

Manual de legislación ambiental



*Sociedad Peruana
de Derecho Ambiental*



Manual de Legislación Ambiental

Editores: Manuel Pulgar-Vidal – Isabel Calle

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Prolongación Arenales N° 437, San Isidro – Perú
Teléfonos: (511) 421 1394 – 422 2720 / Fax: (511) 442 4365
Correo electrónico: postmast@spda.org.pe
Página web: www.spda.org.pe

Primera edición. Junio 2003.

Diseño de carátula: Gisele Rodríguez - Piuccce Company S.A.C.
Impreso por: Martha Alvarez
Pasaje Belén N° 135, Barranco - Perú

Hecho el depósito legal: 1501222003-1394 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 9972792439

Esta publicación ha sido elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, organización privada sin fines de lucro fundada en 1986, cuya misión es promover la consolidación y difusión del derecho ambiental como herramienta del desarrollo sostenible y, en particular, la generación de políticas y legislación ambiental tanto en el ámbito nacional como internacional.

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), y la colaboración de la Embajada Real de los Países Bajos.

Muy particularmente agradecemos a Isabel Calle quien colaboró activamente para la elaboración de este Manual. Asimismo, agradecemos a Sara Mateos y Rosario Tamashiro quienes apoyaron en los trabajos de edición y diagramación de la publicación respectivamente.

Contenido

Presentación

Introducción

Índice de siglas y abreviaturas

Capítulo 1. Marco general

1. Base legal
2. Concepto de ambiente
3. Derecho Ambiental
 - 3.1. Constitución Política del Perú
 - 3.2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
4. Temas actuales en debate

Capítulo 2. Legislación ambiental sectorial

2.I. Sector minero

A. Marco general

1. Base legal
2. Propiedad de los recursos mineros
3. Concesión
 - 3.1. Concesiones mineras o de exploración-explotación
 - 3.2. Concesiones de beneficio
 - 3.3. Concesiones de labor general
 - 3.4. Concesiones de transporte minero
4. Derecho de vigencia

B. Normas de protección ambiental

1. Base legal
2. Objetivos del reglamento ambiental
3. Obligaciones ambientales específicas
4. Estudio de impacto ambiental

- 4.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
- 4.2. ¿En qué casos se presenta?
- 4.3. Contenido del EIA
- 4.4. Aprobación del EIA
5. Evaluación ambiental
6. Programa de adecuación y manejo ambiental
 - 6.1. ¿En qué casos se presenta?
 - 6.2. Incumplimiento del PAMA
 - 6.3. Plan de cese de proceso/ instalación por incumplimiento del PAMA
 - 6.4. Proyectos integrales
7. Programa especial de manejo ambiental
8. Opinión del INRENA
 - 8.1. Opinión previa favorable
 - 8.2. Opinión técnica
9. Dirección General de Capitanías y Puertos
10. Participación ciudadana
 - 10.1. Acceso público al EIA o EIAsd y a sus resúmenes ejecutivos
 - 10.2. Consulta previa
 - 10.3. Audiencia pública
11. Registro de entidades autorizadas a realizar un EIA
12. Fiscalización
13. Infracciones y sanciones
14. Marco institucional
15. Temas actuales en debate

2.II. Sector hidrocarburos

A. Marco general

1. Base legal
2. Definición de hidrocarburos
3. Propiedad de los hidrocarburos
4. Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos

B. Normas de protección ambiental

1. Base legal
2. Objetivos del reglamento ambiental
3. Obligaciones ambientales específicas
4. Estudio de impacto ambiental

- 4.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
- 4.2. ¿En qué casos se presenta?
- 4.3. Contenido del EIA
- 4.4. Aprobación del EIA
- 4.5. El EIA y las comunidades nativas o campesinas
5. Estudio de impacto ambiental preliminar
6. Programa de adecuación y manejo ambiental
7. Programa especial de manejo ambiental
8. Informe anual
9. Opinión del INRENA
 - 9.1. Opinión previa favorable
 - 9.2. Opinión técnica
10. Dirección General de Capitanías y Puertos
11. Participación ciudadana
 - 11.1. Acceso público al EIA o EIAsd y a sus resúmenes ejecutivos
 - 11.2. Consulta previa
 - 11.3. Audiencia pública
12. Registro de entidades autorizadas a realizar un EIA
13. Fiscalización
14. Infracciones y sanciones
15. Marco institucional
 - 15.1. PERÚPETRO
 - 15.2. Ministerio de Energía y Minas
 - 15.3. OSINERG
16. Temas actuales en debate

2.III. Sector electricidad

1. Base legal
2. Objetivos del reglamento ambiental
3. Obligaciones ambientales específicas
4. Estudio de impacto ambiental
 - 4.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
 - 4.2. ¿En qué casos se presenta?
 - 4.3. Contenido del EIA
 - 4.4. Aprobación del EIA
 - 4.5. EIA y las comunidades campesinas o nativas
5. Programa de adecuación y manejo ambiental

6. Programa especial de manejo ambiental
7. Informe anual
8. Opinión del INRENA
 - 8.1. Opinión previa favorable
 - 8.2. Opinión técnica
9. Dirección General de Capitanías y Puertos
10. Participación ciudadana
 - 10.1. Acceso público al EIA o EIAsd y a sus resúmenes ejecutivos
 - 10.2. Consulta previa
 - 10.3. Audiencia pública
11. Registro de entidades autorizadas a realizar un EIA
12. Fiscalización
13. Infracciones y sanciones
14. Marco institucional
 - 14.1. Ministerio de Energía y Minas
 - 14.2. OSINERG

2.IV. Sector pesquero

A. Marco general

1. Base legal
2. Propiedad de los recursos hidrobiológicos
3. Ordenamiento pesquero

B. Normas de protección ambiental

1. Base legal
2. Obligaciones ambientales específicas
3. Estudio de impacto ambiental
 - 3.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
 - 3.2. ¿En qué casos se presenta?
 - 3.3. Aprobación del EIA
4. Declaración de impacto ambiental
5. Programa de adecuación y manejo ambiental
6. Plan de manejo ambiental
7. Programas de monitoreo
8. Plan de abandono
9. Excepción de presentar un EIA o un PAMA
10. Guías de manejo ambiental
11. Opinión del INRENA
 - 11.1. Opinión previa favorable
 - 11.2. Opinión técnica
12. Dirección General de Capitanías y Puertos

13. Participación ciudadana
14. Registro de consultores ambientales
15. Fiscalización
16. Infracciones y sanciones
17. Marco institucional
18. Temas actuales en debate

2.V. Sector industrial

1. Base legal
2. Objetivos del reglamento ambiental
3. Obligaciones ambientales específicas
4. Estudio de impacto ambiental
 - 4.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
 - 4.2. ¿En qué casos se presenta?
 - 4.3. Contenido del EIA
 - 4.4. Aprobación del EIA
5. Declaración de impacto ambiental
6. Diagnóstico ambiental preliminar
7. Programa de adecuación y manejo ambiental
 - 7.1. ¿En qué casos se presenta?
 - 7.2. Contenido del PAMA
 - 7.3. Aprobación
8. Informe ambiental
9. Actividades realizadas por las PYMES
10. Participación ciudadana
 - 10.1. Mecanismos de participación
 - 10.2. Participación ciudadana en la DIA
 - 10.3. Participación ciudadana en el EIA
 - 10.4. Participación ciudadana en el PAMA
11. Registro de Consultores Ambientales
12. Fiscalización
13. Infracciones y sanciones
 - 13.1. Conductas que constituyen infracciones
 - 13.2. Sanciones y medidas correctivas
 - 13.3. Medidas de remediación y de seguridad
14. Incentivos
15. Denuncias
16. Marco institucional
17. Temas actuales en debate

Capítulo 3. Legislación sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

1. Base legal
2. Concepto de los recursos naturales
3. Aprovechamiento de los recursos naturales
4. Recursos naturales en comunidades campesinas y nativas
5. Caducidad
6. Participación ciudadana y acceso a la información
7. Inventario y valoración de los recursos naturales
8. Temas actuales en debate

3.I. Diversidad biológica

1. Base legal
2. ¿Qué es la diversidad biológica y por qué es importante?
3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica
4. La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad
5. Planificación de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad
6. ¿Qué son los recursos genéticos y por qué son importantes?
7. Antecedentes a la discusión del control y uso de los recursos genéticos
8. El régimen legal aplicable a los recursos genéticos
9. ¿Cómo se regula el acceso a los recursos genéticos a nivel internacional, nacional y regional?
10. El consentimiento fundamentado previo, los términos mutuamente convenidos y la distribución justa y equitativa de beneficios
11. Las comunidades indígenas y los recursos genéticos
12. La relación entre los derechos de propiedad intelectual y el debate sobre el acceso a los recursos genéticos
13. ¿Qué es la bioseguridad?
14. Marco institucional
15. Temas actuales en debate

3.II. Áreas naturales protegidas

1. Base legal
2. ¿Qué son las áreas naturales protegidas?
3. Objetivo de erección de las áreas naturales protegidas
4. Niveles de administración de las áreas naturales protegidas
5. ¿Cómo se crean las áreas naturales protegidas?

6. ¿Cómo se clasifican las áreas naturales protegidas?
7. Instrumentos que se utilizan para el manejo de las áreas naturales protegidas
8. Categorías de manejo propuestas por la UICN
9. ¿Cómo se zonifica un área natural protegida?
10. Instrumentos de planificación para la gestión de un área natural protegida
11. El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
12. Poblaciones y su relación con las áreas naturales protegidas
13. Comités de gestión
14. Aprovechamiento de recursos naturales al interior de las áreas naturales protegidas
15. Marco institucional
16. Temas actuales en debate

3.III. Recursos forestales

1. Base legal
2. ¿Qué son los recursos forestales?
3. Planes forestales
 - 3.1. Plan Nacional de Desarrollo Forestal
 - 3.2. Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación
 - 3.3. Plan Nacional de Reforestación
 - 3.4. Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales
4. Ordenamiento forestal
 - 4.1. Bosques de producción
 - 4.2. Bosques para aprovechamiento futuro
 - 4.3. Bosques en tierras de protección
 - 4.4. Bosques en comunidades nativas y campesinas
 - 4.5. Bosques locales
 - 4.6. Áreas naturales protegidas
5. Plan de manejo forestal
6. Plan de manejo forestal para la zafra 2002
7. Derechos de aprovechamiento
 - 7.1 Régimen promocional para el aprovechamiento forestal
 - 7.2 Régimen de fraccionamiento para el aprovechamiento forestal
8. Concesiones

- 8.1. Concesiones forestales con fines maderables
- 8.2. Concesiones forestales con fines no maderables
- 8.3. Otras concesiones: Concesiones con fines de forestación y reforestación
9. Permisos y autorizaciones
10. Autorizaciones de desbosque
11. Clasificación de las especies amenazadas de flora silvestre
12. Vedas
13. Comercialización
14. Convención CITES
15. Institucional forestal
 - 15.1. Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal
 - 15.2. Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables
 - 15.3. Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal
16. Infracciones y sanciones
17. Marco institucional
18. Temas actuales en debate

3.IV. Recursos de fauna silvestre

1. Base legal
2. ¿Qué son los recursos de fauna silvestre?
3. Modalidades para el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre
 - 3.1. Manejo y aprovechamiento con fines comerciales
 - 3.2. Manejo y aprovechamiento sin fines comerciales
 - 3.3. Caza deportiva y caza comercial
 - 3.4. Extracciones sanitarias
 - 3.5. Caza de subsistencia
 - 3.6. Caza o captura con fines de investigación científica o cultural
4. Derechos de aprovechamiento
5. Clasificación de las especies amenazadas de fauna silvestre
6. Vedas
7. Comercialización
8. Convención CITES
9. Supervisión y control del manejo de fauna silvestre
10. Infracciones y sanciones
11. Marco institucional
12. Temas actuales en debate

3.V. Recursos hídricos

1. Base legal
2. Propiedad del agua
3. Modalidades de acceso al agua
4. Obligaciones que deben cumplir los usuarios del agua
5. Condiciones generales que deben cumplir los usuarios del agua
6. Prelación de los derechos de uso del agua
7. Conflictos por el uso del agua
8. Inscripción de derechos de uso
9. Extinción de los derechos de uso
10. Preservación de la calidad de las aguas
11. Prohibiciones a fin de preservar la calidad de las aguas
12. Organización administrativa del agua
 - 12.1. Distritos de riego
 - 12.2. Administrador técnico del distrito de riego
 - 12.3. Juntas de usuario y comisión de regantes
 - 12.4. Autoridades autónomas de cuencas hidrográficas
13. Derechos de los usuarios del agua
14. Deberes de los usuarios del agua
15. Infracciones y sanciones
16. Servicios de saneamiento
17. Marco institucional
 - 17.1. Ministerio de Agricultura
 - 17.2. Ministerio de Salud
18. Temas actuales en debate

Capítulo 4. Procesos judiciales en defensa del ambiente

1. Base legal
2. Acción de amparo
3. Habeas data
4. Acción de cumplimiento
5. Acción popular
6. Acción de inconstitucionalidad
7. Responsabilidad civil extracontractual
8. Responsabilidad administrativa
 - 8.1. ¿Quiénes pueden iniciar un proceso administrativo?
 - 8.2. ¿Quién es la autoridad competente?
 - 8.3. Facultades de los denunciantes

9. Responsabilidad penal
 - 9.1. El problema de la doble sanción administrativa y penal
 - 9.2. La Ley N° 26631
 - 9.3. ¿Quién determina la calificación del delito?
 - 9.4. Informes de la autoridad sectorial
10. Temas actuales en debate

Capítulo 5. Institucionalidad ambiental

1. Base legal
2. La política nacional ambiental
3. El Decreto Legislativo N° 757: Sectorialización administrativa
4. El Consejo Nacional del Ambiente
 - 4.1. Funciones
 - 4.2. Estructura orgánica
 - 4.3. El marco estructural de gestión ambiental
5. Las unidades ambientales sectoriales
6. Los gobiernos regionales
7. Los gobiernos locales
8. Otras autoridades con funciones ambientales
 - 8.1. El Congreso de la República
 - 8.2. La Defensoría del Pueblo
 - 8.3. El Ministerio Público
 - 8.4. La Contraloría General de la República
 - 8.5. El Poder Judicial
 - 8.6. La Dirección Nacional de Turismo y Ecología
9. Temas actuales en debate

Presentación

Uno de los principales problemas con que nos solemos encontrar cuando abordamos la problemática ambiental es la gran dispersión de normas y las diferentes entidades estatales, de distinto nivel, que cuentan con facultades normativas.

En este sentido, consideramos sumamente valioso el Manual de Legislación Ambiental que presentamos a las autoridades, funcionarios, investigadores, especialistas, estudiantes y, en general, al ciudadano común y corriente.

Este Manual permite, con sencillez y claridad, especialmente para aquellos que no son abogados, tener un panorama claro y muy completo del estado de nuestra legislación ambiental.

Dividido en cinco capítulos, abarca un marco general, la protección ambiental sectorial, el aprovechamiento sostenible de nuestros recursos naturales, los procesos judiciales en defensa del medio ambiente y la institucionalidad ambiental. Debo destacar que, en este último capítulo, en forma integral se revisan las principales instituciones con competencia ambiental, incluido el Congreso de la República quien, a través de su Comisión de Ambiente y Ecología viene desarrollando un intenso trabajo de perfeccionamiento de la normatividad legal vigente, de control y fiscalización y, asimismo, abriendo espacios para el diálogo y la reflexión entre los agentes políticos, económicos y sociales, rescatando la importancia de la variable ambiental en el desarrollo económico y sostenible del Perú.

Cuando asumí la Presidencia de la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República, uno de nuestros propósitos fue ampliar su área de influencia y de acción, por considerar al ambiente como un tema de trascendencia, tanto en la agenda nacional, como en la internacional. Si bien es cierto que, como toda Comisión Congresal,

las funciones que tenemos son básicamente legislativas y fiscalizadoras, sentimos que nos correspondía una prioritaria misión de crear conciencia, y para ello informar, de tal modo que la ciudadanía en general y especialmente las autoridades, sobre todo aquellas con mayor poder de decisión, descubran que en la base de nuestro desarrollo sostenido y de la superación de los niveles de pobreza, reposa el respeto a nuestro medio ambiente y el equilibrio social y ecológico que debe presuponer un uso racional de nuestros recursos naturales.

En la coyuntura en que vivimos, en esta nueva etapa de democratización, descentralización y transparencia en la Gestión Pública es deseable y necesaria la participación activa de la sociedad civil en los asuntos públicos, fiscalizando, aportando soluciones, colaborando en la construcción de una sana democracia y buscando el desarrollo sostenible.

Es, por ello, fundamental sensibilizar y proporcionar al ciudadano instrumentos útiles que le permitan formar su opinión y lograr así un cambio en sus hábitos y actitudes hacia una conciencia ambiental. La democracia debe sustentarse en la opinión de los ciudadanos; y la opinión necesita de la información para sustentarse.

Finalmente, con especial reconocimiento, quiero dejar constancia de nuestra gratitud por el apoyo otorgado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID) para la elaboración de la presente obra y a la Cooperación de la Embajada Real de los Países Bajos por su continua colaboración para el desarrollo de actividades de la Comisión de Ambiente y Ecología. Asimismo, a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental sin cuya participación hubiera sido imposible la publicación de este Manual.

Dra. Fabiola Morales Castillo
Congresista de la República
Presidenta de la Comisión de
Ambiente y Ecología

Introducción

¿Qué tan profuso, detallado y desarrollado es el marco legal ambiental peruano; ¿cuál es su grado de cumplimiento?; ¿qué tan eficaz resulta su aplicación?; ¿dónde existen deficiencias que es necesario corregir o vacíos que es menester completar? Se trata de cuatro simples preguntas cuyas respuestas normalmente el político y el ciudadano desconocen y que se refleja en un sentimiento de desconfianza no sólo frente al marco legal sino también ante las autoridades encargadas de su aplicación.

Probablemente ello explique la sensación del ciudadano de que los intentos por delinear y hacer efectiva una política ambiental en el Perú no generan resultados tangibles que se reflejen en mejores condiciones ambientales que, a su vez, redunden en una mejora en la calidad de vida de la población.

Sin embargo, desde el año 1990 en que se promulgó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, son numerosas las normas ambientales aprobadas en materias tan importantes como recursos naturales, biodiversidad, áreas naturales protegidas, residuos sólidos, forestal y evaluación del impacto ambiental. A ellas debemos agregar los reglamentos relacionados con las actividades sectoriales como la minería, petróleo, industria manufacturera, pesquería incluyendo un tema tan importante como el de la institucionalidad y gestión pública en materia ambiental a través de la creación del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM.

Si la sensación de vacío descrita es fruto de la frágil conciencia ambiental existente o debido al bajo nivel de prioridad que el ciudadano asigna a la cuestión ambiental o por la ineficacia de las normas de crear una atmósfera de cumplimiento, es cuestión que debe evaluarse. Lo que resulta evidente es la existencia de un clima anodino donde el ciudadano percibe que los asuntos relacionados con la prevención y protección ambiental no avanzan, sea porque no se han difundido adecuadamente las iniciativas,

acciones, regulaciones o éxitos logrados o por el simple hecho, en el que todos coincidimos, que queda aún mucho por hacer.

En todo caso, sea cual fuere la razón que lleva a esta situación, es necesario tener en claro que sin la participación activa y el compromiso decidido de los ciudadanos y los demás actores relevantes en la gestión ambiental, llámese instituciones del Estado, el sector empresarial, las ONG, grupos organizados de la sociedad civil, entre otros; muy poca repercusión tendrán las acciones o iniciativas desarrolladas y, por ello, el revertir la sensación de desconfianza frente a las normas ambientales se convertirá en tarea aún más difícil.

Cuando se plantean estrategias destinadas a mirar el desarrollo de un país con una visión de largo plazo basado en el principio de la sustentabilidad o sostenibilidad, la integración de las variables económica-social-ambiental incluyendo la variable que subyace a todas como la gobernabilidad, resulta ser una tarea fundamental. La idea es que los elementos contenidos en cada una de estas variables logren progresiva y simultáneamente cierta paridad y complementariedad, lo que implica que el marco político, incluyendo en él la legislación, las instituciones, los recursos financieros, los mecanismos de participación y los mecanismos procesales, por citar sólo algunos, hayan llegado a un nivel tal de articulación que permita hacer evidente la existencia de una orientación política clara. Ese es el rol que juega la legislación ambiental y su aplicación efectiva pues siempre será pieza clave en el engranaje destinado a construir una nueva visión de desarrollo; la del desarrollo sostenible.

Con esa perspectiva, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental tiene respecto al tema de la regulación ambiental la filosofía del “vaso medio lleno”, lo que nos lleva a reconocer todo lo avanzado y nos permite ver con optimismo las acciones que se adaptarán en el futuro para ir completando tan difícil tarea.

En esa lógica, creemos que no es suficiente publicar o reproducir el texto de las normas legales. Resulta esencial contar con el desarrollo explicativo de los contenidos jurídicos y de su aplicación práctica pues ello redundará en un mayor conocimiento sobre lo avanzado y permitirá identificar los retos futuros. Es indudable que la difusión del marco legal ambiental, con las características mencionadas, dotará al ciudadano no sólo de información, sino de una herramienta sólida para el ejercicio de su derecho a un ambiente sano, reconocido por la Constitución Política del Estado.

