones Normas Legales, Tomo N° 281, octubre de 1991, Trujillo.

<sup>162</sup> El escenario al que nos invita a reflexionar Huntington ya sea en términos del cambiante equilibrio, orden emergente y choque de las civilizaciones, obliga a dimensionar el verdadero sitio que corresponde al país y a sus políticas internacionales, incluyendo ciertamente las ambientales. No debe desestimarse la perspectiva integracionista, sin embargo ello por ahora tampoco resulta muy alentador. Samuel Huntington, *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 1997.



- soberanía;
- responsabilidad compartida pero diferenciada;
- colaboración y cooperación;
- información y participación activa en dicho escenario;
- prevención y precaución.

## Epílogo

En buena cuenta, no podemos darnos el lujo de hacer dispendio, mal uso o destrucción de nuestros recursos naturales —y culturales—, puesto que con ello no sólo se pierden divisas o se atenta contra el bienestar de las poblaciones, sino que también se alteran las tendencias orientadas a una expansión sostenida de la economía. Tampoco podemos seguir maltratando la calidad de vida actual y la que correspondería a las futuras generaciones, al omitir atender estas dimensiones contemporáneas y actuales que articulan desarrollo con (medio)ambiente.

Sin lugar a dudas, los nuevos «booms» relacionados con los *recursos ambientales* y la producción, hoy en día pasan por la búsqueda de mecanismos agresivos de equilibrio entre economía y ecología; todo ello coadyuvado con los debidos procesos de concertación social (participación) y toma de conciencia ambiental al servicio de una economía humana y sostenida.

Los postulados generales que hemos referido, pretenden orientarse a la postulación y afirmación de un desarrollo sostenible y un *ambiente posible* —parafraseando a Basadre—, con crecimiento económico, rostro humano<sup>163</sup>, bienestar, así como con equidad social y cultural.

<sup>163</sup> Sin embargo, al referirnos a lo «lo humano» cabría evocar a Erich Fromm, quien al tratar el tema del hombre —¿lobo o cordero?— y recordar el exterminio de millones de armenios, judíos y enemigos políticos de parte de Talaat Pacha, Hitler y Stalin, respectivamente se interrogaba: ¿supondríamos que tú y yo y la mayor parte de los hombres corrientes son lobos disfrazados de corderos y que nuestra «verdadera naturaleza» se manifestará una vez que nos libremos de las inhibiciones que nos ha impedido hasta ahora obrar como bestias?. *El Corazón del hombre*. FCE, México, 1990, p. 12.

## ANEXO 1

### Bases políticas para la constitucionalización ambiental y del desarrollo sostenible

#### (Fundamentos y estimativas sobre Derecho Constitucional Ambiental)

Desde nuestro punto de vista, una concepción que pretenda fundamentar las bases interpretativas desde el pensamiento político y constitucional, para la incorporación de las consideraciones ambientales y del desarrollo sostenible en un texto constitucional, supone un conjunto de elementos y cuestiones de orden metodológico y epistemológico, a modo de sucesivas aproximaciones programáticas:

#### PRIMERA APROXIMACIÓN: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En este punto consideramos que la atención debe centrarse al menos en tres principales aspectos de orden conceptual (de los muchos que se pueden advertir):

- a) En *primer lugar*, interesa puntualizar los términos bajo los cuales se comprende la relación existente entre política, Constitución y sistema jurídico. Sin duda, nos encontramos ante un complejo y profuso escenario teórico relativo a tales componentes y a sus complejas interrelaciones. Sin embargo, cabría identificar ciertos postulados que sirvan de base conceptual para su ulterior aplicación. Por ejemplo, la fundamentación del ejercicio del poder, para en su momento articularla con la concepción política relacionada con el aprovechamiento de los recursos naturales y ambientales; la dogmática de los derechos humanos relativa al derecho a la vida, para integrar una concepción sistémica de ese derecho, diferente a la versión individualista o meramente social de los derechos humanos de primera y segunda generación, respectivamente; o las condiciones requeridas para un pacto social a la luz de las exigencias de la sostenibilidad, como paradigma e imperativo cultural contemporáneo.
- b) En *segundo lugar*, resulta imprescindible abordar determinados postulados acerca de la relación entre ambiente y desarrollo sostenible, en la medida en que ambos conceptos hoy en día se convierten en bases fundamentales para la toma de decisiones políticas en diversos niveles. Además, hoy, muchos de estos componentes se encuentran incorporados de una u otra forma en los diversos textos constitucionales contemporáneos.
- c) En *tercer lugar*, conviene establecer determinados alcances conceptuales de lo que según nuestro modo de ver representan los sistemas de control jurídico en relación

con el ambiente y el desarrollo sostenible; es decir, considerar determinadas premisas de lo que disciplinariamente suele denominarse el Derecho Ambiental, o, si se quiere, el Control Jurídico Ambiental; en otras palabras, abordar determinados postulados centrales acerca del modo en que, doctrinaria y jurídicamente, se traduce el impacto de la crisis y la cuestión ambiental en los sistemas jurídicos contemporáneos: los fundamentos de las respuestas jurídicas a la cuestión ambiental. En este contexto, ciertamente, se inscribirán las diversas expresiones del Derecho Constitucional Ambiental Comparado.

## SEGUNDA APROXIMACIÓN: CONSIDERACIONES SOBRE ECOLOGÍA, POLÍTICA Y ESTADO DE DERECHO

Resulta pertinente establecer las relaciones entre *ecología y política*, y cómo ello puede —o debe— enmarcarse en una concepción de *Estado de Derecho*. A esos efectos, cabría abordar el tratamiento de los siguientes aspectos:

- a) Desde una *perspectiva diacrónica*, centrada en la historia del pensamiento político, cabe identificar algunos ejes centrales capaces de distinguir la *relación entre política y entorno natural-cultural*. Ciertamente, esta tarea en sí misma puede resultar de largo aliento; sin embargo, también resultaría válido encuadrar o procesar los postulados históricos o hitos fundamentales acerca de lo que ha sido dicha *relación* y cómo ésta ha marcado nuestro pensamiento cultural en el sentido más amplio del término. Por ejemplo, la visión baconiana, cartesiana o marxiana respecto a la naturaleza, por referir un caso, o las diferentes lecturas históricas —«corsi» y «ricorsi»— sobre los derechos de la naturaleza y de los animales.
- b) Desde una *perspectiva sincrónica* o situacional, corresponde establecer un marco conceptual e interpretativo que explique en la actualidad la relación entre política y entorno natural-cultural; tarea no menos pretenciosa, pero que remite a la médula de la discusión.
- c) Como consecuencia de las perspectivas precedentes, se desprenden elementos y consideraciones capaces de orientar la formulación de postulados esenciales que permitan establecer una fundamentación racional entre ecología y Estado de Derecho, básicamente en el marco político de la democracia.