Convencidos de esta necesidad, la SPDA, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), ha dado prioridad a la

elaboración de este Manual de Legislación Ambiental, incorporando un análisis objetivo del marco legislativo ambiental actualmente vigente, en la seguridad que contribuiremos con ello a su mejor comprensión y, en consecuencia, a una mayor eficacia del derecho ambiental nacional al momento de su aplicación.

La publicación también constituye una sólida base de información para el desarrollo futuro del marco legal ambiental; más aún si se ha sumado a esta iniciativa la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República, presidida por la Congresista Dra. Fabiola Morales, quien a lo largo de su gestión ha motivado la participación de los distintos actores del sector público y privado en la tarea legislativa ambiental.

El Manual recoge la legislación ambiental relevante hasta junio de 2003, reconociendo la oportunidad que representa este instrumento de difusión en el contexto de la reciente aprobación por el Congreso de la República del Proyecto de Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*, el mismo que introduce elementos para el fortalecimiento de la autoridad ambiental peruana (el CONAM), como por ejemplo, otorgarle rango ministerial a su máximo representante.

Como Director Ejecutivo de la SPDA, expreso mi satisfacción y agradecimiento por el esfuerzo que cada uno de los miembros de la organización ha puesto para que, desde su especialidad, haya sido posible incorporar a este Manual los temas de mayor relevancia del marco legislativo ambiental peruano, integrado por asuntos tan diversos como las disciplinas del derecho. Asimismo, deseo agradecer el trabajo dedicado de la Dra. Isabel Calle quien a la tarea antes señalada sumó la de cuidar que la edición final se presente de la manera más clara y didáctica posible, tal como la que hoy día tiene usted en sus manos.

Manuel Pulgar-Vidal
Director Ejecutivo de la
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Lima, 30 de junio de 2003

* El día 5 de junio de 2003, el Pleno del Congreso aprobó el Proyecto de Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el que a la fecha no ha sido promulgado por el Poder Ejecutivo. Cabe señalar que este proyecto ha sido observado el 3 de julio por el Poder Ejecutivo.

Índice de siglas y abreviaturas

- ANP. Área natural protegida
- BPP. Bosque de producción permanente
- CAN. Comunidad Andina de Naciones
- CDB. Convenio sobre la Diversidad Biológica
- CONADIB. Comisión Nacional de Diversidad Biológica
- CONAFOR. Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal
- CONAM. Consejo Nacional del Ambiente
- Convención CITES. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
- CMA. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
- CNUMAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

- DAP. Diagnóstico ambiental preliminar
- DGAA. Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas
- DGH. Dirección General de Hidrocarburos
- DGM. Dirección General de Minería
- DIA. Declaración de impacto ambiental
- DICAPI. Dirección General de Capitanías y Puertos
- DIGESA. Dirección General de Salud Ambiental

- EA. Evaluación ambiental
- ECA. Estándar de calidad ambiental
- EIA. Estudio de impacto ambiental
- EIA-d. Estudio de impacto ambiental detallado
- EIA-sd. Estudio de impacto ambiental semidetallado
- EIAP. Estudio de impacto ambiental preliminar
- ENDBP. Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú

- FONDEBOSQUE. Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal
- IIAP. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
- IMARPE. Instituto del Mar del Perú
- INEI. Instituto Nacional de Estadística e Informática
- INIA. Instituto Nacional de Investigación Agrícola
- INRENA. Instituto Nacional de Recursos Naturales

- LMP. Límites máximos permisibles

- MAT. Términos mutuamente convenidos
- MEGA. Marco estructural de gestión ambiental
- MEM. Ministerio de Energía y Minas
- MITINCI. Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (hoy Ministerio de la Producción)

- OMC. Organización Mundial de Comercio
- OMPI. Organización Mundial de Propiedad Intelectual
- OSINERG. Organismo Supervisor de Inversión en Energía
- OSINFOR. Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables
- OVMs. Organismos vivos modificados

- PAMA. Programa de adecuación y manejo ambiental
- PEMA. Programa especial de manejo ambiental
- PIC. Consentimiento fundamentado previo
- PMA. Plan de manejo ambiental
- PNUMA. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- POA. Plan operativo anual
- PYMES. Pequeñas y micro empresas

- SEIA. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
- SENASA. Servicio Nacional de Sanidad Agraria
- SINANPE. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
- SUNASS. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento

- TUO. Texto Único Ordenado
- TUPA. Texto Único de Procedimientos Administrativos

- UICN. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

Capítulo 1
Marco general

Marco general

El Derecho Ambiental es una disciplina relativamente novedosa, aunque existe un creciente interés por conocer sus reales alcances y aplicaciones. Si bien podemos identificar en el Perú normas legales a inicios del siglo XX que regulaban la conservación de especies de flora y fauna, hasta finales de la década del ochenta esta legislación se caracterizó por ser eminentemente sectorial y dispersa, y por carecer de un marco integrador que además de regular las conductas humanas, permita una gestión ambiental en el ámbito estatal y privado.

Recién a partir de 1990, con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA) y el impulso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Brasil en 1992, se inicia en el Perú un desarrollo sistemático del Derecho Ambiental, con énfasis en la promoción del desarrollo sostenible.

Cabe señalar, que el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales cumple la función de una ley general y sentó las bases iniciales de una política ambiental sustentada en los principios modernos de gestión ambiental que ya en ese entonces venían siendo discutidos y sistematizados con ocasión de estar preparándose la CNUMAD.

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.²

2. CONCEPTO DE AMBIENTE

El ambiente o medio ambiente, expresión esta última ciertamente redundante pero muy difundida entre los países de habla hispana,³ hace referencia a un sistema, es decir, a un conjunto de variables biológicas y físico-químicas que necesitan los organismos vivos —particularmente el ser humano— para vivir. Entre estas variables o condiciones tenemos, por ejemplo, la cantidad o calidad de oxígeno en la atmósfera, la existencia o ausencia de agua, la disponibilidad de alimentos sanos, la presencia de especies y de material genético, etc.

Muchos entienden equivocadamente que el ambiente lo es “todo”, o como dirían algunos, “el resto del Universo”. El concepto de ambiente que nos interesa hace referencia a aquel en donde se integran los seres vivos, es decir, aquel dentro del cual interactúan formas de vida. Obviamente, hay un particular énfasis en la preocupación por los ambientes humanos, en la medida en que su conservación garantiza nuestra existencia. Sin embargo, ello no excluye que podamos identificar ambientes que corresponden a organismos vivos diferentes al humano, por ejemplo, el de las especies endémicas de la fauna amazónica.

Debemos advertir a nuestros lectores que el término ambiente no es sinónimo de ecología. Así, es un error afirmar: “Vamos a defender la ecología de tal o cual especie silvestre”. Ecología es un término que empleó por primera vez el biólogo alemán Ernst Haeckel en 1864 para designar la disciplina que estudia las relaciones entre el

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); ; Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua en su edición N° 20 del año 1984.

hombre y su ambiente (*oikos*: casa y *logos*: ciencias). En tal sentido, decir “defendamos la ecología” es como decir “defendamos la psicología o la filosofía”.

Un concepto que nos ayuda a delimitar el ámbito y los alcances de la noción de ambiente es el de la biosfera. Si bien todavía no conocemos suficientemente cuál es el origen de la vida en la Tierra, es claro que la vida del hombre y de los demás organismos vivos es posible sólo en la biosfera.

La biosfera se define como el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables. Este espacio abarca entre los 10 km por debajo del nivel del mar y los 8 km por encima del mismo; en él se integran la litosfera (suelo), la hidrosfera (agua) y la atmósfera (aire). Es en este escenario donde el hombre ha construido una tecnósfera o un ambiente edificado con industrias y centros urbanos. Las formas de vida que conocemos sobre la Tierra que incluyen al hombre han surgido, y en muchos casos se han mantenido y evolucionado, sobre estos grandes soportes naturales. Pero estos soportes no son compartimentos estancos, independientes uno del otro. Son, por el contrario, dinámicos y están en permanente interacción: las lluvias y las sequías; los bosques y la desertificación; la producción de gases por la industria y el efecto invernadero, no son más que manifestaciones extremas de esta interacción.

Pero hay algo más. Los organismos vivos —bióticos— también se encuentran en una estrecha relación con los ecosistemas. Así pues, los seres vivos y los elementos no vivos vitalmente unidos a ellos —abióticos, como minerales, petróleo, etc.— necesitan interactuar en un soporte natural que denominamos ecosistema —bosque, lago, campo cultivado, ciudad, entre otros—.

Así pues la biosfera es un complejo sistema en el que interactúan los seres vivos y no vivos, y éstos con los ecosistemas, y requiere de un equilibrio como condición para que la vida siga siendo posible.

Este equilibrio que se denomina “equilibrio ecológico” se encuentra permanentemente amenazado por factores naturales o humanos. En efecto, desde los orígenes de la vida en el planeta, la naturaleza realiza determinados ajustes en los que no interviene la actividad del hombre, generando impactos significativos y en muchos casos catastróficos en el equilibrio ecológico. Nos referimos por ejemplo a los terremotos, inundaciones, diluvios e incendios forestales. Sin embargo, el ser humano ha adquirido una enorme capacidad para modificar la naturaleza con la finalidad de satisfacer sus necesidades. Con ello crecen sus posibilidades de producir impactos negativos en el equilibrio ecológico, como por ejemplo el efecto invernadero, la

desertificación, la contaminación del aire, los residuos tóxicos o peligrosos, la deforestación, etc.

3. DERECHO AMBIENTAL

Etimológicamente el término “derecho” proviene de las expresiones latinas *dirigere* y *directum*, que significan “guiar recto una cosa a un destino o lugar determinado”. Así, el Derecho tiene por finalidad regular las conductas humanas a través de normas o mandatos de cumplimiento obligatorio que tienen por objeto alcanzar el bien común. En ese sentido, al Derecho Ambiental le interesa regular aquellas conductas humanas que puedan influir o alterar de manera relevante las condiciones o “el equilibrio” que hacen posible la vida en todas sus formas.

Esto determina, en opinión del conocido jurista chileno Raúl Brañes, que el Derecho Ambiental se ocupe principalmente de las normas jurídicas que regulan las relaciones más inmediatas entre la sociedad y la naturaleza, y centre su atención en aquellas normas que han sido:

- a. Establecidas para restringir, prohibir o permitir determinadas conductas con relación al ambiente y sus componentes, los recursos naturales, como por ejemplo, normas que establecen vedas, que restringen la caza y que prohíben el tráfico de residuos peligrosos.
- b. Regular o establecer derechos y obligaciones con relación a los componentes del ambiente, como por ejemplo, regulaciones sobre flora y fauna, acceso a recursos genéticos y ley de aguas.
- c. Establecer y asignar competencias de las autoridades encargadas de velar o manejar al ambiente y los recursos naturales, como por ejemplo las competencias del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM); del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y del Ministerio de Energía y Minas (MEM), entre otras instituciones.

El Derecho Ambiental, concebido como el derecho protector del ambiente, tiene un origen moderno y se ha desarrollado a la par de la existencia, a gran escala, de las agresiones de los seres humanos al entorno en que vivimos y realizamos nuestras actividades —trabajo, familia, lugares de ocio, etc.—. Por ello, el Derecho Ambiental como disciplina se articula cuando la actividad industrial, generalizada como consecuencia de la revolución tecnológica, colocó al ser humano en la posibilidad de atentar gravemente contra su ambiente.

De acuerdo con Raúl Brañes, el Derecho Ambiental está conformado por el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir e impactar de forma muy severa y relevante en los sistemas de ambiente y los organismos vivos. Si bien la legislación ambiental tiende a priorizar la protección del ambiente natural —bosques, áreas naturales protegidas, diversidad biológica, aguas continentales—, son igualmente relevantes la legislación referida al ordenamiento del territorio; la legislación sobre los ambientes construidos —urbanismo, industria, residuos sólidos— y la referida a la salud humana, es decir, a los efectos nocivos del ambiente en la salud de los seres humanos.

En la actualidad el Derecho Ambiental está asumiendo nuevos retos para no limitarse a un rol de protección que por naturaleza lo hace fundamentalmente reactivo y orientado hacia la restricción y la prohibición. Algunos autores latinoamericanos, como Raúl Brañes, buscan redefinir la disciplina para transformarla en un derecho orientado hacia el desarrollo sostenible, es decir, un derecho en el cual la protección ambiental está estrechamente vinculada al crecimiento económico y a la equidad social y cultural, todo lo cual conduce a una elevación de los niveles de calidad de vida.

3.1. Constitución Política del Perú

Como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, los países comenzaron a incorporar el Derecho Ambiental en sus textos constitucionales. El Perú lo hizo por primera vez en la Constitución de 1979 en su artículo 123, para luego incluirlo en el capítulo de los derechos fundamentales de la persona en la Constitución de 1993.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que el ambiente es un bien o valor que nuestra sociedad ha considerado prioritario proteger y promocionar al más alto nivel jurídico. Ello significa, en la práctica, que la conservación y la protección del ambiente constituyen un deber y un derecho que informan y comprometen al resto de las normas legales y, además, que debe desarrollarse un conjunto de normas destinadas a garantizarlas.

Una de las líneas conceptuales de las normas constitucionales se refiere al concepto de desarrollo sostenible, que puede ser entendido como la realización del crecimiento económico con equidad —social y cultural— sin reducir la capacidad del ambiente y los recursos naturales que se requieren para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la población.

Los recursos naturales renovables no son infinitos, su aprovechamiento requiere de un manejo tal que evite su agotamiento. Asimismo, los recursos no renovables, como por ejemplo los recursos mineros, no pueden extraerse sin considerar el impacto ambiental negativo de la actividad respecto de los demás recursos naturales indispensables para otras actividades económicas, e inclusive para la propia salud de la población. El desarrollo sostenible supone cuatro aspectos básicos: una política para el desarrollo de la ciencia y tecnología que permita la utilización adecuada de los recursos; una política ambiental orientada a velar por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y por la protección del ambiente; una política de capital relativa a la política económica; y una política social relativa a los recursos humanos.

El Perú carece de una política ambiental y de una política para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Por ello, cualquiera sea la actividad económica que priorice o el modelo económico que lo oriente, continuará dependiendo en buena medida de la explotación de los recursos naturales y entre ellos principalmente de los no renovables, como la minería y los hidrocarburos.

Otra premisa o basamento constitucional está referida a la propiedad sobre los recursos naturales. La Constitución define que los recursos naturales son patrimonio de la nación. Este es un concepto más sociológico que jurídico; en otras palabras significa que los recursos naturales son de todos y cada uno de los peruanos, pero ninguno de nosotros, ni siquiera el Estado —que es representante de la nación— puede disponer de forma exclusiva de ellos.

El Estado, en representación de la sociedad, puede conceder el uso de los recursos naturales a los particulares pero manteniendo lo que se denomina un dominio latente, es decir, sus facultades de legislar sobre ellos, un rol de fiscalización en su uso y la posibilidad de revocar el derecho otorgado.

En todo caso, lo que las leyes que regulan el acceso a los recursos naturales sí permiten es que los frutos obtenidos a través del manejo sostenible pueda ser objeto de propiedad.

Por último, el reconocimiento de la participación ciudadana y el acceso a la información de relevancia ambiental son de suma importancia en el universo constitucional de las normas ambientales. Según las corrientes del constitucionalismo moderno, se considera insuficiente que el Estado sea el único responsable de velar por un manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales. Así como la ciudadanía tiene derecho a un ambiente saludable, tiene también la obligación de conservarlo.

El principio de la participación ciudadana en lo referente a la política y gestión ambiental fue reconocido en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que señala que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. Para ello, toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones.

Para hacer posible este principio, la Constitución debe reconocer el derecho a la información pública de relevancia ambiental que permita la participación ciudadana en la definición de las políticas y la gestión ambiental.

El reconocimiento del ambiente como bien jurídico a proteger se produjo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. En esta reunión se reconoció que la protección y el mejoramiento del medio humano son cuestiones fundamentales que tienen que ver con el bienestar y el desarrollo del mundo entero. En esta reunión, se recomendó a cada país incorporar el Derecho Ambiental en la normatividad interna.

3.2. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales

Si bien podemos identificar en el Perú normas legales desde inicios del siglo XX que regulaban la conservación de especies de flora y fauna silvestre, especialmente de la Amazonía, hasta finales de la década del ochenta —antes de la promulgación— esta legislación se caracterizó por ser eminentemente sectorial y dispersa.

Recién a partir de 1990 con la promulgación del CMA, y como lógica consecuencia de la constitucionalización del bien jurídico ambiental y el impulso de la CNUMAD, se inicia en el Perú un proceso destinado a establecer políticas e instrumentos de gestión ambiental que hagan posible la aplicación de la nueva legislación.

El CMA fue promulgado mediante Decreto Legislativo N° 613 el 7 de setiembre de 1990 y tiene la misma jerarquía que una ley de la República. Esta norma tiene la virtud de enfocar los problemas ambientales desde una perspectiva holística.

El primer artículo del CMA señala que la política ambiental del Perú tiene como objetivo la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales a fin de

hacer posible el desarrollo integral de las personas, garantizando una adecuada calidad de vida. Se enfatiza aquí la estrecha vinculación que hay entre el ambiente y la calidad de vida, en la medida que ésta última depende en buena parte de la calidad del ambiente. Se trata entonces de que las condiciones del ambiente físico permitan las mejores condiciones posibles de salud para las personas y que, además, propicien su desenvolvimiento social.

El diseño, formulación y aplicación están sujetos a los siguientes lineamientos:

- a. Principio de sostenibilidad en el desarrollo.
- b. Orientación de la educación a contenidos de conservación y desarrollo sostenible.
- c. Aprovechamiento de recursos naturales compatibles con el equilibrio ecológico y en armonía con el interés social.
- d. Control y prevención de la contaminación ambiental.
- e. Observación del principio de la prevención.
- f. Realizar control de la contaminación en fuentes emisoras.
- g. Contaminador-pagador.
- h. Rehabilitación de zonas perjudicadas como consecuencia de actividades humanas, en beneficio de poblaciones afectadas.
- i. Enfoque global de las cuestiones y problemas ambientales y necesidad de que sea asumido al más alto nivel.
- j. Evitar afectar el equilibrio ecológico dentro y fuera del territorio nacional.

El CMA plantea a los ciudadanos, por un lado, una serie de derechos con relación al tema ambiental en tanto que se debe garantizar el ambiente saludable y ecológicamente equilibrado en beneficio de todos, y por otro, un deber, en la medida que está sujeto a condicionamientos legales que todos estamos en la obligación de cumplir.

La expresión máxima de este deber lo encontramos en el artículo VII del Título Preliminar del CMA, que establece que el ejercicio del derecho de propiedad, conforme al interés social, comprende el deber del titular de actuar en armonía con el medio ambiente.

Otras modalidades de este deber para con el ambiente están contenidas en el artículo I del Título Preliminar del CMA que establece que "...todos tienen el deber de conservar dicho ambiente". Asimismo señala que "...las personas están obligadas a contribuir y colaborar inexcusablemente con estos propósitos".

Por su parte, el ambiente o la calidad ambiental entendida como un derecho, le da la opción a cualquier persona de defenderlo y reivindicarlo frente a cualquier otra que lo

agreda o genere riesgos graves. Así, el artículo VIII del Título Preliminar del CMA dispone que toda persona tiene derecho a exigir una acción rápida y efectiva ante la justicia en defensa del medio ambiente y de los recursos naturales y culturales. El CMA dispone además que cualquier persona puede interponer estas acciones judiciales, aún en los casos en que no se afecte el interés económico del demandante o del denunciante. Esto en la práctica significa que alguien en Lima podría demandar un problema de contaminación o degradación ambiental que ocurre en Tumbes, sin necesidad de acreditar ante el juez que se está perjudicando su patrimonio con esa contaminación ya que, de acuerdo con el CMA, todos tenemos un interés moral en la protección del ambiente. De esta manera se ha ampliado significativamente la posibilidad de acceder a la justicia en defensa del ambiente, particularmente para las asociaciones civiles que tienen entre sus objetivos la protección del ambiente y los recursos naturales.

4. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

La Constitución reconoce el desarrollo sostenible como un principio de políticas. El CMA formula de modo adecuado los lineamientos para el diseño, formulación y aplicación de una política ambiental y existen normas legales que establecen los lineamientos de la política ambiental del país, que son coherentes con los objetivos de una gestión ambiental moderna basada en los principios reconocidos en el ámbito internacional. No obstante, a la fecha no se ha cumplido con lograr la aprobación de la Política Ambiental Nacional, a través de un Decreto Supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros, como establece expresamente el Reglamento de Organización y Funciones del CONAM. La Política Ambiental Nacional es una herramienta clave, con la cual no contamos y que es necesario impulsar a efectos de orientar la gestión ambiental del país, en función de una dirección clara y debidamente articulada. En este contexto, la Constitución debería brindar un marco de compromiso y obligatoriedad en esta materia.

Asimismo, la Constitución cuenta con un capítulo dedicado específicamente al tema del ambiente y los recursos naturales en el título II del régimen económico. En estas disposiciones se señala que los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, son patrimonio de la nación. Además, se establece que las condiciones para la utilización y otorgamiento de dichos recursos naturales serán fijadas por ley orgánica, siendo una de las principales modalidades de otorgamiento la concesión. Sin embargo, hasta la fecha, los regímenes de otorgamiento de concesiones y de otras modalidades equivalentes de acceso a los recursos naturales se vienen manejando sectorialmente, por lo que la decisión de una autoridad de otorgar derechos sobre un recurso

natural no se coordina expresa y claramente con otras autoridades que también otorgan derechos, lo que genera situaciones de conflicto y de superposición de derechos. Esto se evidencia por ejemplo, en la superposición de áreas naturales protegidas, con proyectos de minería o entre éstos y los proyectos agrarios, las actividades de acuicultura, entre otros. Por ello, es necesario impulsar mecanismos de articulación de la actuación pública relacionada con el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales.

De otro lado, a fines de mayo del 2003 mediante Ley N° 27980 se creó la Comisión Revisora del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Tal vez haya sido más conveniente postergar esta decisión, toda vez que una nueva Ley General o Código del Medio Ambiente, debería ser una norma bien estructurada y realmente ordenadora de la gestión ambiental en el país. Sin embargo, hay diversos aspectos de la gestión ambiental peruana que no han logrado un grado de madurez adecuado como para ser plasmados en una ley con estas características. No obstante, sí es impostergable impulsar el establecimiento de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que sea precisamente, la herramienta estructuradora y articuladora de la gestión ambiental en el Perú.

Capítulo 2
Legislación ambiental
sectorial

- I. Sector minero
- II. Sector hidrocarburos
- III. Sector electricidad
- IV. Sector pesquero
- V. Sector industrial

I. Sector minero

El Perú ha sido tradicionalmente un país minero y esto se puede comprobar con tan solo ver el aporte de la minería al PBI o a las exportaciones nacionales. Sin embargo, lograr un equilibrio adecuado entre el desarrollo de la actividad minera y la conservación del ambiente no es un reto simple de resolver, en especial en países como el Perú, en donde el sector minero puede representar una gran posibilidad de crecimiento y, por otro lado, constituir uno de los sectores que más contribuye al deterioro ambiental.

En este contexto, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA) y el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, entre otras normas, establecen instrumentos de gestión ambiental como el estudio de impacto ambiental (EIA) o el programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) a efectos de armonizar el desarrollo de las actividades mineras con la protección ambiental. Posteriormente, se han venido aprobando una serie de normas encaminadas a mejorar el marco ambiental existente.

Cabe señalar que los reglamentos de protección ambiental de los diferentes sectores establecieron un régimen amparado en silencios administrativos positivos. Es decir, si no se emite pronunciamiento alguno dentro del plazo dispuesto para la aprobación de los instrumentos de protección ambiental del sector, éstos se dan por aprobados. No obstante, este criterio ha variado, pues la Ley de Procedimiento Administrativo General que entró en vigor en el año 2001, establece que en materia ambiental no procede el silencio administrativo positivo. Consecuentemente, vencido el tiempo transcurrido sin que se apruebe el EIA, o el PAMA correspondiente, deben considerarse como desaprobados, a menos que el plazo haya sido suspendido oportunamente por la autoridad.

A. MARCO GENERAL

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 25962, Ley Orgánica del Sector Energía y Minas, pub. 18/12/92.²
- Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, pub. el 04/06/92.³
- Decreto Supremo N° 025-2003-EM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, pub. 28/06/2003.

2. PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS

De conformidad con el artículo 66 de la Constitución de 1993, los recursos mineros son patrimonio de la nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento.

3. CONCESIÓN

La doctrina coincide en definir la concesión minera como un acto jurídico administrativo por el cual el Estado, dueño originario de las minas, autoriza a los particulares, al propio Estado o a organismos vinculados a éste, a realizar actividades de exploración, explotación, beneficio, labor general, o transporte sobre un área del patrimonio minero a cambio del cumplimiento por parte de éstos de las condiciones establecidas legalmente.

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificada por: Ley N° 27523 (pub. 05/10/2001).

³ Modificada por: Fe de erratas, pub. 28/06/92; Decreto Ley N° 25764 (pub. 15/10/92); Decreto Ley N° 25998 (pub. 26/12/92); Decreto Ley N° 26121 (pub. 30/12/92); Ley N° 26629 (pub. 20/06/96); Decreto Legislativo N° 868 (pub. 01/11/96); Ley N° 27341, (pub. 18/08/2000); Ley N° 27343 (pub. 06/09/2000); Decreto de Urgencia N° 003-2001 (pub. 13/01/2001); Decreto Legislativo N° 913 (pub. 09/04/2001); Ley N° 27584 (pub. 07/12/2001) y Ley N° 27651 (pub. 24/01/2002).

En función al derecho que se otorga, las concesiones se clasifican en :

- a. Mineras (metálicas y no metálicas según la clase de sustancia) para las actividades de exploración y explotación.
- b. De beneficio.
- c. De labor general.
- d. De transporte minero.

Por tanto, sin concesión no se puede ejercer la actividad minera, salvo las actividades de cateo, prospección y comercialización —actividades ubicadas al inicio y final de la industria minera.

La concesión conlleva, asimismo, el cumplimiento imperativo de una serie de obligaciones previstas en la ley, que se manifiestan en el deber de trabajarla y de invertir en ella para la producción de sustancias minerales. Por último, el carácter legal y no contractual de la figura jurídica de la concesión implica que su otorgamiento sea irrevocable y que las causales de extinción se encuentren taxativamente enumeradas en la ley.

3.1. Concesiones mineras o de exploración-explotación

En la actualidad, el solicitante debe presentar el petitorio de la concesión minera (exploración-explotación) ante el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero,⁴ el cual es un organismo público descentralizado del sector energía y minas.

Una vez que el concesionario ha inscrito en el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero el título de la concesión minera que le ha sido concedido, el titular tendrá derecho a ejercer exclusivamente, dentro de la superficie debidamente delimitada, las actividades inherentes a la concesión, así como los demás derechos que le reconoce la Ley General de Minería. En general, la concesión minera otorga a su titular un derecho real consistente en explorar, desarrollar y explotar la concesión y consiguientemente en extraer las sustancias mineras contenidas al interior de la misma, para convertirse en propietario de las sustancias extraídas a fin de disponer de ellas.

⁴ En marzo del 2001, mediante Decreto Supremo N° 015-2001-EM, el Registro Público de Minería cambió su denominación por la de Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.

De conformidad con el artículo 8 del TUO de la Ley General de Minería, la exploración es la actividad tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, factibilidad económica, etc., de los yacimientos mineros; y la explotación conlleva la extracción de los minerales que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o polígono cerrado, cuyos vértices están referidos a coordenadas UTM.⁵

En razón de la sustancia, la concesión minera puede ser metálica y no metálica, no existiendo prioridad entre ellas. Al formularse la solicitud de concesión debe indicarse la clase (metálica o no metálica) y las sustancias peticionadas.

Las concesiones se otorgan en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes al menos por un lado, salvo en el dominio marítimo, donde podrán otorgarse en cuadrículas de 100 a 10,000 hectáreas. No obstante, una persona puede pedir varias concesiones sin que existan límites a la tenencia de títulos de concesión. Asimismo, se establece el carácter divisible de la concesión minera, siempre que no dé lugar a particiones inferiores a las 100 hectáreas. La divisibilidad se entiende en un sentido vertical, o sea desde la superficie al interior de la tierra. La concesión es a plazo indefinido.

3.2. Concesiones de beneficio

La concesión de beneficio otorga a su titular el derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados del yacimiento del cual provienen, mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos que comprende la preparación mecánica y/o la metalurgia. La refinación da a su titular el derecho a purificar los metales de los productos obtenidos en los procedimientos metalúrgicos anteriores.

No es necesario ser titular de una concesión minera para ser concesionario de beneficio. Se pueden tratar minerales provenientes de la propia concesión o de terceros. Cuando se benefician minerales de terceras personas, los relaves o escorias correspon-

⁵ La unidad básica de medida superficial de la concesión minera es una figura geométrica, determinada por las coordenadas de unidad transversal mercator (UTM), con una extensión de 100 hectáreas, según el sistema de cuadrículas.

den al concesionario de beneficio, salvo pacto en contrario. La planta de beneficio puede instalarse en terrenos del Estado o de un particular, previo acuerdo con éste o previa expropiación. Es una concesión de plazo indefinido.

3.3. Concesiones de labor general

Esta concesión confiere a su titular el derecho a prestar servicios auxiliares —ventilación, desagüe, izaje o extracción— a dos o más concesiones mineras. Esta concesión da lugar a un contrato de servicios entre el concesionario de labor general y aquellos concesionarios que se beneficien con la obra auxiliar. El contrato especificará las causales de resolución del contrato y la tarifa pactada entre las partes.

La concesión no confiere un derecho real sobre los minerales objeto del servicio, no obstante cuando se alumbren aguas que contengan sustancias minerales, el concesionario puede aprovechar estas sustancias minerales, salvo pacto en contrario. Es una concesión de plazo indefinido.

3.4. Concesiones de transporte minero

La concesión da lugar al transporte masivo y continuo de productos de minería entre uno o más centros mineros y un puerto o una planta de beneficio o una refinera. o en uno o más tramos de estos trayectos. Esta concesión da lugar a un contrato de servicios entre el concesionario de transporte minero y los concesionarios que se beneficien con el transporte de minerales y no confiere ningún derecho real sobre los productos objeto de transporte. Es una concesión de plazo indefinido.

4. DERECHO DE VIGENCIA

El TUO de la Ley General de Minería establece como una de las obligaciones de los titulares de concesiones que a partir del año en que se formule el petitorio minero, el concesionario minero estará obligado al pago del derecho de vigencia.

El derecho de vigencia es el equivalente en moneda nacional a US\$ 3.00 anual, por hectárea otorgada o solicitada. Para los pequeños productores mineros, el derecho de vigencia será el equivalente en moneda nacional a US\$ 1.00 anual, por hectárea otorgada o solicitada y para los productores mineros artesanales, el derecho de vigencia es

el equivalente en moneda nacional a US\$ 0.50 anual, por hectárea otorgada o solicitada. El derecho de vigencia se paga al momento de la formulación del petitorio y para los siguientes años se abona hasta el 30 de junio de los años correspondientes.

Del monto por derecho de vigencia, un porcentaje se distribuye a los gobiernos regionales y locales. El pago del derecho de vigencia a que está obligado el titular del derecho minero es independiente del pago de los tributos a que está obligado el titular del predio.

B. NORMAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

I. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.⁶
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, pub. 23/04/2001.⁷
- Ley N° 27474, Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras, pub. 06/06/2001.
- Decreto Supremo N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, pub. 01/05/93.⁸
- Decreto Supremo N° 017-96-AG, Reglamento de la Ley de Tierras referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, pub. 19/10/96.⁹
- Decreto Supremo N° 056-97-PCM, Establecen casos en que la aprobación de los estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental requerirán la opinión técnica del INRENA, pub. 19/11/97.¹⁰
- Decreto Supremo N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, pub. 30/11/98.

⁶ Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

⁷ Fe de erratas, pub. 04/05/2001.

⁸ Modificado por: Fe de erratas, pub. 02/06/93; Decreto Supremo N° 059-93-EM (pub. 13/12/93); Decreto Supremo N° 029-99-EM (pub. 12/07/99); Decreto Supremo N° 058-99-EM (pub. 24/11/99); Decreto Supremo N° 022-2002-EM (pub. 04/07/2002) y Decreto Supremo N° 047-2002-EM (pub. 07/11/2002)

⁹ Modificado por: Decreto Supremo N° 014-2003-AG (pub. 07/05/2003).

¹⁰ Modificado por: Decreto Supremo N° 061-97-PCM (pub. 04/12/97).

- Decreto Supremo N° 053-99-EM. Establecen disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, pub. 28/09/99.
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, pub. 26/06/2001.
- Decreto Supremo N° 025-2002-EM, Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Energía y Minas, pub. 01/09/2002.
- Decreto Supremo N° 041-2001-EM, Establecen disposiciones para la presentación del programa especial de manejo ambiental (PEMA) en actividades de minería, hidrocarburos y electricidad, pub. 21/07/2001.
- Decreto Supremo N° 049-2001-EM, Reglamento de la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras, pub. 06/09/2001.
- Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, Aprueban los niveles máximos permitidos para efluentes líquidos minero-metalúrgicos, pub. 13/01/96.
- Resolución Ministerial N° 315-96-EM/VMM, Aprueban los niveles máximos permisibles de elementos y compuestos presentes en emisiones gaseosas provenientes de las unidades minero-metalúrgica, pub. 19/07/96.
- Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, Escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, pub. 02/09/2000.
- Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el Sector Energía y Minas, pub. 21/12/2002
- Resolución Directoral N° 013-95-EM/DGAA, Aprueban guías para elaborar estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) en el subsector minero, pub. 31/03/95.
- Resolución Directoral N° 0052-96-DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con los efectos que pudiera causar la evacuación de los residuos por tuberías a los cuerpos de agua, pub. 09/03/96.
- Resolución Directoral N° 0283-96-DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares, pub. 25/10/96.
- Resolución Directoral N° 134-2000-EM/DGM, Aprueban lineamientos para la elaboración de planes de contingencia a emplearse en actividades minero metalúrgicas relacionadas con la manipulación de cianuro y otras sustancias tóxicas o peligrosas, pub. 26/08/2000.
- Resolución Directoral N° 0397-2000-DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos para operaciones de dragado en área acuática bajo el ámbito de la DICAPI, pub. 02/09/2000.

2. OBJETIVOS DEL REGLAMENTO AMBIENTAL

El Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica tiene por objeto:

- a. Establecer las acciones de previsión y control que deben realizarse para armonizar el desarrollo de las actividades minero-metalúrgicas con la protección del medio ambiente.
- b. Proteger el medio ambiente de los riesgos resultantes de los agentes nocivos que pudiera generar la actividad minera-metalúrgica, evitando sobrepasen los niveles máximos permisibles.
- c. Fomentar el empleo de nuevas técnicas y procesos relacionados con el mejoramiento del medio ambiente.

3. OBLIGACIONES AMBIENTALES ESPECÍFICAS

El titular de la actividad minero-metalúrgica es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados al interior de sus instalaciones. A este efecto, su obligación es evitar e impedir que aquellos elementos o sustancias que puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos.

Asimismo, es obligación del titular poner en marcha y mantener actualizados los programas de previsión y control contenidos en el PAMA, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes líquidos, residuos sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente.

El Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica establece otras obligaciones colaterales al EIA, como las siguientes:

- Presentación de un Informe sobre la generación de emisiones y/o vertimientos de residuos de la industria minero-metalúrgica, como parte de la Declaración anual consolidada que deben presentar los titulares de operaciones al Ministerio de Energía y Minas, según formato establecido por el propio reglamento ambiental.
- Las empresas deben contar con un auditor ambiental interno que sea responsable por el control ambiental de la empresa.

- Las empresas deben contar con un plan de cierre a ser ejecutado al término de sus operaciones.

4. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

4.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

La ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) establece que el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

La ley de creación del SEIA incorpora la obligación de que todo proyecto de inversión público y/o privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos deberá contar necesariamente con una certificación ambiental, previamente a su ejecución. La certificación ambiental es la resolución que emite la autoridad competente aprobando el estudio de impacto ambiental.

La ley de creación del SEIA establece la siguiente clasificación para los proyectos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación:

- a. Categoría I.** Declaración de impacto ambiental (DIA). Incluye los proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b. Categoría II.** Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
- c. Categoría III.** Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o relocalización, pueden producir impactos ambientales negativos, cuantitativa o cualitativamente, y significativos, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo.

De acuerdo a lo establecido por la ley de creación del SEIA, esta norma entrará en vigencia a la fecha de aprobación de su reglamento. Mientras esto último suceda, las normas ambientales sobre el EIA aplicables son las que han aprobado cada sector, teniendo

en cuenta que, en cuanto se apruebe el reglamento, cada sector deberá adecuar sus procedimientos de evaluación de impacto ambiental a las categorías arriba mencionadas y no se podrá iniciar ninguna actividad si no cuenta previamente con la certificación ambiental aprobada de acuerdo a los procedimientos que entren en vigencia.

4.2. ¿En qué casos se presenta?

El estudio de impacto ambiental (EIA) debe efectuarse para la realización de actividades en concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero.

El reglamento ambiental dispone que el EIA es exigible a las siguientes personas:

- a. Los titulares de actividades mineras que pasen de la etapa de exploración a la de explotación.
- b. El solicitante de una concesión minera y/o de beneficio.
- c. Los que realicen ampliaciones de producción en sus operaciones o tamaño de planta de beneficio superiores al 50%.

Inicialmente las actividades de exploración minera quedaron fuera del ámbito del proceso de evaluación de impacto ambiental. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 038-98-PCM en 1998, se estableció que dichas actividades también se sujetaban a la presentación de una evaluación ambiental, una figura muy similar al EIA, con la diferencia de que en su reglamentación se excluyó el tema de la audiencia pública en la fase de revisión por la autoridad.

Por otro lado, a pesar de que el CMA establece que se pueden realizar EIA para actividades en curso, el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica y los reglamentos ambientales de los demás sectores que le han sucedido han incluido la figura del programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) para las actividades que estaban siendo desarrolladas al momento de aprobación del reglamento ambiental respectivo.

4.3. Contenido del EIA

El Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica determina que todo EIA debe contener una descripción de la evaluación de los aspectos

físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, analizar la naturaleza, magnitud y prever los efectos y consecuencia de la realización del proyecto, indicando medidas de previsión y control a aplicar para lograr un desarrollo armonioso entre las operaciones de la industria minera y el ambiente.

El contenido del EIA se encuentra detallado en el Anexo N° 2 del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica.

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) ha publicado la guía para elaborar los EIA en este sector. En un principio, las guías formuladas por el MEM tuvieron la finalidad de orientar el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental y por tanto no tenían carácter obligatorio o vinculante. Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 053-99-EM se dispuso posteriormente que la estructura de los EIA debe ser formulada en base a las guías del sector minero.

4.4. Aprobación del EIA

Los EIA serán aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del MEM. El plazo máximo con el que cuenta la DGAA para la aprobación del EIA es de 120 días calendarios desde que es presentado. De acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, cuando la solicitud verse sobre asuntos de interés público incidiendo en la salud, medio ambiente y recursos naturales, los procedimientos de evaluación están sujetos al silencio negativo, lo que significa que transcurrido el plazo sin que se emita ninguna resolución, el EIA presentado se tendrá por denegado.

De existir observaciones en el EIA o sus modificaciones, la DGAA notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de 90 días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud. Si en un plazo máximo de 30 días calendarios, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, estos estudios y documentos se darán por denegados.

5. EVALUACIÓN AMBIENTAL

El reglamento ambiental para las actividades de exploración minera responsabiliza al titular de la actividad por las emisiones, vertimientos y disposiciones de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de la exploración minera.

Para efectos de la calificación y aprobación de los proyectos de exploración, la norma los clasifica en categorías, en función a la intensidad de la actividad y al área directamente afectada por su ejecución.

- a. **Categoría A:** comprende actividades de exploración que causan ligera o ninguna alteración a la superficie, tales como estudios geológicos, geofísicos, levantamientos topográficos, recolección de muestras de roca, entre otros. Estas actividades no requieren autorización.
- b. **Categoría B:** comprende actividades de exploración en las cuales se originen vertimientos y se requiera disponer desechos, que puedan degradar el ambiente de la zona, y donde el área efectivamente afectada sea aquella requerida para construir 20 plataformas de perforación o menos, siempre que no supere en total las 10 hectáreas.

Se requiere una declaración jurada comunicando la intención de iniciar el proyecto de exploración, adjuntando: (i) información general según formato, (ii) programa de actividades y (iii) planes de recuperación de los impactos ocasionados.

- c. **Categoría C:** comprende actividades de exploración en las cuales se originen vertimientos y se requiera disponer de desechos, que puedan degradar el ambiente de la zona y donde el área efectivamente afectada sea aquella para construir más de 20 plataformas de perforación y supere las 10 hectáreas. También comprende aquellas actividades de exploración que incluyan la construcción de túneles por más de 50 metros. En este caso, se requiere una evaluación ambiental (EA) que deberá presentarse al MEM en tres ejemplares.

El MEM tiene un plazo de 40 días calendario para revisar la evaluación ambiental; transcurrido dicho plazo sin haberse notificado observación alguna, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, la EA queda denegada automáticamente.

6. PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL

6.1. ¿En qué casos se presenta?

El programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) es el programa que contiene las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones mine-

ro-metalúrgicas los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones y/o vertimientos para poder cumplir con los niveles máximos permisibles establecidos por la autoridad competente. En tal sentido, el PAMA constituye un instrumento de gestión ambiental exigible para aquellas empresas que venían operando al momento de entrada en vigencia del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero- Metalúrgica en 1993.

En aquella época, estaban obligados a presentar el PAMA ante la Dirección General de Minería (DGM) para su aprobación, previa opinión de la DGAA. El plazo para la aprobación de los PAMA no excedía los 60 días; transcurrido dicho plazo sin haberse emitido pronunciamiento quedaba aprobado automáticamente. De existir observaciones, estas debían resolverse en un plazo de 60 días.