## TERCERA APROXIMACIÓN: DERECHO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

Esta aproximación compromete al menos tres dimensiones:

- a) Desde el Derecho Constitucional Ambiental Comparado, se identifican diversos contenidos ambientales en el marco de las actuales Constituciones Políticas, a partir de lo



cual cabe desprender algunas interpretaciones o consideraciones sobre las sistemáticas y las tendencias constitucionalizadoras en materia ambiental. Asimismo, en el marco de las tendencias a la integración y los procesos de globalización, corresponde tener —y proyectar— consideraciones generales relativas a las «Constituciones supranacionales»; es el caso, por ejemplo, de los contenidos ambientales del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992; Amsterdam, 1997).

- b) A partir de las referencias al Derecho Constitucional Ambiental Comparado, en articulación con los enfoques procedentes de la Teoría Constitucional y la Teoría Política, se deriva una fundamentación de lo «ambiental» desde la racionalidad propia de determinadas categorías políticas y constitucionales (v.g., la legitimación del poder, las bases materiales de la Constitución, los derechos fundamentales, la organización del Estado, entre otros).
- c) Por último, sobre la base de los criterios y la racionalidad jurídico-política de orden constitucional propuestos, cabe proceder a la elaboración de una sistemática y un contenido constitucional en materia ambiental.

#### CUARTA APROXIMACIÓN: ENFOQUE SINTÉTICO

Antes que una cuarta aproximación en sí misma, correspondería elaborar una propuesta integradora conceptual, a modo de síntesis, sobre las estimativas o consideraciones para una Constitución Política del Nuevo Milenio, que, parafraseando a Michel Sierras<sup>164</sup>, postulen un nuevo pacto social orientado a la sostenibilidad.

<sup>164</sup> Filósofo francés que proponía un nuevo pacto social con la naturaleza. *El contrato natural*, Pre-textos, Valencia, 1991.



## ANEXO 2

### Textos Constitucionales relevantes sobre el Sistema Jurídico Nacional y Medio Ambiente

	<i>Sumilla</i>	<i>Texto Legal</i>
1.	<i>Derecho a la paz, tranquilidad, tiempo libre, descanso y ambiente</i>	<b>Artículo 2º.-</b> Toda persona tiene derecho (...) 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 al desarrollo de la vida.
2.	<i>Derecho a la información (ambiental)</i>	<b>Artículo 2º.-</b> Toda persona tiene derecho (...) 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.
3.	<i>Derecho a la salud</i>	<b>Artículo 7.-</b> Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa (...)
4.	<i>Patrimonio cultural de la Nación</i>	<b>Artículo 21.-</b> Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado. La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. (...)
5.	<i>Derechos y deberes políticos de los ciudadanos: participación directa</i>  <i>Participación en el gobierno local</i>	<b>Artículo 31.-</b> Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum: iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. (...) Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen también el derecho de ser elegidos.



## ANEXO 2 (Continuación)

	<i>Sumilla</i>	<i>Texto Legal</i>
6.	<i>Políticas de fronteras e integración</i>	<b>Artículo 44.- (...)</b> Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.
7.	<i>Territorio del Estado</i>  <i>Dominio marítimo</i>  <i>Espacio aéreo</i>	<b>Artículo 54.-</b> El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre. El dominio marítimo del Estado comprende el mar adyacente a sus costas, así como su lecho y subsuelo, hasta la distancia de doscientas millas marinas medidas desde las líneas de base que establece la ley. (...) El Estado ejerce soberanía y jurisdicción sobre el espacio aéreo que cubre su territorio y el mar adyacente hasta el límite de las doscientas millas, sin perjuicio de las libertades de comunicación internacional, de conformidad con la ley y con los tratados ratificados por el Estado.
8.	<i>Reserva de materia exclusiva de tratados, como competencia del Congreso</i>          <i>Otras materias que requieren ley</i>	<b>Artículo 56.-</b> Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: 1. Derechos Humanos. 2. Soberanía, dominio e integridad del Estado. 3. Defensa Nacional. 4. Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.
9.	<i>Tratados de aprobación por el Presidente</i>	<b>Artículo 57.-</b> El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todo esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

ANEXO 2 (Continuación)

	<i>Sumilla</i>	<i>Texto Legal</i>
9.	<i>Procedimientos de reforma del tratado</i>	Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. (...)
10.	<i>Libertades de trabajo, empresa, comercio e industria</i>	<b>Artículo 59.-</b> El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. (...)
11.	<i>Recursos naturales</i>	<b>Artículo 66.-</b> 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 otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
12.	<i>Estado y medio ambiente</i>	<b>Artículo 67.-</b> El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.
13.	<i>Diversidad biológica y áreas naturales protegidas</i>	<b>Artículo 68.-</b> El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
14.	<i>Amazonía</i>	<b>Artículo 69.-</b> El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.
15.	<i>Derecho de Propiedad. Expropiación</i>	<b>Artículo 70.-</b> El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.
16.	<i>Propiedad de nacionales y extranjeros</i>	<b>Artículo 71.-</b> En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni

## ANEXO 2 (Continuación)

	<i>Sumilla</i>	<i>Texto Legal</i>
16.	<i>Límites a la propiedad de extranjeros. Excepción</i>	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, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a Ley.
17.	<i>Bien de dominio público</i>	<b>Artículo 73.-</b> Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico
18.	<i>Cánon y recursos naturales</i>	<b>Artículo 77.- (...)</b> Corresponden a las respectivas circunscripciones conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de recurso naturales en cada zona en calidad de cánon.
19.	<i>Régimen agrario</i>  <i>Tierras abandonadas</i>	<b>Artículo 88.-</b> El Estado apoya preferentemente al desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.
20.	<i>Comunidades Campesinas y Nativas</i>  <i>Autonomía y tierras</i>  <i>Identidad cultural</i>	<b>Artículo 89.-</b> Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las



ANEXO 2 (Continuación)

	<i>Sumilla</i>	<i>Texto Legal</i>
22.	<p><i>Municipalidades</i></p> <p><i>Funciones</i></p>	<p><b>Artículo 191.-</b> Las municipalidades provinciales, distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política y administrativa en los asuntos de su competencia.</p> <p>Corresponde al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía las funciones ejecutivas.</p>
23.	<p><i>Atribuciones de las municipalidades</i></p> <p>Organización y presupuesto</p> <p>Bienes y rentas</p> <p>Tributos</p> <p>Servicios públicos</p> <p>Planificación y desarrollo</p> <p>Participación</p> <p>Otros</p>	<p><b>Artículo 192.-</b> Las municipalidades tienen competencia para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.</li> <li>2. Administrar sus bienes y rentas.</li> <li>3. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasa, arbitrios, licencias y derechos municipales.</li> <li>4. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.</li> <li>5. <u>Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.</u></li> <li>6. Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley. Y</li> <li>7. Los demás que determine la ley.</li> </ol>
24.	<p><i>Garantías constitucionales (La jurisprudencia viene demostrando su validez para la judicialización de los derechos ambientales):</i></p> <p>Acción de Amparo</p> <p>Acción de Hábeas Data</p> <p>Acción de Inconstitucionalidad</p> <p>Acción Popular</p> <p>Acción de Cumplimiento</p>	<p><b>Artículo 200.-</b> Son garantías constitucionales:</p> <p>Acción de Amparo</p> <p>Acción de Hábeas Data</p> <p>Acción de Inconstitucionalidad</p> <p>Acción Popular</p> <p>Acción de Cumplimiento</p>
25.	<p><i>Interpretación de derechos y libertades</i></p>	<p><b>Disposiciones Finales y Transitorias</b></p> <p><b>Cuarta.-</b> Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú</p>