Asimismo, de acuerdo al artículo 17 del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, la DGM podía modificar el PAMA mediante resolución directoral de oficio o a solicitud del interesado, indicándose los fundamentos técnicos, económicos, sociales, ecológicos y ambientales. Sin embargo, a partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 053-99-EM las modificaciones de los PAMA deberán presentarse ante la DGAA.

6.2. Incumplimiento del PAMA

Mediante Decreto Supremo N° 022-2002-EM, se ha modificado el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, estableciéndose que los titulares de actividad minera que incumplan el PAMA¹¹, salvo por caso fortuito o fuerza mayor, se sujetarán a lo siguiente:

¹¹ De acuerdo a lo establecido por Resolución Ministerial N° 244-2003-EM/DM (pub. 07/06/2003), se precisó que la aplicación de las multas a que se refiere el artículo 48 del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-metalúrgica, está referida únicamente a los compromisos incumplidos del PAMA. El porcentaje de dicho incumplimiento se calcula en base del promedio ponderado de los porcentajes de incumplimiento del avance físico fiscalizado en cada compromiso incumplido. La ponderación se hace en base a las inversiones originales comprometidas en los proyectos incumplidos correspondientes.

a. Incumplimiento antes del vencimiento del PAMA:

1. Detectada la infracción.	La DGM notifica al titular para que en 3 meses cumpla con las acciones contenidas en el PAMA, bajo apercibimiento de imponérsele una multa.
2. Si vence el plazo de 3 meses y subsiste el incumplimiento.	La DGM sanciona al titular con una multa equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 20 UIT.
3. Si después de 6 meses de la notificación del numeral 1, se verifica el incumplimiento por 2da. vez.	La multa será equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 40 UIT.
4. Si después de 9 meses de la notificación del numeral 1, se verifica el incumplimiento por 3ra. vez.	La multa será equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 60 UIT.
5. Si después de 12 meses de la notificación del numeral 1, persiste el incumplimiento.	<ul style="list-style-type: none">• La DGM aplicará una multa equivalente al porcentaje de atraso físico acumulado aplicado a 80 UIT; y• La DGM requerirá al titular para que en un plazo máximo de 4 meses presente un Plan de cese de proceso/ instalación para las operaciones o instalaciones que estuvieran incumpliendo el PAMA.

Los plazos y multas señalados en el literal a. (Incumplimiento antes del vencimiento del PAMA) no serán de aplicación si en el ínterin vence el plazo del PAMA respectivo, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en el literal b. (Incumplimiento al término del plazo previsto).

b. Incumplimiento al término del plazo previsto:

<p>1. Dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de vencimiento del PAMA.</p>	<p>El fiscalizador externo designado para el programa de fiscalización anual correspondiente presenta a DGM el informe de auditoría ambiental, en donde señalará el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAMA y de los niveles máximos permisibles en las emisiones y/o vertimientos.</p>
<p>2. Dentro de los 30 días calendario siguientes a la recepción del informe referido en el numeral 1.</p>	<p>En caso de no cumplir con los compromisos asumidos en el PAMA y con los niveles máximos permisibles de emisiones y /o vertimientos, la DGM:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Aplicará una multa según la escala de multas y penalidades, teniendo en cuenta el porcentaje de atraso físico en la ejecución del PAMA con un máximo de 75 UIT.2. Requerirá al titular para que en plazo máximo de 12 meses dentro del cronograma presentado previamente a la DGAA y una vez aprobado el mismo, cumpla con adecuarse a los niveles máximos permisibles de emisiones y/o vertimientos y con los compromisos asumidos en el PAMA. En el caso de proyectos, que por envergadura y complejidad, requieran de un tiempo adicional, debidamente fundamentado, el plazo del PAMA podrá extenderse hasta un máximo de 18 meses según lo determine y apruebe la DGAA. En caso de proyectos integrales, ver numeral 6.4. En caso de actividades mineras que incluyen procesos de fundición, sinterización y/o refinación el plazo máximo del PAMA no excederá de 120 meses.
<p>3. Dentro de los 2 meses de vencido el plazo indicado en el numeral 2.2.</p>	<p>El fiscalizador externo designado para el programa de fiscalización anual correspondiente, presentará a la DGM un informe de auditoría ambiental en el que se señala el cumplimiento o no de los niveles máximos permisibles en las emisiones y/o vertimientos e indicará el porcentaje acumulado de avance físico de los compromisos asumidos en el PAMA.</p>

<p>4. Dentro de los 30 días calendario con posterioridad al informe referido en el numeral 3.</p>	<p>En caso que el informe de fiscalización indique que no se ha cumplido con lo dispuesto en el inciso b.2.2, la DGM:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Aplicará una multa equivalente al doble de la indicada en el b.2.1., considerando la variación del porcentaje de atraso físico en la ejecución del PAMA si ello hubiera ocurrido.2. Requerirá al titular para que en el plazo máximo de 4 meses presente un Plan de cese de proceso/instalación por incumplimiento del PAMA, sin perjuicio de continuar realizando acciones orientadas a cumplir los niveles máximos permisibles hasta la paralización de las operaciones.
---	--

Dentro de los 30 días calendarios con posterioridad a la recepción del informe referido en los párrafos b.1. y b.3., de encontrarse cumplidos los niveles máximos permisibles en las emisiones y/o vertimientos y los compromisos asumidos en el PAMA, la DGM dará por aprobada la ejecución del PAMA, emitiéndose la resolución correspondiente.

6.3. Plan de cese de proceso/ instalación por incumplimiento del PAMA

El plan de cese de proceso/ instalación por incumplimiento del PAMA es el documento que contiene las medidas que adoptará el titular para, en primer lugar, eliminar, paralizar o cerrar definitivamente uno o varios procesos y/o una o varias instalaciones a fin de eliminar o neutralizar sus efectos sobre el medio ambiente; y en segundo lugar, evitar efectos adversos al medio ambiente producidos por los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o aflorar en el corto, mediano o largo plazo.

El Plan de cese debe contener, en detalle, los trabajos de revalorización de las áreas alteradas o su remediación o reforestación si han de abandonarse. Las acciones a desarrollarse y las inversiones a ejecutarse constarán en un cronograma cuyo plazo total será fijado por la DGAA y que no excederá de 12 meses, prorrogables por excepción debidamente fundamentada.

El procedimiento para la evaluación y aprobación del plan de cese de proceso/instalación por incumplimiento del PAMA es el siguiente:

<p>1. La DGAA se pronuncia sobre el Plan de cese en un plazo máximo de 30 días hábiles de presentado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De existir observaciones, el titular tiene 30 días calendario para subsanarlas. • La DGAA tiene un plazo de 15 días calendario, luego de presentadas las subsanaciones, para aprobar o desaprobar el Plan de cese.
<p>2. Si el Plan de cese es desaprobadado por DGAA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DGM impone multa de 80 UIT y otorga plazo de 30 días calendario para presentar nuevo plan, el cual será evaluado y aprobado o desaprobadado en el plazo de 30 días calendario desde su presentación. • De no presentarse el Plan de cese dentro del plazo correspondiente o de ser desaprobadado nuevamente, la DGM dará por vencido el plazo de ejecución del PAMA y dispone el cierre definitivo de las operaciones de acuerdo con la norma sobre cierre de operaciones que establezca el MEM, asumiendo el titular la responsabilidad civil y penal prevista en la normatividad, sin perjuicio de la obligación de ejecutar el cierre ordenado de la unidad involucrada.
<p>3. Si el Plan de cese es aprobado por DGAA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El titular presenta al MEM en plazo máximo de 30 días calendario una garantía que contiene un aporte equivalente al 100% del monto de las inversiones involucradas, que será para cubrir la ejecución del plan de cese. • Si el titular no presenta al MEM la garantía, DGM dará por vencido el plazo de ejecución del PAMA y dispondrá el cierre definitivo de las operaciones de acuerdo a la norma sobre cierre de operaciones que establezca el MEM, asumiendo el titular la responsabilidad civil y penal prevista en la normatividad, sin perjuicio de la obligación de ejecutar el cierre ordenado de la unidad involucrada.
<p>4. El inicio de ejecución del Plan deberá ocurrir dentro de los 2 meses de aprobado.</p>	

Una vez aprobado el Plan de cese de proceso/instalación por incumplimiento del PAMA, la no culminación del PAMA o de alguno de los proyectos que lo componen no constituirá infracción ambiental para efectos de la Ley N° 26631. Asimismo, se establece que el régimen de cese de proceso/instalación corresponde a una modificación del PAMA para todos sus efectos legales y contractuales.

Finalmente, si durante el periodo comprendido entre la presentación del Plan de cese de proceso/instalación por incumplimiento del PAMA y el inicio de su ejecución, las acciones referidas al b.4.2. del numeral 6.2. y otras que el titular decidiera realizar, asegurasen el cumplimiento de los niveles máximos permisibles en forma sostenida, según informe sustentado del fiscalizador externo designado para el programa de fiscalización anual correspondiente; verificado en el sitio y aprobado por la DGM, quedará sin efecto el plan de cese de proceso/instalación por incumplimiento del PAMA.

6.4. Proyectos integrales

Son aquellos constituidos por acciones e inversiones que corresponden simultáneamente a 2 o mas PAMA y/o cierre de operaciones, que deben ser realizadas conjuntamente por los titulares involucrados, respecto de una o varias medidas de mitigación o adecuación ambiental que por sus especiales características, dependen de la acción concertada, coordinada y conjunta de los titulares involucrados.

Para los casos de proyectos integrales, lo dispuesto en el inciso b.2.2. del numeral 6.2. se aplicará de la siguiente manera:

- a. Los titulares respectivos presentarán a la DGAA, dentro del plazo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 022-2002-EM, un proyecto integral detallado, con estudios de ingeniería y parámetros actualizados de participación en los costos de las unidades involucradas considerando los avances logrados por cada titular, orientado a dar solución al problema ambiental correspondiente y alcanzar y cumplir sostenidamente con los niveles máximos permisibles de emisiones y/o vertimientos.
- b. La solicitud deberá ser suscrita por los titulares de las unidades minero- metalúrgicas involucradas e incluirán además la propuesta de inversiones y actividades correspondientes al proyecto integral, así como el cronograma de las acciones y aportes a ejecutar por parte de cada titular.
- c. La presentación del proyecto integral determinará que los compromisos asumidos en cada uno de sus PAMA por los titulares solicitantes, exclusivamente respecto de la medida de mitigación o adecuación que requiera la acción conjunta, se suspendan durante el proceso de aprobación del plan integral.
- d. El plazo de ejecución del proyecto integral será fijado por la DGAA considerando las características y tamaño del proyecto y no será mayor a 12 meses contados a partir de su aprobación o del vencimiento del plazo del PAMA original con

mayor plazo, lo que ocurra último. En el caso de proyectos que, por su envergadura y complejidad, requiriesen de un tiempo adicional, debidamente fundamentado, el plazo podrá extenderse hasta un máximo de 18 meses, según lo determine y apruebe la DGAA.

- e. La DGAA resolverá sobre la solicitud en el plazo de 30 días hábiles de su presentación pudiendo formular observaciones a los titulares durante los 15 primeros días calendario del referido plazo, las que deberán ser absueltas en el plazo de 15 días calendario de notificadas.

Los compromisos previos acordados entre los titulares respecto de su participación en el Proyecto integral, con conocimiento y aprobación de la DGM o de la DGAA, según corresponda, constituyen modificación de los PAMA involucrados y por tanto, son de obligatorio cumplimiento. Asimismo, el Proyecto integral, una vez aprobado, será considerado como una modificación del PAMA respectivo para todos sus efectos legales y contractuales. Al término del plazo de ejecución se dispondrá la auditoría ambiental correspondiente, a los efectos de determinar el cumplimiento del objetivo del proyecto integral.

En el caso del Proyecto integral puede suceder cualquiera de las siguientes situaciones:

<p>1. En caso que el Proyecto integral no sea aprobado.</p>	<p>La DGM requerirá a los titulares de las unidades involucradas para que en el plazo de 4 meses, presenten el Plan de cese de proceso/instalación por incumplimiento del PAMA.</p>
<p>2. En el caso de incumplimiento en la ejecución del Proyecto integral.</p>	<p>Será de aplicación lo dispuesto en el numeral 6.2.a. (Incumplimiento antes del vencimiento del PAMA)</p>
<p>3. En caso que el incumplimiento se deba, a su vez, al incumplimiento de uno o más de los titulares involucrados en el plan integral, denunciado oportunamente por el otro u otros titulares</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El incumplimiento de los titulares denunciados será considerado falta grave y sancionado de conformidad con lo dispuesto por la escala de multas y sanciones. • No será de aplicación lo dispuesto en el numeral 6.2.a. • Será compromiso de atención prioritaria el bloqueo o neutralización definitiva de la fuente de contaminación sobre la cual versa el proyecto integral. • Verificado el incumplimiento, el titular o titulares denunciados serán civil y penalmente responsables sobre el pasivo ambiental que les corresponde.

7. PROGRAMA ESPECIAL DE MANEJO AMBIENTAL

El Decreto Supremo N° 041-2001-EM aprueba el programa especial de manejo ambiental (PEMA). Esta norma establece que pueden acceder a un PEMA aquellos titulares de las actividades de minería, entre otros, que se encuentren imposibilitados de continuar con la ejecución de su PAMA y su plan de cierre o abandono por razones de caso fortuito o fuerza mayor.

El PEMA debe estar sustentado en fundamentos técnicos, económicos, ecológicos, ambientales y sociales, debiendo contener un cronograma de acciones e inversiones de los proyectos a ejecutarse y un programa de monitoreo y control de emisiones y efluentes. El PEMA debe ser presentado a la DGAA luego de haberse obtenido la autorización respectiva de la DGM, teniendo la DGAA un plazo de 60 días calendario para resolver; de lo contrario se tendrá por denegado, operando el silencio administrativo negativo.

La referida norma no define plazos para la ejecución del PEMA y le da a la DGAA la libertad para definirlos sin límite alguno, por lo que en esta oportunidad, los funcionarios a cargo de la aprobación de este programa pueden establecer plazos menores o mayores a los fijados para el PAMA de 5 a 10 años.

8. OPINIÓN DEL INRENA

8.1. Opinión previa favorable

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que los estudios de impacto ambiental y las declaraciones de impacto ambiental de actividades a desarrollarse al interior de áreas naturales protegidas o de su zona de amortiguamiento requieren contar con la opinión previa favorable del INRENA. Esto quiere decir que si no hay opinión previa, y además, si ésta no es favorable, ninguna autoridad puede aprobar los estudios de impacto ambiental o las declaraciones de impacto ambiental presentados por el titular de la actividad.

8.2. Opinión técnica

El Decreto Supremo N° 056-97-PCM establece que los EIA y PAMA de los diferentes sectores productivos, en este caso la minería, que consideren actividades y/

o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, requerirán opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA.

Las actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables son:

- a. Alteración en el flujo y/o calidad de las aguas superficiales y subterráneas.
- b. Represamientos y canalización de cursos de agua.
- c. Remoción del suelo y la vegetación.
- d. Alteración de hábitats de fauna silvestre.
- e. Uso del suelo para el depósito de materiales no utilizables (relaves, desechos industriales, desechos peligrosos o tóxicos).
- f. Desestabilización de taludes.
- g. Alteración de fajas marginales (ribereñas).
- h. Deposición de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas).

La autoridad sectorial competente deberá remitir al INRENA copia de dichos documentos, para que en el plazo de 20 días emita su opinión técnica. De acuerdo a la norma, si el INRENA no se pronuncia dentro del plazo señalado, se entenderá que no tiene observaciones al EIA o PAMA, pudiendo la autoridad competente aprobarlos.

9. DIRECCIÓN GENERAL DE CAPITANÍAS Y PUERTOS

También debe observarse que la Dirección General de Capitanías y Puertos (DICAPI) del sector defensa, es la autoridad marítima y en esta medida regula los aspectos de las actividades que se desarrollan. Es competente para la aprobación de los EIA de los proyectos de construcción o ubicación de instalaciones acuáticas relacionadas con la evacuación de residuos a los cuerpos de agua. Mediante Resolución Directoral N° 0052-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Asimismo, es competente para la aprobación de las EIA relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos, atracaderos, espigones, rompeolas, terraplenes y otras instalaciones similares en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua) que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0283-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Y finalmente, es competente en la aprobación de los EIA relacionados con los proyectos para operaciones de dragado en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua) que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con el Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector energía y minas, la participación ciudadana forma parte del procedimiento de evaluación en el trámite de aprobación de un EIA y de una evaluación ambiental (EA), entre otros, la cual se efectuará en las siguientes modalidades:

10.1. Acceso público al EIA o EIAsd y a sus resúmenes ejecutivos

La titular de la actividad presentará 2 copias digitalizadas e impresas del EIA o EIAsd y el resumen ejecutivo respectivo a cada una de las entidades que se indican a continuación:

- a. Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM.
- b. Dirección Regional de Energía y Minas.
- c. Municipalidad distrital del lugar en donde se llevará a cabo la audiencia pública.

Estas entidades se encargarán de poner a disposición de la ciudadanía dichos documentos, desde la fecha de publicación del aviso en el diario oficial El Peruano. Asimismo, la solicitud de copias del EIA o EIAsd y/o resumen ejecutivo podrá ser solicitado a la DGAA, a la Dirección Regional de Energía y Minas correspondiente y/o a la Municipalidad distrital, el que deberá ser atendido en el plazo máximo de siete días útiles tratándose del resumen ejecutivo.

La provisión de copias del EIA o EIAsd y del resumen ejecutivo estarán sujetas al pago de una tasa que refleje el costo de su reproducción. Las copias del resumen ejecutivo serán gratuitas hasta un límite máximo de 30 ejemplares. Asimismo, el EIA o EIAsd y el resumen ejecutivo podrán ser entregados a los interesados en medio magnético y/o digital. La entrega de la información se efectuará respetando los plazos establecidos en los respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades involucradas. Sin perjuicio de lo anterior, el EIA o EIAsd, según corresponda, será publicado en el portal de transparencia del MEM.

En el caso de la EA y el PAMA para pequeños mineros artesanales, no se requiere de la realización de audiencia pública, sino solamente poner a disposición del público interesado el contenido del mismo. Para tal efecto, el titular del proyecto presentará un ejemplar del mismo a la Municipalidad distrital, a la Dirección Regional de Energía y Minas de la zona en la que se desarrolle el proyecto y dos ejemplares a la DGAA del MEM. La disposición de dichos estudios se harán de conocimiento público a través de:

- a. Un aviso en el diario oficial El Peruano.
- b. Un aviso en un diario de la región de mayor circulación donde se desarrollará el proyecto.

Dichos avisos serán publicados dentro de los diez días calendario siguientes al ingreso del estudio en el MEM. Asimismo, las copias de las páginas completas de dichas publicaciones, en las que pueda apreciarse claramente la fecha y diario utilizado, serán remitidas por el titular a la DGAA dentro de un plazo máximo de 10 días calendario siguientes a la publicación del aviso, bajo apercibimiento de ser considerado como no presentado el estudio ambiental. Dichas publicaciones correrán por cuenta del titular solicitante.

10.2. Consulta previa

Está constituido por talleres previos, que serán convocados por la DGAA, en coordinación con la autoridad regional del lugar en donde se pretende desarrollar el proyecto minero. Su organización quedará a cargo del Estado y es aplicable en los siguientes casos:

- a. Con anterioridad al inicio de los estudios ambientales y en las zonas de influencia del proyecto, el Estado podrán realizar reuniones informativas dirigidas a la ciudadanía, informándoles de sus derechos y deberes ciudadanos, legislación ambiental y de las nuevas tecnologías a desarrollar en los proyectos.
- b. Durante la elaboración del EIA o EIASd, el titular difundirá la información sobre el proyecto y los avances en la elaboración del EIA o EIASd, recogiendo los aportes e interrogantes de la ciudadanía. El Estado por su parte, a través de la Dirección Regional de Energía y Minas, informará sobre el marco jurídico aplicable.
- c. Presentando el EIA o EIASd al MEM, el titular del proyecto explicará a las autoridades sectoriales, regionales y a la ciudadanía en general los componentes del estudio ambiental, especialmente los posibles impactos sociales, culturales y ambientales, así como los planes de manejo ambiental y social para el control de tales impactos, recogiendo los aportes e interrogantes de los mismos.

El número de talleres, será determinado por la DGAA en coordinación con la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva, en función de la envergadura del proyecto minero y de su incidencia territorial. Dichos talleres podrán estar a cargo de la autoridad regional, de la DGAA o representantes del titular del proyecto y de la entidad que elaboró el EIA o EIA_{sd}.

Sin perjuicio de la realización de estos talleres, el titular podrá efectuar actividades participativas con la población respecto a los alcances del proyecto minero, en las cuales podrá intervenir la DGAA o la Dirección Regional de Energía y Minas como facilitadores del diálogo.

10.3. Audiencia pública

Es un acto público a cargo de la DGAA, en el cual se presenta a la ciudadanía el EIA o EIA_{sd} ingresado al MEM, registrándose las observaciones que formulen los participantes de la misma. Según sea el caso, podrá delegarse este acto en la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva; de ser así todos los aspectos concernientes a la audiencia podrán ser conducidos por la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva.

Ingresado el EIA o EIA_{sd} al MEM, en lo posible con un mínimo de talleres participativos previos, la DGAA o la Dirección Regional de Energía y Minas —si cuenta con la delegación respectiva—, establecerán el lugar, día y hora para su sustentación en la audiencia pública correspondiente. Para tal fin, se tendrá en cuenta el centro poblado más cercano al proyecto y, el día y hora que garanticen una mayor asistencia de la población. Dependiendo de la envergadura del proyecto minero o energético y de su incidencia territorial, la DGAA podrá establecer más de una audiencia pública en la localidad más cercana y también en otras localidades.

La DGAA, en coordinación con el titular, pondrá en conocimiento de la población involucrada el lugar, día y hora de la audiencia pública, a través de los siguientes medios:

- a. Un aviso en el diario oficial *El Peruano* y un aviso en un diario de mayor circulación en la localidad o localidades, con un mínimo de 40 días calendario ante de la fecha programada para la audiencia. Una copia del aviso publicado en el diario oficial *El Peruano*, deberá ser remitida por el titular del proyecto a la autoridad regional al día siguiente de publicado; la que a su vez la remitirá a las municipalidades de la zona de influencia directa del proyecto, en el término de la distancia.

- b. Cuatro anuncios diarios en una estación radial de mayor sintonía en la localidad o localidades donde se desarrollará el proyecto, los cuales deben difundirse durante 5 días después de publicado el aviso indicado en el literal anterior, y durante 10 días antes de la realización de la audiencia pública, debiéndose precisar que el EIA o EIA_s y el resumen ejecutivo se encuentran a disposición de los interesados para su evaluación de considerarlo oportuno.

11. REGISTRO DE ENTIDADES AUTORIZADAS A REALIZAR UN EIA

Respecto de la elaboración del EIA, cabe señalar que, como en todos los sectores, este debe ser preparado por un consultor registrado en el sector correspondiente. A través de la Resolución Ministerial N° 143-92-EM, se creó en el Ministerio de Energía y Minas el registro de entidades autorizadas a realizar estudios de impacto ambiental. Sin embargo, esta norma fue posteriormente dejada sin efecto por la Resolución Ministerial N° 580-98-EM/VMM, que reglamenta este registro, manteniéndolo bajo la conducción de la DGAA.

Para la inscripción en el registro, las empresas interesadas, deben presentar a la DGAA una solicitud acompañada de los siguientes requisitos:

- a. Testimonio de la escritura pública de constitución social, o acta de constitución social (el instrumento público que acredite la existencia de la entidad). El objeto social de la empresa debe estar dirigido a efectuar estudios de impacto ambiental.
- b. Escritura pública de inscripción de cualquier acto modificatorio en caso exista (representante legal, aumento de capital, modificación de estatutos, modificación de objeto social, etc.).
- c. Acreditación del representante legal.
- d. Relación del equipo técnico integrado por no menos de 5 profesionales colegiados y especialistas en alguna de las disciplinas correspondientes a las ciencias naturales, ciencias sociales, ciencias de la salud, ciencias económicas y especialidades relacionadas con el desarrollo científico o tecnológico en general, como puede ser un profesional especializado en contaminación ambiental; un geólogo; un ingeniero geógrafo; un experto en geomorfología; un ingeniero sanitario ambiental; un minero; un electricista; un mecánico-electricista; un petrolero; un industrial; un agrónomo; un forestal o químico; o un urbanista.

Los profesionales del equipo no requieren tener relación laboral permanente con la empresa o institución, en cuyo caso será necesario una carta de compromiso en la que conste la obligación de prestar sus servicios para la elaboración de estudios de impacto ambiental que requieran de su participación.

- e. Currículum vitae de cada uno de los profesionales del equipo, con el certificado de habilitación del colegio profesional correspondiente. En el caso de profesionales extranjeros, presentarán el documento que acredite su habilitación profesional expedido por el ente idóneo del país de procedencia.
- f. Cartas de compromiso de los profesionales.
- g. Relación de instrumentos especiales o idóneos para efectuar estudios de impacto ambiental de propiedad de la empresa o institución.
- h. Recibo de pago por derecho de calificación y registro, ascendente al 15% de la UIT. La modificación de datos o la renovación del registro tiene un costo del 10% de la UIT.

La DGAA evaluará a la empresa solicitante calificándola legal y técnicamente. Con este fin, podrá realizar una visita para verificar sus instalaciones y equipamiento. Una vez efectuada la evaluación, la DGAA aprobará o denegará la inscripción solicitada según corresponda, para lo cual cuenta con un plazo máximo de 60 días calendario. En caso de aprobación, en la resolución directoral correspondiente se indicará el o los subsectores en que podrá desempeñarse la empresa ordenando su inscripción en el registro. La vigencia de la inscripción será de dos años.

12. FISCALIZACIÓN

Las actividades de fiscalización del cumplimiento de la normatividad del sector minero están a cargo de empresas auditoras privadas, que ejercen las funciones de control y seguimiento en representación del MEM. Dada las limitaciones del Ministerio para hacer una fiscalización efectiva, tanto por la carencia de personal como de recursos financieros y técnicos, en 1992 se aprobó el Decreto Ley N° 25763, Ley de Fiscalización por Terceros, y su reglamento, el Decreto Supremo N° 012-93-EM, a partir de lo cual se abrió un registro para habilitar empresas auditoras que se encargarían de fiscalizar el cumplimiento de la normatividad del sector, por cuenta económica de las empresas, pero a nombre del MEM.

Hubo algunas deficiencias en la aplicación de esta norma, sobre todo por la prohibición expresa de que los funcionarios del MEM realizasen inspecciones directamente, salvo en caso de accidentes fatales y situaciones de emergencia, lo cual les restaba una importante posibilidad de supervisar adecuadamente el trabajo de las auditoras, que además son contratadas por la empresa titular del EIA o PAMA quien paga sus servicios.

Por ello, el 6 de junio del 2001 se aprobó la Ley N° 27474, Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras, que deroga la Ley de Fiscalización por Terceros y su reglamen-

to, y que establece que dichas obligaciones pueden ser encargadas a personas naturales o jurídicas denominadas “fiscalizadores externos”, debidamente calificadas por el MEM. Los fiscalizadores externos deben encontrarse debidamente inscritos en el registro de fiscalizadores externos a cargo de la Dirección de Fiscalización Minera de la DGM del MEM.

Asimismo, la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras ha tratado de superar las deficiencias, estableciendo que tanto los fiscalizadores externos como los funcionarios del MEM que son designados para la función de fiscalización, podrán ingresar en cualquier momento a cualquier derecho minero o lugar donde se lleven a cabo actividades mineras a fin de fiscalizarlas, recomendar medidas de seguridad, higiene y medio ambiente, así como determinar el cumplimiento de las normas de protección ambiental, entre otras.

La fiscalización de los pequeños productores se delegará a las direcciones regionales de Energía y Minas cuando su producción sea:

- Para minería metálica mayor a 25 TM/día y hasta 150 TM/día.
- Para cantera de materiales de construcción no mayor a 200 m³/día.

Además, el Reglamento de la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras, establece claramente que la designación de los fiscalizadores la realiza la DGM mediante sorteo.

13. INFRACCIONES Y SANCIONES

El Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica establece las siguientes infracciones:

- a. Incumplimiento de las normas establecidas por dicho reglamento.
- b. Presentar una declaración jurada consignando información falsa o fraudulenta.
- c. Incumplimiento de las obligaciones formales, como no presentar la declaración jurada y no llevar registro de monitoreo.

Adicionalmente, mediante Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se aprobó la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas complementarias. Esta norma establece lo siguiente:

Infracciones	Sanciones
<p>a. Incumplimiento de las obligaciones formales, entendiéndose como tales a las obligaciones de presentar reportes informativos, estadísticos y similares o a las obligaciones de reportes de monitoreos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por cada obligación incumplida la multa será de 6 UIT. • En los casos de pequeño productor minero, la multa será de 2 UIT por cada obligación incumplida.
<p>b. No facilitar a la autoridad minera el libre acceso a sus unidades de producción de acuerdo a lo señalado en el artículo 49 del TUO de la Ley General de Minería o cuando no se brinde las facilidades necesarias para la fiscalización y exámenes especiales, así como para las inspecciones o peritajes en procedimientos a cargo de la DGM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La multa será de 10 UIT. • En los casos de pequeño productor minero la multa será de 5 UIT.
<p>c. Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en la normatividad vigente que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales. En estas infracciones también se comprende a aquellos titulares que hayan iniciado operaciones sin tener aprobado el correspondiente EIA o que teniéndolo aprobado incumplan con los compromisos asumidos en dicho estudio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. • En los casos de pequeño productor minero, la multa será de 2 UIT por infracción.
<p>d. Incumplimiento de las recomendaciones formuladas como consecuencia de la fiscalización y de las investigaciones de los casos de daño al medio ambiente y catástrofes ambientales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Multa adicional de 2 UIT por cada recomendación incumplida, la que se sumará a la multa que se imponga por infracciones detectados en los procesos de fiscalización. • En el caso del pequeño productor minero, la multa adicional será de 0.5 UIT por cada recomendación incumplida.
<p>e. Si las infracciones referidas en el literal c. y d. son determinadas en la investigación correspondiente como causa de un daño al medio ambiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La multa será de 50 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT, independientemente de las obras de restauración que está obligada a ejecutar la empresa.

Infracciones	Sanciones
	<ul style="list-style-type: none"> • En el caso de pequeño productor minero, la multa será de 10 UIT por cada infracción. • Además, se podrá disponer la paralización temporal de la actividad minero-metalúrgica o parte de ella, si el caso lo amerita. Dicha medida tendrá vigencia hasta la eliminación de las condiciones que dieron lugar a la ocurrencia o hasta que, a criterio de la autoridad, este asegurada la no ocurrencia de hechos similares.
<p>f. Si las infracciones referidas en los literales c. d. y e. son determinadas en la investigación correspondiente, como causa de una catástrofe ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La multa será de hasta 600 UIT. La autoridad minera podrá además ordenar la paralización de las actividades del titular de la actividad minera. Para la imposición de la multa se tendrá en cuenta lo dispuesto por el artículo 116 del CMA. • Para el caso de los pequeños productores mineros, la multa será de hasta 120 UIT.
<p>g. Incumplimiento del PAMA. Se comprende en dicho incumplimiento a quienes encontrándose dentro del plazo de ejecución del PAMA, presenten incumplimiento del cronograma de ejecución física e inversiones de los proyectos aprobados y a quienes habiendo culminado el cronograma del PAMA, no han cumplido con adecuar el impacto ambiental de sus operaciones conforme a lo establecido en las Resoluciones Ministerial N° 011-96-EM/VMM, y N° 315-96-EM/VMM y en otras normas ambientales.</p>	<p>Ver numeral 6.2; 6.3 y 6.4.</p>
<p>h. La descarga de relaves y desechos, así como la emisión de gases o polvos al ambiente en general, sin contar con la autorización correspondiente</p>	<p><u>Productores mineros en general:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1ra. vez: Multa de 50 UIT. • 2da. vez: Multa de 600 UIT.

Infracciones	Sanciones
	<ul style="list-style-type: none"> • 3ra. vez: Paralización de actividades. <p><u>Pequeños productores mineros:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1ra. vez: Multa de 5 UIT. • 2ra. vez: Multa de 60 UIT. • 3ra. vez: Paralización de actividades.
<p>i. Cuando dentro del proceso de evaluación del informe resultante de la fiscalización, exámenes especiales, inspecciones o peritajes, se determine que las diligencias respectivas no han sido realizadas de acuerdo a las normas vigentes o disposiciones específicas de la autoridad minera resultando deficientes o el contenido del informe proporcione sólo información parcial o incompleta, no acorde con las condiciones de las operaciones desarrolladas en la unidad minera materia de dicho informe.</p>	<p>La multa será de 2 UIT.</p>
<p>j. Cuando los informes de fiscalización no sean entregados en la fecha establecida por la autoridad minera.</p>	<p>La multa será de 1 UIT por cada informe extemporáneo.</p>
<p>k. Cuando no se cumple con conservar los informes y documentos de fiscalización, que sirvieron de sustento a las conclusiones de fiscalización, exámenes especiales, inspecciones o peritajes.</p>	<p>La multa será de 2 UIT.</p>
<p>l. Cuando no se cumpla con guardar la respectiva confidencialidad respecto de los diversos aspectos de la fiscalización, exámenes especiales, inspecciones o peritajes.</p>	<p>La multa será de 5 UIT.</p>

14. MARCO INSTITUCIONAL

El Ministerio de Energía y Minas es el organismo central y rector del sector energía y minas y forma parte integrante del Poder Ejecutivo, encargado de formular y evaluar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, las políticas de alcance nacio-

nal en materia de desarrollo sostenible de las actividades minero-energéticas. Asimismo, es la autoridad competente en asuntos ambientales referidos a las actividades minero-energéticas.

Dentro de su estructura orgánica cuenta con los siguientes órganos de línea:

a. **Dirección General de Minería (DGM):** encargada de proponer y evaluar la política del sector minería; según sea el caso, la normatividad del sector minero; promover el desarrollo sostenible de las actividades de cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero; ejercer el rol concedente a nombre del Estado para el desarrollo de las actividades mineras según le corresponda y fiscalizar la aplicación de la política y normatividad del sector minería. Cuenta con las siguientes funciones:

- Proponer la política del sector minería en concordancia con las políticas de desarrollo sectorial.
- Promover las inversiones en el sector minería.
- Coordinar con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas, los asuntos relacionados con el desarrollo de las actividades sostenibles del sector minería.
- Fiscalizar que las actividades mineras se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales vigentes e imponer sanciones por infracciones cuando corresponda.
- Evaluar y emitir opinión sobre solicitudes de concesiones y/o autorizaciones, para desarrollar actividades de beneficio, labor general y transporte de minerales así como sobre otros asuntos de su competencia.
- Coadyuvar al cumplimiento de las disposiciones relacionadas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de las actividades mineras.
- Otras funciones específicas que se le asignen.

b. **Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros:** es la encargada de proponer y evaluar la política, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y protección del medio ambiente referidas al desarrollo de las actividades mineras; y, promover el fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas sectoriales con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del sector. Sus funciones son las siguientes:

- Proponer la política de conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo sostenible de las actividades mineras, así como de promoción y

fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas del sector minería con la sociedad civil que resulte involucrada.

- Formular, proponer y aprobar, cuando corresponda, las normas técnicas y legales relacionadas con la conservación y protección del ambiente, así como con la promoción y fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas del sector con la sociedad civil que resulte involucrada en sus actividades.
- Normar la evaluación de impactos ambientales y sociales derivados de las actividades del sector; analizar y emitir opinión sobre las denuncias por transgresión de la normatividad ambiental y establecer las medidas preventivas y correctivas necesarias para el control de dichos impactos.
- Calificar y autorizar a instituciones públicas y privadas para que elaboren estudios ambientales sobre el impacto del desarrollo de las actividades mineras.
- Elaborar y promover estudios ambientales y sociales necesarios para el desarrollo y crecimiento de las actividades del sector.
- Evaluar y aprobar los estudios ambientales que se presenten al MEM.
- Elaborar y promover Programas de Protección Ambiental y de Desarrollo Sostenible en coordinación con la Dirección General de Minería, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, empresas del sector y otras instituciones públicas y privadas.
- Asesorar a la alta dirección en asuntos ambientales y en asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del sector minería.
- Elaborar y promover programas de protección ambiental y de desarrollo autosostenible de la sociedad civil, en coordinación con las direcciones generales del sector y las instituciones que corresponda, a fin de que las empresas contribuyan con estos programas.
- Proponer proyectos y analizar solicitudes de cooperación técnica internacional vinculados con asuntos ambientales y las relaciones de las empresas con la sociedad civil, en coordinación con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).
- Promover programas de entrenamiento y capacitación sobre temas ambientales y sobre asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil, en el país o en el extranjero, tanto en el sector público como en el privado.
- Participar en la fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales para actividades mineras de acuerdo a la normatividad vigente.
- Participar en el procesamiento y análisis de la información estadística sobre las acciones de conservación y protección del medio ambiente en el ámbito sectorial.
- Otras funciones específicas que se le asignen.

15. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Dentro de los temas actuales de debate en el sector minero, las discusiones versan sobre temas como la audiencia pública, los PAMA, los PEMA, el Plan de Cierre de operaciones mineras así como los pasivos ambientales y la adecuación de la gestión sectorial al nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

En primer lugar, al aprobarse el nuevo reglamento de participación ciudadana del sector mediante Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM en diciembre de 2002, se estableció por primera vez la posibilidad de que la DGAA en coordinación con la autoridad regional de lugar, organicen y convoquen a una o varias consultas previas con anterioridad inclusive al inicio de la elaboración del EIA. Esto representa cambios significativos respecto del régimen anterior, y trata de evitar conflictos entre empresa-población y Estado, como el caso ocurrido entre la población de Tambogrande y la empresa Manhattan.

Sin embargo, tanto el número de talleres, el lugar de realización así como la determinación de su realización dependerán de la decisión de la DGAA en coordinación con la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva. Trabajo que aún no está reglamentado, así como tampoco lo están las actuales facultades de la Dirección Regional de Energía y Minas respecto de las audiencias públicas y consultas en contraposición con las facultades de los gobiernos regionales establecidas recientemente.

Por otro lado, la modificación al Reglamento para la Protección Ambiental en Actividades Minero-Metalúrgicas mediante Decreto Supremo N° 022-2002-EM ha establecido un nuevo sistema respecto del PAMA, el que ha recibido como crítica central la extensión excesiva de plazos que originalmente habían sido planteados para que a su vencimiento existiera una clara adecuación de las operaciones mineras a las nuevas exigencias ambientales. Con la modificación, el incumplimiento del programa se encuentra sujeto a numerosos requerimientos y extensiones de plazo que llevan a generar posiciones de desconfianza del ciudadano respecto a este instrumento. De otro lado, se vienen discutiendo dos proyectos de ley, uno sobre el Plan de Cierre de operaciones y otro sobre pasivos ambientales, ambos proyectos contienen temas como los mecanismos sobre garantías ambientales entre otros, los cuales no se encuentran contenidos en el referido Reglamento.

Por su parte, la nueva Ley Orgánica de Gobiernos Regionales ha concedido, sin precisar en qué aspectos, funciones a los gobiernos regionales en materia de energía, minas e hidrocarburos. En ese sentido, los gobiernos regionales podrán fomentar y supervi-

sar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, la exploración y explotación de recursos mineros de la región, así como otorgar las concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional. Sin embargo, esto ya había sido regulado a través de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, Ley N° 27651 del 21 de enero de 2002, y su posterior reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2002-EM del 21 de abril de 2002, por lo que se necesita adecuar rápidamente dichas facultades, y establecer cuál es la autoridad competente para desarrollarlas, así como establecer su reglamentación.

Asimismo, otra función importante otorgada a los gobiernos regionales es la aprobación y supervisión de los PAMA de su circunscripción, donde también podrán aplicar acciones correctivas e imponer las sanciones correspondientes. Dicha facultad todavía no se encuentra regulada, y contrasta con la regulación establecida por el Decreto Supremo N° 022-2002-EM antes referido.

Otro tema importante es el referido al PEMA, instrumento creado mediante el Decreto Supremo N° 041-2001-EM. Además de la fuerte crítica que implica haber creado una puerta falsa para los PAMA y el pedido para su derogación, el Decreto Supremo N° 041-2001-EM no define plazos para su ejecución, dándole a la DGAA la libertad para definirlos sin límite alguno, por lo que puede darse un arbitrario uso del instrumento. Cabría preguntarse si actualmente, con dichas carencias, es necesario mantener la figura del PEMA.

Finalmente, el 7 de mayo de 2003 se ha modificado mediante Decreto Supremo N° 014-2003-AG el régimen de servidumbre legal minera.¹ El artículo 4 de dicha norma señala que, en el caso de que la servidumbre sea posible sin enervar el derecho de propiedad, la DGM impondrá la servidumbre minera. Sin embargo, no existe normatividad respecto de quien y cómo se determina que la servidumbre enerva o no la propiedad, lo cual ha generado una oposición del sector minero respecto a la norma.

¹ En dicha norma legal se señala que, el trato directo entre el titular de la concesión minera y el propietario del predio debe iniciarse y solicitarse mediante carta notarial, proceso de 30 días tras los cuales se buscará conciliar por intermedio de la DGM. De no haber conciliación, se podrá iniciar un procedimiento administrativo de servidumbre legal, el mismo que se registrará por la Ley General de Minería. Simultáneamente a la conciliación, la DGM designará a un perito oficial para que se pronuncie sobre la necesidad y magnitud de la servidumbre, y solicitará al Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) que designe a su vez a un perito profesional agrónomo, el mismo que procederá a la tasación del área solicitada y determinará el valor indemnizatorio de la misma. La búsqueda de la conciliación de la norma se extiende a los expedientes de solicitud en trámite ante la DGM, para lo cual se dispondrá también la realización de las pericias correspondientes.

II. Sector hidrocarburos

A efectos de regular los impactos ambientales originados por la actividad de hidrocarburos, en 1993 se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, en el cual se regula de manera general las principales disposiciones en torno a temas como el proceso de evaluación de impacto ambiental y las obligaciones ambientales de los titulares de actividades de hidrocarburos, entre otros.