## ANEXO 2 (Continuación)

	<i>Sumilla</i>	<i>Texto Legal</i>
26.	<i>Perú, país antártico</i>	<p style="text-align: center;"><b>DECLARACION</b></p> <p><b>El Congreso Constituyente Democrático</b>          Declara que el Perú, país del hemisferio austral, vinculado a la Antártida por costas que se proyectan hacia ella, así como por factores ecológicos y antecedentes históricos, y conforme con los derechos y obligaciones que tiene como parte consultiva del Tratado Antártico, propicia la conservación de la Antártida como una Zona de Paz dedicada a la investigación científica, y a la vigencia de un régimen internacional que, sin desmedro de los derechos de que corresponden a la Nación, promueva en beneficio de toda la humanidad la racional y equitativa explotación de los recursos de la Antártida, y asegure la protección y conservación del ecosistema de dicho Continente (21-12-1993).</p>

## ANEXO 3

### Normas sobre EIA

#### Principales normas nacionales sobre evaluación de impacto ambiental

1. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo 613 (1990).
2. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo 757 (1991).
3. El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección al Medio Ambiente, prevé la Evaluación del Impacto sobre el Medio Ambiente (Art. 8º), Decreto Ley 25950 (1992).
4. Convenio sobre Diversidad Biológica, Resolución Legislativa 26181 (1993).
5. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Resolución Legislativa 26185 (1993).
6. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Resolución Legislativa 26324 (1994).
7. Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Ley 26410 (1994).
8. Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del pacífico sudeste, Resolución Legislativa 26477 (1995).
9. Formalización de denuncias por delitos ambientales en el código penal, Art. 2ª, Ley 26631 (1996).
10. Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, Decisión 391 (1996).
11. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821 (1997).
12. Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para obras y actividades, Ley 26786 (1997).
13. Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, Decreto Supremo 048-97-PCM.
14. Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA). Decreto del Consejo Directivo 001-97-CD/CONAM.
15. Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley 26839 (1997).
16. Ley Orgánica de Recursos Geotérmicos, Ley 26848 (1997).
17. Ley sobre Manejo Integrado para el Control de las Plagas, Ley 26744 (1997).
18. Ley de prevención de riesgos derivados del uso de la biotecnología (Evaluación de Riesgos), Ley 27104 (1999).
- 18-A La Ley General de Residuos Sólidos, (julio del 2000), refiere que los sistemas de manejo de residuos sólidos constituirán parte integrante de los EIAs y AMAs de los sectores productivos y de servicios, además de los EIA de infraestructura.

## Principales normas sectoriales sobre estudios de impacto ambiental

### AGRICULTURA

19. Registro del INRENA para entidades que realicen EIA para el Sector Agrario, Resolución Ministerial 0369-94-AG.
20. Procedimiento para Registro en INRENA para entidades que realizan EIA, Resolución Jefatural 163/94-INRENA.
21. Guía para la formulación de términos de referencia para los EIA en el Sector Agrario. Resolución Jefatural 021-95-INRENA.
22. Establecen casos en que la aprobación de EIAs y PAMAs requerirán la opinión técnica del INRENA, Decreto Supremo 056-97-PCM, Modificado por el Decreto Supremo 061-97-PCM.
23. Reglamento de la Ley 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Decreto Supremo 011-97-AG (Art. 20º).
24. Decisión 436 Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (16-6-98), contempla los EIAs.
25. Plan Director de las Areas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 010-99-AG.
26. Reglamento de la Ley de Promoción del Manejo de Integrado para el Control de Plagas, Decreto Supremo 008-2000-AG, Art. 11 refiere que la evaluación del riesgo ambiental y el plan de manejo ambiental son componente del Estudio de Impacto Ambiental.
27. Reglamento para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, Decreto Supremo 016-2000-AG, prevé procesos de evaluación riesgo/beneficio y toma de decisiones (evaluación toxicológica y ambiental).

### DEFENSA

28. Convenio Regional para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, Resolución Legislativa. El Art. 8º prescribe la exigencia de una evaluación de posibles daños ambientales, Ley 24926 (1988).
29. Términos de Referencia para EIA relativa a evacuación subacuática de residuos, Resolución Directoral 0052-96/DGC.
30. Lineamientos para EIA en proyectos de construcción de muelles y similares, Resolución Ministerial 0283-96/DGC.
31. Normas para la participación ciudadana en EIA, Resolución Directoral 0197-98/DGC.

### ENERGÍA Y MINAS

32. Título Décimo Quinto del Texto Unico Ordenado de la Ley General de Minería, Decreto Supremo 014-92 y Reglamento para la Protección Ambiental en las Ac-



- tividades Minero Metalúrgicas, Decretos Supremos 016-93-EM y 59-93-EM. Modificatoria de los Arts. 20º (Decreto Supremo 029-99-EM sobre ampliación de producción en operaciones mineras o dimensiones de plantas) y 48º (Decreto Supremo 058-99-EM sobre incumplimiento de PAMAs).
33. Reglamento de Procedimientos Mineros, Decreto Supremo 050-92-EM, se refiere a los EIAs en los procedimientos para Concesiones Mineras.
  34. Ley de Fiscalización a través de terceros, a través de empresas de Auditorías e inspectorías, Decreto Ley 25763 (1992).
  35. Reglamento de Fiscalización de las actividades Minero-Energéticas por terceros, Decreto Supremo 012-93-EM
  36. Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, Decreto Supremo 29-94-EM.
  37. Aprueban publicación de las Guías de Monitoreo de Agua y Aire para la actividad minero-metalúrgica, Resolución Directoral 004-94-EM/DGAA.
  38. Aprueban guías para la elaboración de EIAs y PAMAs, Resolución Directoral 013-95-EM/DGAA.
  39. Aprueban guías ambientales como lineamientos para la elaboración de EIAs y PAMAs dentro del subsector minero, Resolución Directoral 035-95-EM/DGAA.
  40. Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, Decretos Supremos 046-96-EM y 09-95-EM.
  41. Exoneran de procedimientos Audiencias Públicas de EIA actividades de distribución eléctrica, Resolución Ministerial 391-96-EM/SG.
  42. Ley que obliga presentar EIA para actividades de generación termoeléctrica cuya potencia instalada supere los 10 MW, Ley 26896 (1997).
  43. Titulares de actividades minero-metalúrgicas, de hidrocarburos y de electricidad que tengan aprobados sus PAMAs, presentarán al MEM hasta el 31 de Diciembre de cada año, el cronograma de acciones e inversiones y el porcentaje de avance físico mensualizado de su PAMA correspondiente al año siguiente, Resolución Directoral 036-97-EM/DGAA.
  44. Registro de entidades autorizadas a realizar EIA en el Sector Energía y Minas, Resolución Ministerial 580-98-EM/VMM.
  45. Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, Decreto Supremo 038-98-EM, por el cual se contemplan planes de mitigación y recuperación de impactos o las Evaluaciones Ambientales en el caso de las denominadas Actividades de exploración de categoría «C», Decreto Supremo 038-98-EM.
  46. Ley que regula las concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana, Ley 27015 (1998), y contempla entre sus exigencias un EIA o PAMA según el caso, para los titulares de las concesiones.
  47. Reglamento de la Ley que regula las Concesiones Mineras en Areas Urbanas y de Expansión Urbana, Decreto Supremo 007-99-EM. Alude al Art. 5º de la Ley referido a los EIAs o PAMAs.

48. Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de los EIA, Resolución Ministerial 728-99-EM/VMM.
49. Establecen disposiciones para uniformizar procedimientos administrativos, Decreto Supremo 053-99-EM
50. Precisan que plazo para la aprobación de EIAs no se considera dentro de los plazos fijados para desarrollar fases de exploración y explotación de hidrocarburos, Decreto Supremo 003-2000-EM .
51. Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, Decreto Supremo 041-99-EM. El Título IX Protección Ambiental, art. 152º, indica que dicho transporte se rige por el Reglamento Ambiental del Subsector, el CMARN y demás disposiciones pertinentes. El concesionario podrá aplicar, además de dichas normas y disposiciones nacionales, otras más exigentes aceptadas por la industria internacional de hidrocarburos para circunstancias similares. También el Concesionario deberá evitar en lo posible se vean afectadas las comunidades nativas y campesinas, para ello se incluirán en los Estudios de Impacto Ambiental respectivos las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos sociales, culturales, económicos y de salud.

## INDUSTRIA

52. Registro de entidades autorizadas a realizar EIA, Resolución Directoral 080-92-ICTI-DGI.
53. Aprueban Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera, Decreto Supremo 019-97-ITINCI.
54. Aprueban Guías para elaboración de EIAs, PAMAs, DIAs y formato de Informe Ambiental, Resolución Ministerial 108-99-ITINCI/DM.

## PESQUERÍA

55. Reglamento de la Ley General de Pesca, Decreto Supremo 01-94-PE.
56. Resolución Ministerial 073-94-PE, modificada por Resolución Ministerial 168-95-PE, por la cual se designa al órgano competente para llevar a cabo el registro de instituciones que realicen EIA y PAMA
57. Aprueba Términos de Referencia para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Pesquero, Resolución Ministerial 177-94-PE.
58. Aprueba los lineamientos para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental para la Acuicultura, Resolución Ministerial, 232-94-PE..
59. Lineamientos para la Elaboración de PAMA en la actividad de procesamiento pesquero, Resolución Ministerial 236-94-PE.
60. Incorpora como órgano de línea del Ministerio de Pesquería a la Dirección del Medio Ambiente, Resolución Ministerial 438-94-PE.

61. Designa a la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Pesquería como órgano encargado del Registro Administrativo donde se inscribirán las instituciones que realicen EIA y PAMA en el Sector Pesquero, Resolución Ministerial 168-95-PE.
62. Establecen el sistema de evaluación y calificación del estudio de impacto ambiental, Resolución Ministerial 322-95-PE.
63. Modificaciones al Reglamento de la Ley General de Pesca, mediante Decretos Supremos 08/09-97-PE, 004/005-96-PE y 016-99-PE.
64. El MINPE supervisa y controla la correcta ejecución y cumplimiento de los PAMA, de los EIA y de los Estándares de Calidad, Límites de Emisión y exposición, normas técnicas obligatorias, así como las medidas destinadas a proteger los recursos hidrobiológicos y garantizar su aprovechamiento sustentable, Resolución Ministerial 645-97-PE.
65. Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo 004-99-PE.
66. Aprueban formulario para la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Resolución Ministerial 300-99-PE.

## **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

67. Registro de entidades autorizadas para elaborar EIA, Resolución Ministerial 170-94-TCC/15.03.
68. Términos de Referencia para EIA en la Construcción Vial, Resolución Ministerial 171-94-TCC/15.03.
69. Reglamento de la Ley 26306, mediante el cual se reconoció la propiedad de los terrenos que conforman el corredor ribereño denominado Costa Verde a diversos municipios. Su Art. 33º exige un EIA para todos los proyectos de inversión pública o privada. Decreto Supremo 01-95-MTC.
70. Ley de Promoción a la Inversión privada en obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, Decreto Legislativo 839 (1996).

## **AUTORIDAD DEL PROYECTO COSTA VERDE**

71. Reglamento de usos del suelo y del mar, habilitación urbana, construcción y medio ambiente de la Costa Verde, Publicado en El Peruano el 16 de Octubre de 1997.

## **MUNICIPALIDAD DE LIMA METROPOLITANA**

72. Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima, Ordenanza 062-94.
73. Ordenanza sobre la Zona de Reglamentación Especial de los Pantanos de Villa y de la Zona de Amortiguamiento, Ordenanza 184 (1998).

74. Requerimiento de los EIA para la Gestión Urbana Ambiental según el Art. 49º del Plan Maestro del Centro de Lima, Ordenanza 201 (1998).
75. Renovación de concesiones no metálicas en Area de Expansión Urbana requerirá de EIA, según la Ordenanza de Clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso, Ordenanza 228 (1999).



## ANEXO 4

### Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs)

#### A. Principales normas generales

1. Reglamento sobre supresión de ruidos molestos, Resolución Suprema 499 del 29 de Setiembre de 1960.
2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo 613 (1990).
3. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, Decreto Legislativo 757 (1991).
4. Código Penal, delitos contra el medio ambiente, Decreto Legislativo 635 (1991).
5. Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), se refiere a criterios y patrones generales de ordenamiento y calidad ambiental y límites permisibles (Art. 4º c) y a Parámetros de Contaminación (5ª Disposición Final y Transitoria), Ley 26410 (1994).
6. Ley que crea OSINERG, modifica el Artículo 51º del Decreto Legislativo 757, alude a LMPs, Ley N 26734 (1996).
7. Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para obras y actividades, Ley 26786 (1997).
8. El Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, contempla los Patrones de Calidad Ambiental y de los Límites Permisibles (Arts. 22º al 24º), Decreto Supremo 048-97-PC.
9. Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), incluye como parte de los instrumentos de Gestión Ambiental a los Patrones de Calidad Ambiental. Decreto del Consejo Directivo 001-97-CD/CONAM.
10. Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, Decreto Supremo 044-98-PCM.
11. Resolución Presidencial de CONAM 025-99-CONAM/PCD sobre inicio de actividades para programa anual de Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs) para el año 1999.
12. Resolución Presidencial de CONAM 088-99-CONAM/PCD sobre inicio de actividades para programa anual de Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) y Límites Máximos Permisibles (LMPs) para el año y 2000.