Al igual que su antecesor, el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, el Reglamento ambiental del sector hidrocarburos establece como figuras centrales el estudio del impacto ambiental (EIA) y el programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA), considerando una serie de medidas para su desarrollo.

Sin embargo, a diferencia del sector minero, se establece que la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones ambientales a los titulares de actividades del sector hidrocarburos, se encuentran a cargo del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG). Estableciéndose una serie de medidas en torno a este tema.

Cabe señalar que los reglamentos de protección ambiental de los diferentes sectores establecieron un régimen amparado en silencios administrativos positivos. Es decir, si no se emite pronunciamiento alguno dentro del plazo dispuesto para la aprobación de los instrumentos de protección ambiental del sector, éstos se dan por aprobados. No obstante, este criterio ha variado, pues la Ley de Procedimiento Administrativo General que entró en vigor en el año 2001, establece que en materia ambiental no procede el silencio administrativo positivo. Consecuentemente, vencido el tiempo transcurrido sin que se apruebe el EIA, o el PAMA correspondiente, deben considerarse como desaprobados, a menos que el plazo haya sido suspendido oportunamente por la autoridad.

A. MARCO GENERAL

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 25962, Ley Orgánica del Sector Energía y Minas, pub. 18/12/92.²
- Ley N° 26221-93-CCD, Ley Orgánica que norma la actividad de hidrocarburos en el territorio nacional, pub. 20/08/93.³
- Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG), pub. 31/12/96.⁴
- Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Decreto Supremo N° 054-2001-EM, Reglamento General del Organismo Supervisor de Inversión en Energía-OSINERG, pub. 09/05/2001.⁵
- Decreto Supremo N° 025-2003-EM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, pub. 28/06/2003.

2. DEFINICIÓN DE HIDROCARBUROS

La Ley Orgánica de Hidrocarburos norma las actividades de hidrocarburos en el territorio nacional y define a los hidrocarburos, como “Todo compuesto orgánico, gaseoso, líquido o sólido, que consiste principalmente de carbono e hidrógeno”.⁶

3. PROPIEDAD DE LOS HIDROCARBUROS

La Ley Orgánica de Hidrocarburos establece que los hidrocarburos “in situ” son propiedad del Estado y que los hidrocarburos extraídos son otorgados en propiedad a

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificada por: Ley N° 27523 (pub. 05/10/2001).

³ Modificada por Ley N° 26734 (pub. 31/12/96); Ley N° 26817 (pub. 24/06/97) y Ley N° 27377 (pub. 07/12/2000).

⁴ Modificada por: Ley N° 26817 (pub. 24/06/97).

⁵ Modificado por: Decreto Supremo N° 055-2001-PCM (pub. 17/05/2001).

⁶ Artículo 7.

PERUPETRO S.A., empresa estatal de derecho privado, a fin de que ésta pueda celebrar contratos de exploración y explotación con los particulares.

4. CONTRATOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS

Las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos podrán realizarse a través de los siguientes contratos:

- a. **Contrato de licencia:** el contratista obtiene la autorización de explorar y/o explotar hidrocarburos en el área de contrato. PERUPETRO S.A. transfiere al contratista el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos, por lo que el contratista debe pagar una regalía al Estado.
- b. **Contrato de servicios:** el contratista ejerce el derecho de realizar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el área de contrato, recibiendo una contraprestación en función a la producción fiscalizada de hidrocarburos, es decir, en función a los hidrocarburos producidos y medidos bajo términos y condiciones acordados en el contrato.

Sin embargo, éstos no son los únicos tipos de contratos a los que pueden acceder los particulares, pudiendo contratar bajo otras modalidades, siempre que sean autorizadas por el MEM. Estos contratos deben ser aprobados por decreto supremo refrendado por los ministros de Economía y Finanzas y de Energía y Minas, los que luego de aprobados y suscritos, sólo podrán ser modificados por acuerdo escrito entre las partes, modificaciones que requieren también ser aprobadas por decreto supremo.

Con fecha 14 de noviembre de 1993 se publicó mediante Decreto Supremo N° 047-93-EM el Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, donde se establece que toda empresa petrolera que inicie negociaciones de un contrato con PERUPETRO S.A., debe estar debidamente calificada para poder suscribir los contratos de exploración y/o explotación de hidrocarburos. Asimismo, esta norma establece los requisitos técnicos legales, económicos y financieros, así como la experiencia, capacidad y solvencia mínimas necesarias para garantizar el desarrollo sostenido de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, en estricto cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente.

De otro lado, la Ley Orgánica de Hidrocarburos determina que las empresas extranjeras que quieran celebrar contratos de exploración y/o explotación conforme

a ley, deberán establecer una sucursal o constituir una sociedad conforme a la Ley General de Sociedades, fijar domicilio en Lima y nombrar mandatario de nacionalidad peruana. Las personas naturales extranjeras deberán estar inscritas en los registros públicos y nombrar apoderado de nacionalidad peruana, con domicilio en Lima.

Uno de los derechos reconocidos a los particulares que desarrollen actividades de hidrocarburos de exploración, explotación, transporte por ductos y distribución de gas natural por esta ley, es el de utilizar el agua, grava, madera y otros materiales de construcción que sean necesarios para sus operaciones, respetándose los derechos de terceros y en concordancia con la legislación pertinente. Igualmente, podrán gestionar permisos, derechos de servidumbre, uso de agua y derecho de superficie, así como cualquier otro tipo de derechos y autorizaciones sobre terrenos públicos o privados, que resulten necesarios para que lleven a cabo sus actividades, debiendo aquellas personas que causen perjuicios económicos indemnizar tales perjuicios que son finalmente producto del ejercicio de estos derechos.

Finalmente, la Ley Orgánica de Hidrocarburos señala que aquellos que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre medio ambiente. En caso de incumplimiento de las citadas disposiciones, el OSINERG impondrá las sanciones pertinentes, pudiendo el Ministerio de Energía y Minas llegar a rescindir el contrato respectivo, previo informe del OSINERG.

B. NORMAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

1. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.⁷
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, pub. 23/04/2001.⁸

⁷ Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

⁸ Fe de erratas, pub. 04/05/2001.

- Decreto Supremo N° 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, pub. 12/11/93.⁹
- Decreto Supremo N° 017-96-AG, Reglamento de la Ley de Tierras referido a las servidumbres sobre tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos, pub. 19/10/96.
- Decreto Supremo N° 056-97-PCM, Establecen casos en que aprobación de los estudios de impacto ambiental y programas de adecuación y manejo ambiental requerirán la opinión técnica del INRENA, pub. 19/11/97.¹⁰
- Decreto Supremo N° 029-97-EM, Reglamento de Fiscalización de las Actividades Energéticas por Terceros, pub. 16/12/97.
- Decreto Supremo N° 053-99-EM, Establecen disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, pub. 28/09/99.
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, pub. 26/06/2001.
- Decreto Supremo N° 025-2002-EM, Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Energía y Minas, pub. 01/09/2002.
- Decreto Supremo N° 041-2001-EM, Establecen disposiciones para la presentación del programa especial de manejo ambiental-PEMA en actividades de minería, hidrocarburos y electricidad, pub. 21/07/2001.
- Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el Sector Energía y Minas, pub. 21/12/2002.
- Resolución de Consejo Directivo del OSINERG N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, pub. 12/03/2003.¹¹
- Resolución Directoral N° 014-95-EM/DGAA, Aprueba la publicación de las guías para la elaboración de los estudios de impacto ambiental (EIA) y para la elaboración de los programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA) en el subsector hidrocarburos, pub. 31/03/95.
- Resolución Directoral N° 0052-96/DCG, Lineamientos para el desarrollo de Estudios de Impacto Ambiental, relacionados con los efectos que pudiera causar la evacuación de residuos por tuberías a los cuerpos de agua, pub. 09/03/96.

⁹ Modificado por: Decreto Supremo N° 09-95-EM (pub. 13/05/95) y Decreto Supremo N° 011-99-EM (pub. 24/04/99).

¹⁰ Modificado por: Decreto Supremo N° 061-97-PCM (pub. 04/12/97).

¹¹ Fe de erratas, pub. 19/03/2003.

- Resolución Directoral N° 0283-96/DCG, Lineamientos para el desarrollo de Estudios de Impacto Ambiental, relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares, pub. 25/10/96.
- Resolución Directoral N° 030-96-EM/DGAA, Norma que aprueba los niveles máximos permisibles para efluentes líquidos en actividades de hidrocarburos líquidos y de sus productos derivados, pub. 07/11/96.
- Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG, Lineamientos para el desarrollo de Estudios de Impacto Ambiental, relacionados con proyectos para operaciones de dragado en área acuática bajo el ámbito de la DICAPI, pub. 02/09/2000.

2. OBJETIVOS DEL REGLAMENTO AMBIENTAL

El Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos tiene por objeto establecer las normas y disposiciones a nivel nacional para el desarrollo de las actividades de exploración, explotación, transformación, transporte, comercialización, almacenamiento y conexas en el aprovechamiento de los recursos hidrocarbúricos en condiciones que no originen impactos ambientales y/o sociales negativos para la poblaciones y ecosistemas.

3. OBLIGACIONES AMBIENTALES ESPECÍFICAS

El Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos establece que todos los titulares de actividades de hidrocarburos son responsables por las emisiones, vertimientos y disposiciones de desechos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, siendo su obligación evitar que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones puedan ser adversos en el ambiente, sobrepasen los límites máximos permisibles.

Por otro lado, el Reglamento de Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos, además de establecer disposiciones específicas para cada una de las fases o actividades de hidrocarburos, determina una serie de disposiciones aplicables, entre las que tenemos:

- a. La prohibición de actividades ilegales de caza, pesca, recolección de especies de flora y fauna silvestres, el mantenimiento de animales en cautiverio y la introducción de animales domésticos.
- b. El manejo de los desechos de la siguiente forma:

- Los desechos orgánicos serán procesados utilizando rellenos sanitarios, incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados.
 - Los desechos sólidos inorgánicos deberán ser reciclados o trasladados y enterrados en un relleno sanitario.
 - Los efluentes líquidos y aguas residuales deben ser tratados antes de su descarga en acuíferos o aguas superficiales para cumplir con los límites de calidad establecidos en la Ley General de Aguas.
 - Se prohíbe descargar en los ríos, lagos, lagunas, mar o cualquier otro cuerpo de agua, las basuras industriales o domésticas.
- c. La obligación del responsable de las actividades de hidrocarburos de presentar un plan de contingencia para derrames de petróleo y emergencias, el cual debe ser actualizado por lo menos una vez al año, y sobre el cual deberá recibir entrenamiento todo su personal.

4. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

4.1. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

La ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) establece que el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

La ley de creación del SEIA incorpora la obligación de que todo proyecto de inversión público y/o privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos deberá contar necesariamente con una certificación ambiental, previamente a su ejecución. La certificación ambiental es la resolución que emite la autoridad competente aprobando el estudio de impacto ambiental.

La ley de creación del SEIA establece la siguiente clasificación para los proyectos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación:

- a. **Categoría I.** Declaración de impacto ambiental (DIA). Incluye los proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b. **Categoría II.** Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cu-

ynos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.

- c. **Categoría III.** Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o relocalización, pueden producir impactos ambientales negativos, cuantitativa o cualitativamente, y significativos, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo.

De acuerdo a lo establecido por la ley de creación del SEIA, esta norma entrará en vigencia a la fecha de aprobación de su reglamento. Mientras esto último suceda, las normas ambientales sobre EIA aplicables son las que han aprobado cada sector, teniendo en cuenta que, en cuanto se apruebe el reglamento, cada sector deberá adecuar sus procedimientos de evaluación de impacto ambiental a las categorías arriba mencionadas y no se podrá iniciar ninguna actividad si no cuenta previamente con la certificación ambiental aprobada de acuerdo a los procedimientos que entren en vigencia.

4.2. ¿En qué casos se presenta?

Antes del inicio de cualquier actividad de hidrocarburos o ampliación de la misma, el responsable del proyecto debe presentar ante la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Energía y Minas (MEM) un estudio de impacto ambiental (EIA) o un estudio de impacto ambiental preliminar (EIAP).

En el caso de que un proyecto se realice por etapas, se podrá presentar un EIA para cada etapa. En ese caso, el estudio de línea base servirá para los siguientes EIA, siempre y cuando no se sobrepasen los límites geográficos iniciales.

4.3. Contenido del EIA

El Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos determina que todo EIA debe contener lo siguiente:

- a. Un estudio de línea base para determinar la situación ambiental y el nivel de contaminación del área en el que desarrollará el proyecto, el cual deberá incluir una descripción de los recursos naturales existentes, y aspectos geográficos, so-

- ciales, económicos y culturales de la población o comunidad ubicada en el área de influencia.
- b. Una descripción detallada del proyecto.
 - c. La descripción y evaluación técnica de los efectos previsibles directos e indirectos al ambiente físico y social, a corto y largo plazo, para cada una de las actividades de hidrocarburos que se planea desarrollar en el proyecto.
 - d. Un plan de manejo ambiental (PMA) cuya ejecución evite sobrepasar los niveles máximos tolerables y disminuya a un nivel aceptable los efectos negativos previsibles antes señalados. Este PMA debe contener para ello, las propuestas de los métodos y medidas a utilizarse, y los límites de emisión a imponerse para aquellos casos que no cuenten con límites o niveles fijados por la autoridad competente, para la eliminación o minimización de los desechos y desperdicios y la forma de minimizar sus efectos contaminantes, debiendo asimismo, determinar las mejores prácticas constructivas a aplicarse en cada caso, de modo de evitar la erosión y permitir una rápida recuperación del área que resulte afectada.
 - e. Un plan de abandono del área.

Por su parte, el MEM ha publicado la guía para elaborar estudios de impacto ambiental en este sector, en la cual se define lo que es un EIA, se establece una lista de posibles impactos ambientales ocasionados por actividades de hidrocarburos, se regula el proceso de revisión de los EIA, y finalmente, se incluye algunas directrices para la elaboración de los EIA.

4.4. Aprobación del EIA

Los EIA serán aprobados por la DGAA del MEM. Para el caso de un EIA para exploración, explotación y producción de hidrocarburos, transporte por ductos, distribución de gas natural por ductos, refinación, procesamiento y comercialización de hidrocarburos, plantas de abastecimiento o plantas de venta de hidrocarburos, la DGAA cuenta con un plazo de 120 días calendario para su evaluación y en el caso de un EIA para plantas envasadoras de GLP, gasocentros, estaciones de servicio y grifos con más de 5,000 gal/mes se cuenta con un plazo de 90 días calendario. Transcurrido el plazo sin que se emita ninguna resolución, el EIA presentado se tendrá por denegado.

De existir observaciones en el EIA o sus modificaciones, la DGAA notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de 90 días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud. Si en un plazo máximo de 30 días calendarios, contados a partir

de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, estos estudios y documentos se darán por denegados.

4.5. El EIA y las comunidades nativas o campesinas

El Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, siguiendo parcialmente algunas de las directivas del Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, establece que cuando un proyecto pueda afectar a comunidades nativas o campesinas, se incluirán en el EIA las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos sociales, culturales, económicos y de salud.

Al respecto, es necesario señalar que existe el Reglamento consulta y de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector energía y minas, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 596-20002-EM/DM, el mismo que precisa los plazos y trámites de este procedimiento de participación pública.

5. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL PRELIMINAR

El Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos define al estudio de impacto ambiental preliminar (EIAP) como aquel estudio ambiental desarrollado con información bibliográfica disponible que reemplaza al EIA en aquellos casos en que las actividades no involucran un uso intensivo ni extensivo del terreno, tales como la aerofotografía, aeromagnetometría, geología de superficie, o en que se trate de actividades de reconocido poco impacto a desarrollarse en ecosistemas no frágiles.

Este instrumento es regulado de manera similar al EIA. Para la aprobación del EIAP, el titular del proyecto deberá presentarlo ante la DGAA, quien tiene un plazo no mayor de 45 días calendario de presentado el EIAP para su aprobación o denegación, solicitándole en este último caso la presentación de un EIA.

De existir observaciones en el EIAP o en sus modificaciones, la DGAA notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de 90 días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en aban-

dono la solicitud. Si en un plazo máximo de 30 días calendarios, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, estos estudios y documentos se darán por denegados.

6. PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL

Este instrumento de gestión ambiental fue creado para aquellos titulares de actividades de hidrocarburos que se encontraban operando a la fecha de promulgación del Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, quienes estaban obligados en aquella época a presentar ante la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) para su aprobación, previa opinión de la DGAA, un programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA).

Las empresas que se encontraban operando antes de la aprobación del Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos tuvieron como fecha límite para la entrega del PAMA a la DGH el 15 de enero de 1996. La DGH, con el visto bueno de la DGAA, debía emitir resolución en un plazo de 60 días calendarios contados desde la fecha de presentación del PAMA; en caso contrario, este quedaba aprobado automáticamente, siendo 7 años el plazo máximo de ejecución de dichos PAMA.

A partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 053-99-EM, las modificaciones de los PAMA deberán presentarse ante la DGAA. De existir observaciones en la modificación al PAMA, la DGAA notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de 90 días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud. Si en un plazo máximo de 30 días calendarios, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, estos estudios y documentos se darán por denegados.

Según lo señalado por el Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, el PAMA debe incluir necesariamente la siguiente documentación:

- a. El plan de manejo ambiental (PMA) para cada año.
- b. Los programas de monitoreo de efluentes.
- c. El cronograma de inversiones.
- d. El plan de abandono.

7. PROGRAMA ESPECIAL DE MANEJO AMBIENTAL

El Decreto Supremo N° 041-2001-EM establece disposiciones para la presentación del programa especial de manejo ambiental (PEMA) en actividades de minería, hidrocarburos y electricidad.

Esta norma establece que pueden acceder a un PEMA aquellos titulares de las actividades de hidrocarburos, entre otros, que se encuentren imposibilitados de continuar con la ejecución de su PAMA y su plan de cierre o abandono por razones de caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual deberán solicitar al OSINERG la autorización para su presentación ante la DGAA. La DGAA del MEM se encargará de evaluarla y aprobarla en un plazo máximo de 60 días calendarios; transcurrido dicho plazo sin que la autoridad se pronuncie, el PEMA quedará automáticamente denegado.

El PEMA debe estar sustentado en fundamentos técnicos, económicos, ecológicos, ambientales y sociales, debiendo contener además un cronograma de acciones e inversiones de los proyectos a ejecutarse y un programa de monitoreo y control de emisiones y efluentes. Sin embargo, la norma no establece un periodo máximo de ejecución del PEMA, señalando únicamente que dicho plazo será fijado por la DGAA de acuerdo al caso específico.

8. INFORME ANUAL

Para la fiscalización de las obligaciones ambientales de los titulares de esta actividad, el Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos ha establecido la obligación de presentar anualmente un informe, antes del 31 de marzo, correspondiente al ejercicio anterior, suscrito por un auditor ambiental registrado, en el cual se dé cuenta del cumplimiento de la legislación ambiental vigente, de las recomendaciones del EIA o del PAMA aprobados previamente, así como un informe consolidado de los controles efectuados a sus emisiones y cuerpos receptores.

9. OPINIÓN DEL INRENA

9.1. Opinión previa favorable

El Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos establece que el desarrollo de actividades de hidrocarburos dentro de las áreas protegi-

das deberá hacerse en coordinación con el responsable de dichas áreas a fin de asegurar el cumplimiento de los fines para los que éstas fueron creadas. Al respecto, el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que los estudios de impacto ambiental y las declaraciones de impacto ambiental de actividades a desarrollarse al interior de áreas naturales protegidas o de su zona de amortiguamiento requieren contar con la opinión previa favorable del INRENA. Esto quiere decir que si no hay opinión previa, y además, si ésta no es favorable, ninguna autoridad puede aprobar los estudios de impacto ambiental o las declaraciones de impacto ambiental presentados por el titular de la actividad.

9.2. Opinión técnica

De otro lado, el Decreto Supremo N° 056-97-PCM establece que los EIA y PAMA de los diferentes sectores productivos, en este caso los hidrocarburos, que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, requerirán opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA.

Las actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables son:

- a. Alteración en el flujo y/o calidad de las aguas superficiales y subterráneas.
- b. Represamientos y canalización de cursos de agua.
- c. Remoción del suelo y la vegetación.
- d. Alteración de hábitats de fauna silvestre.
- e. Uso del suelo para el depósito de materiales no utilizables (relaves, desechos industriales, desechos peligrosos o tóxicos).
- f. Desestabilización de taludes.
- g. Alteración de fajas marginales (ribereñas).
- h. Deposición de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas).

La autoridad sectorial competente deberá remitir al INRENA copia de dichos documentos, para que en el plazo de 20 días emita su opinión técnica. De acuerdo a la norma, si el INRENA no se pronuncia dentro del plazo señalado, se entenderá que no tiene observaciones al EIA o PAMA, pudiendo la autoridad competente aprobarlos.