#### B. Principales normas sectoriales

##### AGRICULTURA

13. El Reglamento para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, Decreto Supremo 016-2000-AG, en su Capítulo XI regula los Límites Máximos de

Residuos (LMR) y se remite -transitoriamente- a las Directrices de FAO sobre «Ensayos de residuos con fines de registro y establecimiento de LMR» así como al Codex Alimentarius.<sup>165</sup>

## **DEFENSA**

14. Dictan disposiciones referidas a contaminantes del mar y los criterios establecidos para su identificación, Resolución Directoral 0127-97/DCG.

## **ENERGÍA Y MINAS**

15. Niveles máximos permisibles para efluentes líquidos minero metalúrgicos, Resolución Ministerial 011-96-EM/VMM.
16. Niveles Máximos permisibles de elementos y compuestos presentes en emisiones gaseosas provenientes de unidades minero metalúrgicas, Resolución Ministerial 315-96-EM/VMM.
17. Niveles máximos permisibles para efluentes líquidos producto de actividades de explotación de hidrocarburos líquidos y derivados, Resolución Directoral 030-96-EM/DGA.
18. Niveles máximos permisibles de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, Resolución Directoral 008-97-EM/DGAA.

## **INDUSTRIA, TURISMO, INTEGRACION Y NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES**

19. Aprueban Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera, Decreto Supremo 019-97-ITINCI.
20. Aprueban Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas, Resolución Ministerial 026-2000-ITINCI/DM.

## **PESQUERÍA**

21. Reglamento de la Ley General de Pesca, Decreto Supremo 01-94-PE. Alude a porcentajes permisibles de ejemplares, criterios de talla mínima, etc.
22. Aprueba Términos de Referencia para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Sector Pesquero. Alude a las características de los efluentes y desechos. Resolución Ministerial 177-94-PE.

<sup>165</sup> Sobre el Codex Alimentarius, ver *Derecho y Salud Ambiental*, INAPMAS, Lima, 1999, pp. 45 y ss.

23. Lineamientos para la Elaboración de PAMA en la actividad de procesamiento pesquero. Alude a la identificación de parámetros para auditorías ambientales, Resolución Ministerial 236-94-PE.
24. Límites permisibles de emisión de desechos al ambiente marino para la actividad pesquera de consumo humano indirecto, Resolución Ministerial 478-94-PE (en suspenso por la RM 208-96-PE).
25. Dictan disposiciones referidas a los límites permisibles para la actividad pesquera de consumo humano indirecto, Resolución Ministerial 221-95-PE.
26. El MINPE supervisa y controla la correcta ejecución y cumplimiento de los PAMA, de los EIA y de los Estándares de Calidad, Límites de Emisión y exposición, normas técnicas obligatorias, así como las medidas destinadas a proteger los recursos hidrobiológicos y garantizar su aprovechamiento sustentable, Resolución Ministerial 645-97-PE.
27. Aprueban Protocolo de Monitoreo de Efluentes de la Industria Pesquera de Consumo Humano Indirecto, Resolución Ministerial 721-97-PE.
28. Establecen condiciones más estrictas para la protección de recursos hidrobiológicos destinados a la pesca industrial, Resolución Ministerial 236-98-PE.
29. Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo 004-99-PE.

## SALUD

30. Valores límites permisibles para agentes químicos en el ambiente de trabajo, Decreto Supremo 00258-75-SA
31. Reglamento de Desagues Industriales, Decreto Supremo 28-60-SAPL, estipula Límites Máximos de los Residuos Industriales Admisibles en las Redes.
32. Reglamento de los Títulos I, II, y III de la Ley General de Aguas, Decreto Supremo 261-69-AP (Modificado por DS 007-83-SA).

## MUNICIPIOS

33. Ordenanza 015 sobre Ruidos (1986) de la Municipalidad de Lima y su Reglamento, Decreto de Alcaldía 072-A (1986).
34. Establecen medidas para la reducción de la contaminación del aire por carga de gases tóxicos mediante niveles máximos permisibles en el Distrito de Jesús María, Ordenanza 023-98/MJM.
35. Reglamento sobre Prevención y Control de Ruidos Nocivos y Molestos en San Borja, Ordenanza 177-99-CDSB-C.
36. Aprueban Texto Unico Ordenado para la Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Distrito de Ventanilla, contiene referencias a LMPs y decibeles, Ordenanza 003-99/CDV.

37. Establecen niveles máximos de ruidos permisibles en el Concejo Distrital del Rímac, Ordenanza 059-99-MDR
38. Ordenanza que regula funcionamiento de establecimientos públicos de esparcimiento en el Cercado de Lima, incluye referencias al ruido, Ordenanza 235 (1999).



## ANEXO 5

### Ordenamiento Territorial<sup>166</sup>

1. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 23853 (1984), en su Art. 65º se refiere a las funciones en materia de acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva.
2. El Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Decreto Supremo 007-85-VC.<sup>167</sup> Prevé tres tipos de Planes de Desarrollo Local:
  - a. Plan Integral de Desarrollo Provincial.
  - b. Plan de Acondicionamiento Territorial.
  - c. Plan Urbano. Los Planes Urbanos, según su complejidad pueden ser —de más a menos—:
    - Plan de Desarrollo Metropolitano.
    - Plan Director.
  - d. Plan de Ordenamiento. Se limita a las capitales de distritos y a los centros poblados menores que indique el Plan de Acondicionamiento).
3. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo 613 (1990):
  - a. Art. 5º se refiere a los elementos de la Planificación Ambiental entre los que incluye al «ordenamiento del territorio», como diferente al de los asentamientos humanos y al de los recursos.
  - b. Art. 7º, establece los criterios para el Ordenamiento Ambiental (naturaleza y características de cada ecosistema; aptitud de cada zona en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; equilibrio indispensable de los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; el impacto ambiental de nuevos o asentamientos humanos, obras o actividades; la capacidad del área; los hábitos y costumbres de cada región).

<sup>166</sup> En principio, en orden cronológico.

<sup>167</sup> De la vasta normativa edilicia sobre ordenamiento y suelo urbano cabe destacar la Ordenanza sobre clasificación del suelo metropolitano por condiciones generales de uso, que diferencia entre área urbana y área de expansión urbana, ésta última con tres sub áreas: de crecimiento urbano, de protección por Función Ambiental y Recreativa y de Amortiguamiento, Seguridad y Paisaje Natural. Ordenanza de la Municipalidad de Lima Metropolitana 228 (30-08-99).