10. DIRECCIÓN GENERAL DE CAPITANÍAS Y PUERTOS

También debe observarse que la Dirección General de Capitanías y Puertos (DICA-PI) del sector defensa, es la autoridad marítima y en esta medida regula los aspectos de las actividades que se desarrollan. Es competente para la aprobación de los EIA de los proyectos de construcción o ubicación de instalaciones acuáticas relacionadas con la evacuación de residuos a los cuerpos de agua. Mediante Resolución Directoral N° 0052-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Asimismo, es competente para la aprobación de las EIA relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos, atracaderos, espigones, rompeolas, terraplenes y otras instalaciones similares en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0283-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Y finalmente, es competente en la aprobación de los EIA relacionados con los proyectos para operaciones de dragado en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua) que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

11. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con el Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales con el Sector energía y minas, la participación ciudadana forma parte del procedimiento de evaluación en el trámite de aprobación de un EIA y de una evaluación ambiental (EA), entre otros, la cual se efectuará en las siguientes modalidades:

11.1. Acceso público al EIA o EIAAsd y a sus resúmenes ejecutivos

La titular de la actividad presentará 2 copias digitalizadas e impresas del EIA o EIAAsd y el resumen ejecutivo respectivo a cada una de las entidades que se indican a continuación:

- a. Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM.

- b. Dirección Regional de Energía y Minas.
- c. Municipalidad distrital del lugar en donde se llevará a cabo la audiencia pública.

Estas entidades se encargarán de poner a disposición de la ciudadanía dichos documentos, desde la fecha de publicación del aviso en el diario oficial El Peruano. Asimismo, la solicitud de copias del EIA o EIAsd y/o resumen ejecutivo podrá ser solicitado a la DGAA, a la Dirección Regional de Energía y Minas correspondiente y/o a la Municipalidad distrital, el que deberá ser atendido en el plazo máximo de siete días útiles tratándose del resumen ejecutivo.

La provisión de copias del EIA o EIAsd y del resumen ejecutivo estarán sujetas al pago de una tasa que refleje el costo de su reproducción. Las copias del resumen ejecutivo serán gratuitas hasta un límite máximo de 30 ejemplares. Asimismo, el EIA o EIAsd y el resumen ejecutivo podrán ser entregados a los interesados en medio magnético y/o digital. La entrega de la información se efectuará respetando los plazos establecidos en los respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades involucradas. Sin perjuicio de lo anterior, el EIA o EIAsd, según corresponda, será publicado en el portal de transparencia del MEM.

En el caso de los EIA y EIAP de grifos con capacidad menor a 4500 gl., no se requiere de la realización de audiencia pública, sino solamente poner a disposición del público interesado el contenido del mismo. Para tal efecto, el titular del proyecto presentará un ejemplar del mismo a la Municipalidad distrital, a la Dirección Regional de Energía y Minas de la zona en la que se desarrolle el proyecto y dos ejemplares a la DGAA del MEM. La disposición de dichos estudios se harán de conocimiento público a través de:

- a. Un aviso en el diario oficial El Peruano.
- b. Un aviso en un diario de la región de mayor circulación donde se desarrollará el proyecto.

Dichos avisos serán publicados dentro de los diez días calendario siguientes al ingreso del estudio en el MEM. Asimismo, las copias de las páginas completas de dichas publicaciones, en las que pueda apreciarse claramente la fecha y diario utilizado, serán remitidas por el titular a la DGAA dentro de un plazo máximo de 10 días calendario siguientes a la publicación del aviso, bajo apercibimiento de ser considerado como no presentado el estudio ambiental. Dichas publicaciones correrán por cuenta del titular solicitante.

11.2 Consulta previa

Esta constituido por talleres previos, que serán convocados por la DGAA, en coordinación con la autoridad regional del lugar en donde se pretende desarrollar el proyecto minero o energético. Su organización quedará a cargo del Estado y es aplicable en los siguientes casos:

- a. Con anterioridad al inicio de los estudios ambientales y en las zonas de influencia del proyecto, el Estado podrán realizar reuniones informativas dirigidas a la ciudadanía , informándoles de sus derechos y deberes ciudadanos, legislación ambiental y de las nuevas tecnologías a desarrollar en los proyectos.
- b. Durante la elaboración del EIA o EIASd, el titular difundirá la información sobre el proyecto y los avances en la elaboración del EIA o EIASd, recogiendo lo aportes e interrogantes de la ciudadanía. El Estado por su parte, a través de la Dirección Regional de Energía y Minas, informará sobre el marco jurídico aplicable.
- c. Presentando el EIA o EIASd al MEM, el titular del proyecto explicará a las autoridades sectoriales, regionales y a la ciudadanía en general los componentes del estudio ambiental, especialmente los posibles impactos sociales, culturales y ambientales, así como los planes de manejo ambiental y social para el control de tales impactos, recogiendo los aportes e interrogantes de los mismos.

El número de talleres será determinado por la DGAA en coordinación con la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva, en función de la envergadura del proyecto energético y de su incidencia territorial. Dichos talleres podrán estar a cargo de la autoridad regional, de la DGAA o representantes del titular del proyecto y de la entidad que elaboró el EIA o EIASd.

Sin perjuicio de la realización de estos talleres, el titular podrá efectuar actividades participativas con la población respecto a los alcances del proyecto energético, en las cuales podrá intervenir la DGAA o la Dirección Regional de Energía y Minas como facilitadores del diálogo.

11.3 Audiencia pública

Es un acto público a cargo de la DGAA, en el cual se presenta a la ciudadanía el EIA o EIASd ingresado al MEM, registrándose las observaciones que formulen los participantes de la misma. Según sea el caso, podrá delegarse este acto en la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva; de ser así todos los aspectos concernientes

a la audiencia podrán ser conducidos por la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva.

Ingresado el EIA o EIA_s al MEM, en lo posible con un mínimo de talleres participativos previos, la DGAA o la Dirección Regional de Energía y Minas –si cuenta con la delegación respectiva-, establecerán el lugar, día y hora para su sustentación en la audiencia pública correspondiente. Para tal fin, se tendrá en cuenta el centro poblado más cercano al proyecto y, el día y hora que garanticen una mayor asistencia de la población. Dependiendo de la envergadura del proyecto energético y de su incidencia territorial, la DGAA podrá establecer más de una audiencia pública en la localidad más cercana y también en otras localidades.

La DGAA, en coordinación con el titular, pondrá en conocimiento de la población involucrada el lugar, día y hora de la audiencia pública, a través de los siguientes medios:

- a. Un aviso en el diario oficial El Peruano y un aviso en un diario de mayor circulación en la localidad o localidades, con un mínimo de 40 días calendario ante de la fecha programada para la audiencia. Una copia del aviso publicado en el diario oficial El Peruano, deberá ser remitida por el titular del proyecto a la autoridad regional al día siguiente de publicado; la que a su vez la remitirá a las municipalidades de la zona de influencia directa del proyecto, en el término de la distancia.
- b. Cuatro anuncios diarios en una estación radial de mayor sintonía en la localidad o localidades donde se desarrollará el proyecto, los cuales deben difundirse durante cinco días después de publicado el aviso indicado en el numeral anterior, y durante diez días antes de la realización de la audiencia pública, debiéndose precisar que el EIA o EIA_s y el resumen ejecutivo se encuentran a disposición de los interesados para su evaluación de considerarlo oportuno.

12. REGISTRO DE ENTIDADES AUTORIZADAS A REALIZAR UN EIA

Respecto de la elaboración del EIA, cabe señalar que como en todos los sectores, este documento debe ser preparado por un consultor registrado en el sector correspondiente. A través de la Resolución Ministerial N° 143-92-EM, se creó en el Ministerio de Energía y Minas, el registro de entidades autorizadas a realizar estudios de impacto ambiental. Sin embargo, esta norma fue posteriormente dejada sin efecto por la Re-

solución Ministerial N° 580-98-EM/VMM, que reglamenta este registro, manteniéndolo bajo la conducción de la DGAA.

Para la inscripción en el registro, las empresas interesadas deben presentar a la DGAA una solicitud acompañada de los siguientes requisitos:

- a. Testimonio de la escritura pública de constitución social, o acta de constitución social (el instrumento público que acredite la existencia de la entidad). El objeto social de la empresa debe estar dirigido a efectuar estudios de impacto ambiental.
- b. Escritura pública de inscripción de cualquier acto modificatorio en caso exista (representante legal, aumento de capital, modificación de estatutos, modificación de objeto social, etc.).
- c. Acreditación del representante legal.
- d. Relación del equipo técnico integrado por no menos de 5 profesionales colegiados y especialistas en alguna de las disciplinas correspondientes a las ciencias naturales, ciencias sociales, ciencias de la salud, ciencias económicas y especialidades relacionadas con el desarrollo científico o tecnológico en general, como puede ser un profesional especializado en contaminación ambiental; un geólogo; un ingeniero geógrafo; un experto en geomorfología; un ingeniero sanitario ambiental; un minero; un electricista; un mecánico-electricista; un petrolero; un industrial; un agrónomo; un forestal o químico; un urbanista.
- e. Los profesionales del equipo no requieren tener relación laboral permanente con la empresa o institución, en cuyo caso será necesario una carta de compromiso en la que conste la obligación de prestar sus servicios para la elaboración de estudios de impacto ambiental que requieran de su participación.
- f. Currículum vitae de cada uno de los profesionales del equipo, con el certificado de habilitación del colegio profesional correspondiente; en el caso de profesionales extranjeros, presentarán el documento que acredite su habilitación profesional expedido por el ente idóneo del país de procedencia.
- g. Cartas de compromiso de los profesionales.
- h. Relación de instrumentos especiales o idóneos para efectuar estudios de impacto ambiental de propiedad de la empresa o institución.
- i. Recibo de pago por derecho de calificación y registro, ascendente al 15% de la UIT. La modificación de datos o la renovación del registro tiene un costo del 10% de la UIT.

La DGAA evaluará a la empresa solicitante calificándola legal y técnicamente. Con este fin, podrá realizar una visita para verificar sus instalaciones y equipamiento. Una vez efectuada la evaluación, la DGAA aprobará o denegará la inscripción solicitada según corresponda, para lo cual cuenta con un plazo máximo de 30 días calendario. En

caso de aprobación, en la resolución directoral correspondiente se indicará el o los subsectores en que podrá desempeñarse la empresa ordenando su inscripción en el registro. La vigencia de la inscripción será de dos años.

13. FISCALIZACIÓN

Mediante Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía-OSINERG, se estableció que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas y disposiciones legales relacionadas a las actividades de electricidad e hidrocarburos podrá ser fiscalizado por el OSINERG a través de las empresas fiscalizadoras. En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 029-97-EM, Reglamento de Fiscalización de las Actividades Energéticas por Terceros se dispone que OSINERG tiene a su cargo el registro de fiscalizadoras, y que las personas naturales y jurídicas interesadas en inscribirse en este registro deberán presentar su solicitud ante OSINERG con los requisitos indicados por la propia norma, siendo la designación de las empresas fiscalizadoras por periodos anuales renovables.

14. INFRACCIONES Y SANCIONES

El Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos estableció las siguientes infracciones:

- a. Incumplimiento de las normas ambientales.
- b. Internamiento de productos contaminantes cuyo uso esté prohibido en su país de origen.
- c. No llevar registro de monitoreo.
- d. No remitir oportunamente los reportes.
- e. Incumplimiento del EIA, EIAP o PAMA.

Adicionalmente, mediante Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía-OSINERG N° 028-2003-OS/CD se aprobó la escala de multas y sanciones que aplica el OSINERG¹².

De acuerdo a lo establecido por la escala de multas y sanciones, presentamos a continuación las conductas que constituyen infracciones con sus respectivas sanciones:

¹² Cabe señalar que esta norma entró en vigencia a partir del día siguiente de su publicación; sin embargo, la Resolución Ministerial N° 176-99-EM/SG del 23 de abril de 1999 se aplica a los casos que hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigencia de esta norma.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
1.1. NO PROPORCIONAR (*) O PRESENTAR A DESTIEMPO (**) LA INFORMACIÓN Y/O DOCUMENTACIÓN REQUERIDA POR OSINERG Y/O REGLAMENTACIÓN			
1.1.1. Reporte trimestral del programa de monitoreo de efluentes y calidad de agua (y/o cuerpo receptor).	– Art. 9° de la R.D. N° 030-96-EM/DGAA. – Art. 23 y 25 del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM.	(*) Hasta 5 UIT (**) Amonestación, y hasta 5 UIT, en caso de reincidencia	
1.1.2. Informe Anual de Cumplimiento de Legislación Ambiental	– Art. 9° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	(*) Hasta 5 UIT (**) Amonestación, y hasta 5 UIT, en caso de reincidencia	
1.1.3. Cronograma de Acciones e Inversiones y Avance físico mensualizado del PAMA.	– Arts. 1° y 2° de la R.D. N° 036-97 EM/DGAA	(*) Hasta 1 UIT (**) Amonestación, y hasta 1 UIT, en caso de reincidencia.	
1.1.4. Plan de Abandono			
1.1.4.1. Medios de Transporte	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	(*) Hasta 1 UIT (**) Amonestación y hasta 1 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.2. Grifos, Estaciones de Servicio y/o gasocentros	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	(*) Hasta 2 UIT (**) Amonestación, y hasta 2 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.3. Consumidor Director	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM	(*) Hasta 2 UIT (**) Amonestación, y hasta 2 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.4. Plantas Envasadoras de GLP	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM	(*) Hasta 2 UIT (**) Amonestación, y hasta 2 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.5. Plantas de Abastecimiento, Plantas de Abastecimientos en Aeropuertos y Terminales	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM	(*) Hasta 10 UIT (**) Amonestación, y hasta 10 UIT, en caso de pertinacia.	

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
1.1.4.6. Refinerías y Plantas de Procesamiento	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM	(*) Hasta 20 UIT (**) Amonestación, y hasta 20 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.7. Exploración y Explotación	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM	(*) Hasta 50 UIT (**) Amonestación, y hasta 50 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.8. Transporte de hidrocarburos por Ductos	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM	(*) Hasta 50 UIT (**) Amonestación, y hasta 50 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.4.9. Distribución de Gas Natural por Red de Ductos	– Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. – Art. 68° del Anexo I del reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM.	(*) Hasta 50 UIT (**) Amonestación, y hasta 50 UIT, en caso de pertinacia.	
1.1.5. Informes de accidentes, situaciones de emergencia y/o derrames	– Art. 15°, 37° inciso b), 38°, 39°, 46° y 332° del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH. – Art. 70° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. – Arts. 45°, 56°, 108° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. – Art. 94° y 251° del Reglamento aprobado por D.S. N° 029-97-EM. – Art. 60°, 66° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM.	(*) Hasta 15 UIT (**) Amonestación, y hasta 15 UIT, en caso de pertinacia.	

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3. Accidentes y/o medio ambiente			
<p>3.1. Incumplir las normas sobre emisión, ventilación, veteo y/o quema de vapores y/o gases.</p>	<p>– Art. 3º, 24º inciso e) del Reglamento aprobado por el D.S. N° 046-93-EM. – Arts. 39º inciso f), 40º inciso b) y 77º del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. – Art 229º del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. – Art. 30 del Reglamento aprobado por D.S. N° 019-97-EM. – Art. 86º inciso k) del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. Art. 2 del D.S. N° 014-2001-EM.</p>	<p>Hasta 20 UIT.</p>	<p>CE, CI, RIE, STA, SDA.</p>
<p>3.1.1. Presencia de gases en lugares cerrados.</p>	<p>Art. 288º, del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH</p>	<p>Hasta 100 UIT</p>	
<p>3.2. No cumplir con las normas relativas a detección y control de fugas.</p>	<p>– Art. 221º numeral 2, 289º del Reglamento aprobado por D.S. N° 0664-78-EM/DGH. – Art. 82º inciso a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. – Art. 45º del Reglamento aprobado por D.S. N° 054-93-EM. – Arts. 121º del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. – Art. 72º, 109º numerales 3 y 5, 118º del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. – Arts. 49º del Reglamento aprobado por D.S. N° 027-94-EM.</p>	<p>Hasta 50 UIT</p>	<p>CE, CI, RIE, STA, SDA, CB.</p>

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Arts. 60° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM. 		
<p>3.2.1. No contar con equipos para detectar y/o controlar fugas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. - Arts. 98° y 101° del Reglamento aprobado por D.S. N° 019-97-EM. - Art. 21 del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM. - Art. 72° del Reglamento aprobado por D.S. N° 027-94-EM. - Art. 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. 	<p>Hasta 50 UIT.</p>	
3.3. DERRAMES DE HIDROCARBUROS (PETRÓLEO O CUALQUIER OTRO DERIVADO DE LOS HIDROCARBUROS)			
<p>3.3.1. Infracciones por Derrames.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM - Art. 43° inciso g. 119° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. - Art. 60° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM - Arts. 14°, 73° y 113° del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, aprobado por D. Leg. N° 613. - Arts. 287° y 291° del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH. - Arts. 3°, 21° y 46° inciso c) del Reglamento aprobado por el D.S. 046-93-EM. 	<p>Hasta 10,000 UIT</p>	<p>CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB.</p>

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.3.2. Infracciones por incumplimiento de las normas de prevención de derrames	– Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM. – Arts. 109° numerales 109.2 y 109.4 del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM.	Hasta 2,000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB.
3.4. No almacenar, ni manipular, ni transportar, ni detonar correctamente los explosivos y/o fulminantes.	– Arts. 136° al 140°, 142°, 144°, 145°, 221° numeral 7 y 271° del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH. – Art. 28° inciso a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. – Arts. N° 20°, 21°, 22°, 23°, 32°, 33°, 63° y 75° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. – Art. 29° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. 041-99-EM. Hasta 500 UIT		
3.5. INCUMPLIR CON LAS NORMAS, COMPROMISOS Y/O OBLIGACIONES RELATIVAS A: E.I.A., E.I.S., E.I.A.P., P.M.A., P.A.M.A., P.E.M.A, Y/O PLANES DE CIERRE O ABANDONO			
3.5.1. Ha iniciado operaciones y/o realizado trabajos de ampliación sin EIA aprobado.	– Arts. 10°, 14° y 16° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. – Art. 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM.	Hasta 100 UIT.	CI, PO
3.5.2. Operar sin PAMA aprobado.	Disposición Transitoria del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 100 UIT	STA, SDA, CI
3.5.3. No cumple con compromisos del PMA, del EIA y del PAMA.	– Arts. 11°, 17°, 32°, 48° inciso e) y Disposición Transitoria del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Art. N° 2 y 3° del Reglamento aprobado por D.S. N° 003-2000-EM. 		
3.5.4. Incumplir normas sobre Plan de Abandono	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 56° del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM - Art. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. - Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. - Art. 69° del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM. 	Hasta 1,000 UIT.	
3.6. Incumplir con las normas sobre área estanca	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 24° inciso b), c) y d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. - Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. - Arts. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. 	Hasta 50 UIT	Cl. STA.
3.7. Incumplir con las normas sobre sistema de drenaje.	<ul style="list-style-type: none"> - Arts. 24°, 30° inciso b) y 45° a) del Reglamento aprobado por D.S. 046-93-EM. - Arts. 40° inciso b) y 44° inciso c) del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. - Arts. 32° y 40° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. - Art. 104° inciso b) del Reglamento aprobado pro D.S. N° 055-93-EM. - Art. 32° del Reglamento aprobado por D.S. N° 027-94-EM. - Art. 34° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM. 	Hasta 50 UIT.	