- c. Art. 84º sobre limitaciones para la localización de industrias y actividades en los asentamientos humanos.
  - d. Art. 87º referido a las Licencia en función a los planes de ordenamiento urbano y zonificación.
  - e. Art. 96º sobre la observancia de los planes de ordenamiento y zonificación.
  - f. Art. 99º, señala que en la planificación urbana se tendrá en cuenta las tendencias de expansión de las ciudades, la localización de aeropuertos y demás fuentes productoras de ruidos y emanaciones difícilmente controlables o nocivos a la salud humana y el respeto irrestricto a las sementeras o áreas de cultivo agrícola.
  - g. Las disposiciones especiales relativas a las tierras agrícolas circundantes a las ciudades.
  - h. También se podría tomar como referencia lo relativo a otras consideraciones ecosistémicas y sobre áreas naturales protegidas.
4. Constitución Política del Perú, 1993:
- a. Art. 192º se refiere a la Planificación del Desarrollo de las Municipalidades.
  - b. Por conexión cabría referirse a los Arts. 17º (educación intercultural según las zonas), 44º (zonas fronterizas), 48º (idioma aborigen y zonas de predominio), 69º (Amazonía), 77º (canon por explotación de recursos naturales), 79º (tratamientos tributarios por zonas), 88º (limitaciones a las tierras agrarias según las zonas), 189º (división territorial y circunscripciones de la República: regiones, departamentos, provincias y distritos) y Declaración del Congreso Constituyente sobre la condición del Perú como país antártico.
5. Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Ley 26410 (1994). Entre sus funciones, el CONAM debe establecer los criterios y patrones generales de ordenamiento ambiental (Art. 4º inciso c).
6. Protocolo para la conservación y administración de las áreas marinas y costeras protegidas del pacífico sudeste, Resolución Legislativa 26477 (1995).
7. La «Ley de Tierras», Ley 26505 (1995) establece las zonas de protección ecológica de la selva, las cuales sólo podrán ser materia de concesión sujetas a las normas de protección del medio ambiente, sin comprender en ello a las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas, las zonas urbanas y suburbanas, ni la propiedad constituida ante de dicha Ley (Art. 12º).
8. Reglamento de la Ley 26505, Decreto Supremo 011-97, en su Título III regula las Zonas de Protección Ecológica en la Amazonía, definiéndolas como «aquellas áreas geográficas con especiales características ambientales de suelos, aguas, diversidad biológica, valores escénicos, culturales, científicos y recreativos, sujetas exclusivamente al uso sostenible compatible con la naturaleza». Comprendiendo a las ANPs; las tierras de protección de ladera, de acuerdo al reglamento de Clasificación de

Tierras; las áreas de aguajales y cochas determinadas en el Mapa Forestal del Perú; las áreas adyacentes a los cauces de los ríos, según la delimitación establecida por la Autoridad de Aguas (Art. 19º).

9. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821 (1997), prevé una Zonificación Ecológica y Económica para el uso de los recursos naturales, en apoyo al Ordenamiento Territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines y se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Art. 11º).
10. Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, Decreto Supremo 048-97-PC, en el Título IV de las funciones y atribuciones, Capítulo IV de los Instrumentos para el Planeamiento y la Gestión Ambiental, Sección I del Ordenamiento Ambiental se señala que su objetivo es orientar y establecer que las condiciones de uso del espacio y de sus componentes se realice de acuerdo con sus características ecológicas, económicas, culturales y sociales con el fin de obtener su máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad. Se hace referencia a un Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental (Art. 20).
11. Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA). Decreto del Consejo Directivo 001-97-CD/CONAM. Reitera el carácter de instrumento de gestión ambiental del Ordenamiento Ambiental.
12. Se podría aludir a la existencia de diversos criterios de ordenamientos sectoriales que cuenta a su vez con su respectivo tratamiento jurídico, como serían los de carácter<sup>168</sup>:
  - A. Sector Agrario en general.<sup>169</sup>
  - B. Forestal.<sup>170</sup>
  - C. Tierras.<sup>171</sup>

<sup>168</sup> En realidad, no pretendemos en éste apartado agotar ni mucho menos la diversidad normativa temático sectorial con referencia directa o indirecta a criterios de ordenamiento ambiental, simplemente, evidenciar la existencia de dicha trama y el imperativo de «ordenar» progresivamente todos estos «ordenamientos».

<sup>169</sup> Por ejemplo, el ámbito de aplicación del Reglamento de la Ley de Promoción del Manejo Integrado para el Control de Plagas, (Decreto Supremo 008-2000-AG, Art. 4º), se refiere a que los MIP (Planes y Programas sobre Manejo Integrado de Plagas), se enfocarán globalmente, considerando las diferentes áreas agroecológicas de las regiones naturales (...)

<sup>170</sup> La reciente Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308 (16-07-2000) se refiere en su Título II al Ordenamiento Forestal, que dentro del Patrimonio Forestal Nacional comprende: Bosques de Producción, (permanentes y en reserva), Bosques para aprovechamiento futuro, Bosques en tierras de protección, Areas Naturales Protegidas, Bosques en comunidades nativas y campesinas y Bosques Locales, además de la Zonificación Forestal de acuerdo a la Zonificación Ecológica Económica.

<sup>171</sup> El Reglamento de Clasificación de Tierras (Decreto Supremo 0062-75-AG), según las capacidades de Uso Mayor o utilización óptima permisible que corresponda a sus características ecológicas

- D. Cuencas hidrográficas.<sup>172</sup>
- E. Areas naturales protegidas.<sup>173</sup>
- F. Defensa: ordenamiento marino.<sup>174</sup>
- G. Pesquería y las diferentes «pesquerías»<sup>175</sup>
- H. Minero-energético.
- I. Transportes y comunicaciones.

intrínsecas (Art. 2º), para lo cual grupos de Capacidad de Uso Mayor de las Tierras: Tierras aptas para CULTIVO EN LIMPIO (A), CULTIVO PERMANENTE (C), PASTOREO (P), PRODUCCION FORESTAL (F) y de PROTECCION (X).

- <sup>172</sup> La Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, Decreto Legislativo 563, Art. 55º y su Reglamento, el Decreto Supremo 0048-91-AG, Arts. 122 y ss. regula las AUTORIDADES AUTÓNOMAS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS, las cuales se crean siempre que la cuenca disponga de riego regulado y/o en las que exista un uso intensivo y multisectorial del agua, constituyendo el máximo organismo decisorio en materia de uso y conservación de los recursos de agua y suelo en el ámbito de su jurisdicción. En tanto los *DISTRITOS DE RIEGO* (demarcación geográfica) se encuentran a cargo del Administrador Técnico del Distrito de Riego quién es la autoridad de aguas en su jurisdicción, encargado de administrar las aguas de uso no agrario y agrario, conforme los Planes de Cultivo y de Riego aprobados. Ver estudio de Walter Valdez en el presente libro.
- <sup>173</sup> La Ley de Areas Naturales Protegidas (LANP), Ley 26834 (1997) reconoce en su Art. 22º a 9 categorías propiamente dichas dentro del Sistema Nacional de Areas Naturales (SINANPE): a) Parques Nacionales; b) Santuarios Nacionales; c) Santuarios Históricos; d) Reservas Paisajísticas; e) Refugios de Vida Silvestre; f) Reservas Nacionales; g) Reservas Comunales; h) Bosques de Protección; y f) Cotos de Caza. Las nuevas categorías en nuestro ordenamiento jurídico solamente son d) y e). El resto estaban contemplados en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley 21147 (1975), en donde a), b), c) y f) se inscribían en el entonces Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC). Independientemente de tales categorías, cada uno de ellas puede contar a su interior con ciertas zonificaciones, según proceda (Art. 23º): Zona de Protección Estricta (PE), Zona Silvestre (S), Zona de Uso Turístico y Recreativo (T), Zona de Aprovechamiento Directo (AD), Zona de Uso Especial (UE), Zona de Recuperación (REC), Zona Histórico-Cultural (HC). A su vez la LANP considera las Zonas Reservadas como espacios pendientes de ser categorizados como ANP (Art. 13º), las Zonas de Amortiguamiento o zonas adyacentes a las ANPs (Art. 25º), las Areas de Conservación Regional (Art. 11º) y las Areas de Conservación Privada (Art. 12º). Las Areas de Conservación Local no están reconocidas como tal. El Decreto Supremo 010-99AG, Plan Director de las ANPs Naturales, en su Capítulo I (SINANPE: Marco Conceptual), apartado 7 considera que «Es evidente que el país requiere contar también con éste tipo de área protegida, complementaria al SINANPE. En ese sentido, sería positiva su incorporación en futuros instrumentos legales».
- <sup>174</sup> Desde la perspectiva internacional existe el *Programa de Mares Regionales* cuyos antecedentes son las estrategias del Programa de Mares Regionales (1974) como programa global ejecutado a través de componentes regionales, cada cual con sus respectivos Planes y criterios de ordenamiento.
- <sup>175</sup> La Ley General de Pesca, Decreto Ley 25977 (1992), establece criterios sobre ordenamiento pesquero, entendido como el conjunto de normas y acciones que permiten administrar una pesquería, sobre la base del conocimiento actualizado de sus componentes biológicos-pesqueros, económicos y sociales (art.10º). Su Reglamento señala que la finalidad de los Planes de Ordenamiento Pesquero es establecer los principios y las normas regulatorias aplicables a pesquería específica o recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas (Art. 11º).



## FUENTES DOCUMENTALES

- ALVAREZ R. Manuel. *Principios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. DYKINSON, Madrid, 1997.
- ALLENDE LANDA, J.
- a) Política Ambiental I. Módulo Nº 54 del Máster a distancia Interactiva en Derecho Ambiental (MIDA), Universidad del País Vasco, 1999-2000.
  - b) Política Ambiental II. Módulo Nº 55 del Máster a distancia Interactiva en Derecho Ambiental (MIDA), Universidad del País Vasco, 1999-2000.
- ANDALUZ, Carlos y VALDEZ, Walter. *Código del medio ambiente y los recursos naturales*. Proterra, Lima, 1999.
- ANDALUZ, Carlos. «Tratamiento jurídico del recurso tierra» En Foy, 1997.
- APOYO. Boletín de APOYO al Congreso de la República Año 1, Nº 8, Número especial dedicado al Código del medio ambiente y los recursos naturales.
- ANTON, Francisco y SOLER Juan. *Policía y medio ambiente*. ECORAMA, Granada, 1996.
- BACIGALUPO, Mariano. *La discrecionalidad administrativa. Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*. Marcial Pons, Madrid, 1997.
- BALLESTEROS, Jesús y PÉREZ ADÁN, José. *Sociedad y medio ambiente*, Edit. Trotta, Valladolid, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *El conocimiento al servicio del desarrollo* Madrid-Barcelona-México, 1998.
- BLUME, Ernesto (Compil.). *El rango de Ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993*. Municipalidad de Lima Metropolitana, Lima, 1997.
- BOLAÑOS, Elar. «De la sectorialización de la Evaluación de Impacto Ambiental a un Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Experiencia Peruana». Artículo publicado en el presente libro.
- BRAMONT ARIAS TORRES, Luis y GARCIA CANTIZANO, «Carmen. Delitos contra la Ecología», en Foy, 1997.
- CAILLAUX, Jorge. «Las Políticas Nacionales frente al medio ambiente: el Código del Medio Ambiente». En Madalengoitia, 1991.
- CAILLAUX, Jorge y RUIS MÜLLER, Manuel (Editores). *Acceso a recursos genéticos*. SPDA, Lima, 1999.

CAPRA, Fritjof.

- a). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos.* Edit. Anagrama, Barcelona, 1996.
- b) *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente. Rutas del viento,* Integral, Barcelona 1982.

CHARPENTIER, Silvia e HIDALGO, Jessica. Políticas ambientales en el Perú. Agenda PERÚ, Lima, 1999

CAAE (Comisión de Ambiente, Amazonía y Ecología del Congreso de la República del Perú). Edit. Oswaldo Sandoval, Lima 1997.

- a) Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Antecedentes y comentarios.
- b) Control político y gestión ambiental.
- c) Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
- d) Ley de Areas Naturales Protegidas.
- e) Legislación ambiental.

CARO, Carlos

- a) *Derecho penal del ambiente. Delitos y técnicas de tipificación.* Gráfica Horizontes, Lima, 1999.
- b) La protección penal del ambiente. Benítez, Mercado & Ugaz ABOGADOS, Lima, 1995.

CONAM (Consejo Nacional del Ambiente), Lima

- a) *MEGA. Marco Estructural de Gestión Ambiental.* Mayo, 1999.
- b) *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.* Mayo, 1999.
- c) *Instrumentos económicos para la gestión ambiental,* Mayo, 1999.
- d) *Sistema Nacional de Información Ambiental,* Mayo, 1999.
- e) *Informe CONAM,* 1999.

CONFEP- USAID. *Canje de Deuda por Naturaleza* (Lima, 1996).

CONTRERAS, Oscar. *Tutela de intereses supraindividuales en materia ambiental. Las acciones de interés público y de clase como alternativas compatibles con el concepto de desarrollo sostenible en el Perú.* Tesis para obtener Título de Abogado, Universidad de Lima, 1997.

CHIRINOS, Carlos. *La Protección del Medio Ambiente.* Las Acciones de Interés Público, Lima, 1996.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Petroleras, Estado y Pueblos Indígenas: El Juego de las Expectativas,* Lima, 1998.

- DE ROSNAY, Jöel El hombre simbiótico. Miradas sobre el tercer milenio, Cátedra Teorema, Madrid, 1996
- ESCOBAR R. Guillermo *La ordenación constitucional del medio ambiente*. FIDA DYKINSON, Madrid, 1995.
- ESPINOZA, Víctor. La participación ciudadana como deber-derecho en el medio ambiente. *¿Una utopía relevante*. Tesis de Abogado, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, 1998.
- FERRY, Luc. El nuevo orden ecológico. *El árbol, el animal y el hombre*. TUSQUETS, Barcelona, Editores, 1994.
- FOY, Pierre (Edit) *Derecho y Ambiente: Aproximaciones y estimativas*. (IDEA-PUCP / Fondo Editorial PUCP / Facultad de Derecho PUCP, Lima, 1997).
- FOY, Pierre
- a) «Reflexiones acerca de una ecodiseña intelectual». Prólogo al libro de Germán Vera Esquivel *Negociando Nuestro Futuro Común. El derecho internacional y el medio ambiente. En el umbral del nuevo milenio*. Fondo de Cultura Económica e IDEA-PUCP, 1998.
  - b) *En busca del Derecho Ambiental (I): Aproximaciones y Estimativas*. En Foy, 1997.
  - c) *Camino a la Agenda 21*. En IDEA PUCP, 1998.
  - d) «Consideraciones sobre el marco normativo del Derecho Ambiental Peruano». Gaceta Jurídica, Tomo 23 p. 45-A/57<sup>a</sup>, 1995.
  - e) «Delito contra el Medio Ambiente: tierras agrícolas intangibles». Comentarios a la Primera Jurisprudencia Penal Ambiental Peruana. En Revista Gaceta Jurídica. Tomo 16 p. 5-B/9-B, 1995.
  - f) *Criminalidad y Derecho Penal Ambiental* (Antología). LIBRO (Universidad de Lima). Estudio preliminar y selección de textos especializados, 1994.
  - g) Aproximación al Estudio de la Criminalidad y el Derecho Penal Ambiental Peruano. Derecho 46, PUCP, 1992.
- FOY, Pierre y VALDEZ, Walter. «Recursos regionales. Gobiernos Regionales, Recursos Naturales y Medio Ambiente. Ipadel, Instituto Para La Democracia Local, N° 12, Vol. 2, Lima, abril de 1989.
- FROMM, Erich. *El Corazón del hombre*. FCE, México, 1990.
- GALEANO, Eduardo. *Úselo y tírelo. El mundo del fin del milenio visto desde una ecología latinoamericana*. Planeta, Buenos Aires, 1997.
- GARCIA URETA, A.
- a) El derecho a la información en materia ambiental. Módulo N° 6 del Máster a distancia Interactiva en Derecho Ambiental (MIDA), Universidad del País Vasco, 1999-2000.

- b) Evaluación de impacto ambiental Módulo Nº 12 del Máster a distancia Interactiva en Derecho Ambiental (MIDA), Universidad del País Vasco, 1999-2000.
- GARRIDO, Francisco, *La ecología política como política del Tiempo*. ECORAMA, Granada, 1996
- HANDL, Günther. (Editor). *Yearbook of international environmental Law*. Volumen Nº 6 1995, Clarendon Press Oxford, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel. *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 1997
- IDEA PUCP (Instituto de Estudios Ambientales de la PUCP). *Agenda 21. Desarrollo sostenible: un programa para la acción*, Lima, 1998.
- IDMA, Especial sobre el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. *Revista Medio Ambiente* 47 (s/f), IDMA, Lima.
- INAPMAS (Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud). *Derecho y salud ambiental*. Lima, 1999.
- INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*, Area de Estudios Económicos. Documento de Trabajo 002-2000, Lima, *El Peruano*, 10 de abril del 2000.
- JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. *Iniciación al Derecho Ambiental*, DYKINSON, Madrid.
- KISS, Alexander SHELTON, Dinah *International Environmental Law*. Graham & Trotman, USA, 1991 y Supplement (1994).
- LANDONI SOSA Angel. «Nuevas Orientaciones en la tutela jurisdiccional de los intereses difusos», en *Revista Peruana de Derecho Procesal II*, Lima, 1998.
- LEOPOLD, Aldo. *Almanaque de un condado arenoso*. Gernika, México, 1966.
- LOPERENA ROTA, D. El derecho humano al medio ambiente y su protección. Artículo publicado en el presente libro. Asimismo en el Módulo Nº 1 del Máster a distancia Interactiva en Derecho Ambiental (MIDA), Universidad del País Vasco, 1999-2000.
- MADALENGOITIA, Laura. *Medio Ambiente, desarrollo y paz*. Fundación Friedrich Nauman, Lima, 1991.
- MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transportes). *Naturaleza en las ciudades*. Madrid, 1991.
- NAJERA G, Raquel. *Introducción al estudio del Derecho Ambiental*, Edit. Porrúa, México, 1998.
- OIT. *Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible*, Documento 68, Lima, 1998.



- ORTECHO, Víctor Julio. *Derecho al disfrute del tiempo libre*, en Ediciones Normas Legales, Tomo Nº 281, octubre de 1999, Trujillo.
- PEREZ, Efraín. *Derecho Ambiental*. Mc Graw Hill, Serie Jurídica Santafé de Bogotá, 2000.
- PEÑA; Manuel y SERRANO, José Luis. *Ecología y Derecho. 2. La Evaluación Ambiental*. ECORAMA, Granada, 1994.
- PULGAR VIDAL, Javier. *Política, legislación y gestión ambiental en el Perú*. En Trelles (Compil), Lima, 1997.
- RAMOS, Carlos. *Codificación, tecnología y postmodernidad. La muerte de un paradigma*. Lima, PUCP, 2000.
- RDFA (República Federal de Alemania). *Textos legales. Leyes ambientales*. Bonn, 1995.
- RUIZ V. Eduardo. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. ARARTEKO, Guipuzkoa, 1990.
- RUIZ, Juste. *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Mc Graw Hill, Madrid, 1999.
- RUBIO, Marcial. *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima, PUCP, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. ILSA, , Santafé de Bogotá, 1998.
- SCHELDRAKE, Rupert. *El Renacimiento de la Naturaleza. El Resurgimiento de la Ciencia y de Dios*. Ediciones Paidós, Barcelona, 1991.
- SIERRES, Michel. *El contrato natural*, Pre-textos, Valencia, 1991.
- TERRADILLOS, Juan. *Derecho penal del medio ambiente*. Edit. Trotta, , Madrid, 1997.
- TOHARIA, Manuel. *¿Desarrollo sostenible en un mundo sin pobreza? En El futuro que viene*. Manuel Toharia (editor). Enciclopedias del tercer milenio. Madrid, 1997.
- TRELLES, Eloísa. (Compil). *Legislación y Gestión ambiental en los países andinos. Visión integral y análisis por país (Tomo I) y Marco regional y leyes ambientales nacionales (Tomo II)*. CIEDLA, Lima, 1997.
- UICN. *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Centro de Derecho Ambiental de la UICN, Programa de Biodiversidad de la UICN, Edición española, 1996. *Estrategia Mundial para la Conservación*, 1980.
- VALDEZ, Walter y La Torre, Gisella. «Marco normativo para la gestión del recurso agua en el Perú». Artículo publicado en el presente libro.
- VELAZCO C. Francisco. *La información administrativa al público*. Edit Montecorvo, Madrid, 1998.

- VERA, Germán. *Negociando Nuestro Futuro Común. El derecho internacional y el medio ambiente. En el umbral del nuevo milenio.* Fondo de Cultura Económica e IDEA-PUCP, 1998.
- WIESNER; Luis R. *Desastre y derecho. Una aproximación al riesgo tecnológico.* Temis, Bogotá, 1991.
- YEARLEY; Steven. *Environmental challenges. En Modernity and its futures.* Edit by Stuart Hall, David Held y Tony Mc Grew. Polity Press, Cambridge, 1993.