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.8. INCUMPLIMIENTO DE LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (L.M.P.) Y/O ESTÁNDARES DE CALIDAD AMBIENTAL (E.C.A.).			
3.8.1. Incumplimiento de los límites máximos permitidos en calidad de aire.	Art. 25° inciso b) tabla N° 3 del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM.	Hasta 1,000 UIT	CI, STA
3.8.2. No realizar el monitoreo de emisiones y calidad de aire conforme a la frecuencia aprobada en el E.I.A. o P.A.M.A.	Art. 24 inciso e), 25° y tablas 2, 3 y 4 del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 100 UIT.	CI, STA.
3.8.3. Incumplimiento de los límites máximos permitidos en efluentes.	R.D. N° 030-96-EM/DGAA	Hasta 1,000 UIT	CI, STA.
3.8.4. Incumplimiento de los límites máximo permitidos en cuerpos de agua	R.D. N° 030-96-EM/DGAA	Hasta 1,000 UIT	CI, STA.
3.8.5. No cumplir con las normas sobre monitoreo y/o auditorías ambientales	-Arts. 62° y 89° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. -Art. 290° del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH	Hasta 50 UIT	CI, STA.
3.9. NO CUMPLIR CON LAS NORMAS SOBRE DISPOSICIÓN Y/O MANEJO DE RESIDUOS, EFLUENTES, DESAGÜE, DESECHOS Y/O CHATARRA			
3.9.1. Disposición inadecuada de los desechos orgánicos.	-Art. 3° y 21° inciso a) del Reglamento aprobado por el D.S. N° 046-93-EM. -Arts. 54° y 82° inciso a) del reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. -Art. 14° del Reglamento aprobado por R.N. N° 0664-78-EM/DGH.	Hasta 1,000 UIT	CI, STA.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.9.2. Disposición inadecuada de desechos sólidos inorgánicos y/o efluentes industriales.	<p>–Art. 291°, del Reglamento aprobado por R.M. N° 0665-78-EM/DGH.</p> <p>–Art. 3° y 21° incisos b) y c) del Reglamento aprobado por el D.S. N° 046-93-EM.</p> <p>–Arts. 54°, 75° y 82° inciso a) del reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM.</p> <p>–Art. 117° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM.</p> <p>–Arts. 87° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM.</p>	Hasta 2,000 UIT.	CI, STA.
3.9.3. Disposición inadecuada de desechos peligrosos	<p>–Art. 291°, del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH.</p> <p>–Art. 3° y 21° del Reglamento aprobado por el D.S. N° 046-93-EM.</p> <p>–Art. 85° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM.</p> <p>–Arts. 75° inciso a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM.</p>	Hasta 5,000 UIT.	
3.9.4. Disposición inadecuada de basuras industriales o domésticas	<p>–Art. 3° y 21° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM.</p> <p>–Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM.</p> <p>–Art. 200° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM</p>	Hasta 100 UIT	CI, STA.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.10. NO CUMPLIR CON LAS NORMAS SOBRE DISPOSICIÓN Y/O MANEJO DE LODOS, DETRITUS, DESAGÜES INDUSTRIALES Y/O AGUA DE PRODUCCIÓN			
3.10.1. Disposición inadecuada de lodo de perforación y detritus.	Arts. 3°, 21°, 29° inciso b) y c) 31° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 1.000 UIT.	CI, STA.
3.10.2. Incumplir con las especificaciones técnicas de las pozas para lodo de perforación.	-Art. 30° inciso d) y 31° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. -Art. 104 inciso d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM.	Hasta 1,000 UIT.	CI, STA.
3.10.3. Incumplir con las normas sobre sistemas de desagües	Art. 52° y 53° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM	Hasta 500 UIT	CE, CI, STA, SDA, PO.
3.11. Carecer, no actualizar, tenerlo incompleto o mal elaborado el Plan de Contingencia o incumplirlo.	-Art. 23° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. -Art. 95° inciso a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-Em. -Arts. 46°, 91°, 122° y 252° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. -Art. 76° del Reglamento aprobado por D.S. N° 027-94-Em. -Arts. 2° numeral 29 y 57° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. -Art. 64° del Reglamento y 59° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM	Hasta 50 UIT	

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.12. INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS EN LA APERTURA DE LÍNEAS SÍSMICAS			
3.12.1. Corte de árboles y/o vegetación para trochas /o líneas sísmicas tiene un ancho mayor a 2 m.	–Art. 26° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. –Arts. 66° y 67° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM	Hasta 100 UIT	STA, SDA.
3.12.2. Los puntos de disparo no han sido debidamente rellenados	Art. 28° a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 100 UIT	STA, SDA
3.12.3. Detonación de explosivos a menos de 15 metros de cuerpo de agua.	Art. 28° b) del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 100 UIT	STA, SDA.
3.12.4. No han advertido a las poblaciones vecinas acerca de la ocurrencia y duración de la explosión	Art. 28° d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 200 UIT	STA, SDA.
3.13. No cumplir con las normas sobre erosión, estabilidad de taludes, accesos, cruce de ríos, quebradas y cuerpos hídricos en general. Daño a puquiales, humedales, manantiales, etc.	–Arts. 22° y 46° inciso a), b), c) del Reglamento aprobado por el D.S. N° 046-93-EM. –Arts. 48°, 65°, 68°, 69°, 104° inciso c) del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. –Arts. 34° y 35° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM. –Art. 34° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, PO, STA, SDA
3.14. Daños a poblaciones, Comunidades Nativas, Campesinas y/o Pueblos Indígenas	Art. 12° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, PO, RIE, STA, SDA, CB.

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.15. Deterioro del paisaje, estética, áreas turísticas y/o de recreación	Arts. 1°, 72° y 113° del D. Leg. 613 – Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.	Hasta 1,000 UIT	CE, CI, PO, RIE, STA, SDA, CB.
3.16. INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE FLORA Y/O FAUNA			
3.16.1. Flora	Arts. 26°, 30° inciso a) y 46° inciso a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM.	Hasta 1,000 UIT	CE, CI, PO, RIE, STA, SDA, CB
3.16.2. Fauna	–Art. 19 del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM. –Arts. 72°, 73° y 74° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM	Hasta 1,000 UIT	CE, CI, PO, RIE, STA, SDA, CB
3.17. Incumplimiento de las normas sobre utilización de material radioactivo en actividades de hidrocarburos	–Art. 223° numerales 1 y 3 del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH. –Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 046-93-EM	Hasta 500 UIT	CE, CI, PO, RIE, STA, SDA, CB
3.18. Incumplir con las normas de restauración de áreas y/o vías.	–Arts. 80°, 81° y 82° del Reglamento aprobado por D.S. N° 055-93-EM. –Art. 34° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM	Hasta 1,000 UIT	
3.19. INCUMPLIMIENTO DE LAS DEMÁS NORMAS DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE			
3.19.1. Sobrepassar los niveles máximo de ruido.	–Arts. 23° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. –Art. 25° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM	Hasta 100 UIT	CE, CI, PO, RIE, STA, SDA, CB

Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3.19.2. No contar con almacenamiento adecuados para productos contaminantes.	–Arts. 138° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. –Art. 25° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM.	Hasta 50 UIT.	
4. SUPERVISIÓN DE INFORMES Y/O AUTORIZACIÓN DE OSINERG, REGISTRO DGH O DREM			
4.J. Comercializar cilindros y sistemas de válvula-regulador sin ser empresa envasadora o distribuidor de cilindros autorizado.	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 01-94-EM.	0.25 por cilindro y/o sistema válvula regulador	CB

15. MARCO INSTITUCIONAL

15.1. PERÚPETRO

De acuerdo a la normatividad establecida, PERUPETRO tiene como funciones:

- Promover la inversión en exploración y explotación de hidrocarburos.
- Negociar, celebrar y supervisar los contratos que la ley orgánica establece, así como los convenios de evaluación técnica.
- Formar y administrar el banco de datos con la información relacionada a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, pudiendo disponer de ella para promocionarla con la participación del sector privado, así como para su divulgación con fines de promover la inversión y la investigación.
- Asumir el pago que corresponda por concepto de canon, sobrecanon y participación en la renta.
- Comercializar los hidrocarburos provenientes de las áreas bajo contrato, cuya propiedad le corresponda.
- Coordinar con las entidades correspondientes el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la preservación del medio ambiente.

15.2. Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas es el organismo central y rector del sector energía y minas y forma parte integrante del Poder Ejecutivo, encargado de formular y evaluar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, las políticas de alcance nacional en materia de desarrollo sostenible de las actividades minero-energéticas. Es la autoridad competente en asuntos ambientales referidos a las actividades minero-energéticas.

Dentro de su estructura orgánica cuenta con los siguientes órganos de línea:

a. **Dirección General de Hidrocarburos (DGH):** es la encargada de proponer y/o expedir, según sea el caso, la normatividad de este sector en las actividades de instalaciones y operaciones de exploración y explotación de superficie y de subsuelo, de almacenamiento, procesamiento, transporte por ductos y comercialización de hidrocarburos, así como de seguridad y medio ambiente, promoviendo su desarrollo, fiscalizando la aplicación de la política y normatividad del subsector. Cuenta con las siguientes funciones:

- Proponer la política del subsector hidrocarburos en concordancia con las políticas de desarrollo sectorial.
- Promover las inversiones en el subsector hidrocarburos.
- Formular y promover las normas técnicas y legales relacionadas al subsector hidrocarburos, promoviendo su desarrollo sostenible y tecnificación.
- Coordinar con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades públicas y privadas, los asuntos relacionados con el desarrollo de las actividades sostenibles del subsector hidrocarburos.
- Evaluar y emitir opinión sobre solicitudes de concesiones y/o autorizaciones, para desarrollar actividades de transporte, almacenamiento, refinación, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos.
- Coadyuvar al cumplimiento de las disposiciones relacionadas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de las actividades de hidrocarburos.
- Analizar y evaluar la información técnica, económica y financiera relacionada al subsector hidrocarburos.
- Proponer los proyectos y/o analizar las solicitudes de cooperación técnica económica internacional que sean requeridos para el desarrollo de sus actividades.
- Otras funciones específicas que se le asignen.

b. **Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos:** es la encargada de proponer y evaluar la política, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y

protección del medio ambiente referidas al desarrollo de las actividades energéticas; y, promover el fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas sectoriales con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del sector. Sus funciones son las siguientes:

- Proponer la política de conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo sostenible de las actividades energéticas, así como de promoción y fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas del sector energía con la sociedad civil que resulte involucrada en la realización de sus actividades.
- Formular, proponer y aprobar, las normas técnicas y legales para la adecuada aplicación de las regulaciones referidas a la conservación y protección del ambiente, y al fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada en las actividades del sector.
- Normar la evaluación de impactos ambientales y sociales derivados de actividades del sector; analizar y emitir opinión sobre las denuncias por trasgresión de la normatividad ambiental y establecer las medidas preventivas y correctivas necesarias para el control de dichos impactos.
- Calificar y autorizar a instituciones públicas y privadas para que elaboren estudios ambientales sobre el impacto del desarrollo de las actividades energéticas.
- Evaluar y aprobar los EIA y los PAMA que se presenten al sector.
- Elaborar y promover estudios ambientales y sociales necesarios para el desarrollo y crecimiento de las actividades del sector.
- Evaluar y aprobar los estudios ambientales que se presenten al MEM.
- Elaborar y promover Programas de Protección Ambiental y de Desarrollo Sostenible en coordinación con la Dirección General de Electricidad, de Hidrocarburos, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, empresas del sector y otras instituciones públicas y privadas.
- Asesorar a la alta dirección en asuntos ambientales y en asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del sector energía.
- Promover proyectos y analizar solicitudes de cooperación técnica internacional vinculados con asuntos ambientales y las relaciones de las empresas con la sociedad civil, en coordinación con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).
- Promover programas de entrenamiento y capacitación sobre temas ambientales y sobre asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil, en el país o en el extranjero, tanto en el sector público como en el privado.
- Otras funciones específicas que se le asignen.

15.3. OSINERG

El OSINERG es un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, encargado de fiscalizar a nivel nacional el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades que desarrollan las empresas de los subsectores de electricidad e hidrocarburos, así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades. Esta entidad goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera. Ejerce las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de la normatividad que regula la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario.
- Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los contratos de concesiones eléctricas y otras establecidas por ley.
- Fiscalizar que las actividades de los subsectores electricidad e hidrocarburos se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes.
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades de los subsectores electricidad e hidrocarburos.

Asimismo, el OSINERG es la entidad encargada de fiscalizar que se cumplan los compromisos de inversión y las demás obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado en los subsectores electricidad e hidrocarburos, de acuerdo con lo establecido en los respectivos contratos. Finalmente, y tal como se ha señalado anteriormente, las funciones de fiscalización atribuidas al OSINERG pueden ser ejercidas a través de terceros, que pueden ser personas naturales o jurídicas debidamente calificadas, clasificadas y registradas por el OSINERG que serán contratadas y solventadas por este organismo.

16. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Un tema de gran relevancia y discusión es el referente a la participación de las poblaciones indígenas y locales en el proceso de evaluación del impacto ambiental. Actualmente, de acuerdo a lo establecido por el nuevo reglamento de participación ciudadana del sector energía y minas, la DGAA en coordinación con la autoridad regional del lugar es la encargada de organizar y convocar a una o varias consultas previas con anterioridad inclusive al inicio de la elaboración del EIA. Este aspecto es fundamen-

tal, en la medida que en la normatividad ya derogada sólo se establecían instancias de participación en la etapa de aprobación del estudio de impacto ambiental.

Este cambio en la normatividad ambiental se realiza considerando que, la experiencia en casos anteriores nos demuestra que los procesos de autorización de una actividad de hidrocarburos pueden ser en extremo conflictivos, debido principalmente a la confrontación de los intereses de las poblaciones locales e indígenas. En este contexto, la actual normatividad del sector energía y minas buscan dotar de información relevante y mayores elementos de juicio sobre el proyecto tanto a la propia ciudadanía como al Estado y a la empresa, a efectos de que tengan mayores opciones para asumir decisiones correctas.

Asimismo, el Convenio 169 de la OIT ha establecido que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Esto quiere decir que:

- El Estado debe establecer mecanismos que permitan realizar una consulta adecuada a los pueblos indígenas antes de autorizar o iniciar actividades de hidrocarburos. Y acá es claro que el Estado es obligado a establecer estos mecanismos de consulta.
- Si es posible, se deben establecer mecanismos de participación de beneficios para los pueblos indígenas, o asegurar esta participación mediante mecanismos ya existentes. La participación podría ser otorgada tanto por el Estado como por quien realice la actividad, a través de un mandato de Estado.
- Se debe indemnizar a los pueblos indígenas por los daños causados, y la indemnización debe ser equitativa, esto es, debe por lo menos igualar los costos originados por esos daños. Usualmente, según las leyes, quien ocasiona el daño es quien paga, y para casos específicos relacionados con el medio ambiente, la responsabilidad se rige por el principio contaminador-pagador.

Sin embargo a la fecha, el proceso de implementación del Convenio 169 de la OIT requiere aún de un proceso de reflexión e interpretación de sus alcances y de un proceso de compatibilización de la normativa nacional con sus disposiciones.

Un ejemplo claro de estas debilidades es el ocurrido en relación a la Reserva Nahua Kugapakori, en cuyo interior el consorcio Camisea viene realizando actividades de explotación de hidrocarburos que perjudican de manera directa e indirecta a las poblaciones nativas en aislamiento voluntario. En estos casos, es necesario exigir que sea el

propio gobierno peruano el que asuma como prioridad su responsabilidad de garantizar los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario incluyendo el derecho a la vida, el derecho a la salud, los derechos territoriales y el derecho de determinar el momento y la manera de su acercamiento a la sociedad.

Otro tema importante ya recalcado anteriormente, es el referido al PEMA, instrumento que implica haber creado una puerta falsa para los PAMA. Asimismo, no se han definido plazos para su ejecución, lo que le da a la DGAA la libertad para definirlos sin límite alguno, lo que podría generar un uso arbitrario de dicho instrumento. Por lo que, es necesario cuestionarse si esta figura con todas las limitaciones que tiene debe seguir vigente.



III. Sector electricidad

Al igual que sus antecesores, los reglamentos ambientales de minería e hidrocarburos, el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas establece como figuras centrales el estudio de impacto ambiental (EIA) y el programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA).

Asimismo, se ha establecido que la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones ambientales de los titulares de actividades del sector electricidad, se encuentran a cargo del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG). Estableciéndose una serie de medidas en torno a este tema.

Cabe señalar que los reglamentos de protección ambiental de los diferentes sectores establecieron un régimen amparado en silencios administrativos positivos. Es decir, si no se emite pronunciamiento alguno dentro del plazo dispuesto para la aprobación de los instrumentos de protección ambiental del sector, éstos se dan por aprobados. No obstante, este criterio ha variado, pues la Ley de Procedimiento Administrativo General que entró en vigor en el año 2001, establece que en materia ambiental no procede el silencio administrativo positivo. Consecuentemente, vencido el tiempo transcurrido sin que se apruebe el EIA, o el PAMA correspondiente, deben considerarse como desaprobados, a menos que el plazo haya sido suspendido oportunamente por la autoridad.

1. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.¹
- Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, pub. 19/11/92.²
- Decreto Legislativo N° 25962, Ley Orgánica del Sector Energía y Minas, pub. 18/12/92.
- Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSI-ENERG), pub. 31/12/96.³
- Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, pub. 23/04/2001.⁴
- Decreto Supremo N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, pub. 25/02/93⁵
- Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, pub. 07/11/96.
- Decreto Supremo N° 056-97-PCM, Establecen casos en que aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental y Programas de Adecuación y Manejo Ambiental requerirán la opinión técnica del INRENA, pub. 19/11/97.⁶

¹ Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

² Fe de erratas, pub. 12/02/93. Modificado por: Decreto Supremo Extraord. N° 067-PCM-93 (pub. 12/06/93); Ley N° 26734 (pub. 31/12/96); Ley N° 26876 (pub. 19/11/97); Ley N° 26896 (pub. 12/12/97); Ley N° 26980 (pub. 27/09/98); Ley N° 27010 (pub. 08/12/98); Ley N° 27116 (pub. 17/05/99); Ley N° 27239 (pub. 22/12/99) y Ley N° 27435 (pub. 16/03/2001).

³ Modificada por: Resolución Ministerial N° 439-97-EM/VME, pub. 10/10/97; Resolución Ministerial N° 450-97-EM/SG, pub. 19/10/97; Resolución Ministerial N° 479-97-EM/VME (pub. 05/11/97); Ley N° 26817 (pub. 24/06/97).

⁴ Fe de erratas, pub. 04/05/2001.

⁵ Modificada Por: Decreto Supremo N° 02-94-EM (pub. 11/01/94); Decreto Supremo N° 43-94-EM (pub. 28/10/94); Decreto Supremo N° 004-96-EM (pub. 23/01/96); Decreto Supremo N° 022-97-EM (pub. 12/10/97); Decreto Supremo N° 006-98-EM (pub. 18/02/98); Decreto Supremo N° 011-98-EM (pub. 28/03/98); Decreto Supremo N° 004-99-EM (pub. 20/03/99); Decreto Supremo N° 037-99-EM (pub. 10/09/99); Decreto Supremo N° 017-2000-EM (pub. 18/09/2000); Decreto Supremo N° 011-2001-EM (pub. 22/02/2001), Decreto Supremo N° 032-2001-EM (pub. 21/06/2001); Decreto Supremo N° 038-2001-EM (pub. 18/07/2001), Decreto Supremo N° 039-2001-EM (pub. 18/07/2001) y Decreto Supremo N° 011-2003-EM (pub. 21/03/2003).

⁶ Modificada por Decreto Supremo N° 061-97-PCM (pub. 04/12/97).

- Decreto Supremo N° 029-97-EM, Reglamento de Fiscalización de las Actividades Energéticas por Terceros, pub. 16/12/97.
- Decreto Supremo N° 053-99-EM, Establecen disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, pub. 28/09/99.
- Decreto Supremo N° 054-2001, Reglamento General del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG, pub. 09/05/2001.⁷
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, pub. 26/06/2001.
- Decreto Supremo N° 033-2001-EM, Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Energía y Minas, pub. 17/07/2001.⁸
- Decreto Supremo N° 041-2001-EM, Establecen Disposiciones para la presentación del Programa Especial de Manejo Ambiental - PEMA, en Actividades de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, pub. 21/07/2001.
- Decreto Supremo N° 025-2003-EM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, pub. 28/06/2003.
- Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/VMM, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el Sector Energía y Minas, pub. 21/12/2002
- Resolución del Consejo Directivo del OSINERG N° 028-2003-OS/CD, tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, pub. 12/03/2003.⁹
- Resolución Directoral N° 0052-96/DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con los efectos que pudiera causar la evacuación de residuos por tuberías a los cuerpos de agua, pub. 09/03/96.
- Resolución Directoral N° 0283-96/DCG Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares, pub. 25/10/96.
- Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA, Aprueban niveles máximos permisibles de efluentes producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, pub. 17/03/97.

⁷ Modificada por: Decreto Supremo N° 055-2001-PCM (pub. 17/05/2001).

⁸ Fe de erratas, pub. 31/07/2001. Modificada por: Decreto Supremo N° 048-2001-EM (pub. 23/08/2001) y Decreto Supremo N° 051-2001-EM (pub. 30/09/2001) y Decreto Supremo N° 021-2002-EM (pub. 13/06/2002)

⁹ Fe de erratas, pub. 19/03/2003.

- Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental relacionados con proyectos para operaciones de dragado en área acuática bajo el ámbito de la DICAPI, pub. 02/09/2000.

2. OBJETIVOS DEL REGLAMENTO AMBIENTAL

El Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas tiene por objeto normar la interrelación de las actividades eléctricas en los sistemas de generación, transmisión y distribución, con el medio ambiente, bajo el concepto de desarrollo sostenible.

3. OBLIGACIONES AMBIENTALES ESPECÍFICAS

Durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los titulares de las concesiones y autorizaciones, a que se refieren los artículos 3 y 4 de la Ley de Concesiones Eléctricas, tendrán la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en lo que a dichas actividades concierne.

Por otro lado, se han establecido las siguientes medidas:

- En el cauce de ríos, quebradas o cruces del drenaje natural de las aguas de lluvia, deberán construirse instalaciones acordes con los regímenes naturales de estos cursos, para evitar la erosión de sus lechos o bordes producidos por la aceleración de flujos de agua. De igual manera, deben evitarse obras que imposibiliten la migración de la fauna acuática.
- Los solicitantes de concesiones y autorizaciones y aquellos que tengan proyectos eléctricos en etapa de diseño, construcción o instalaciones en operación considerarán los efectos potenciales de los mismos sobre la flora y fauna silvestre.
- Los proyectos eléctricos serán diseñados, construidos y operados de tal manera que minimicen pérdidas del hábitat o la capacidad reproductiva de especies valiosas de la flora y fauna, sin producir impactos negativos en especies raras en peligro de extinción.
- Evitar o minimizar conflictos relacionados con la tenencia y uso de tierras existentes (residencial, comercial, industrial, agrícola, etc).
- Proceder de acuerdo a las leyes y reglamentos concernientes a parques, áreas naturales protegidas y otras áreas públicas.
- Evitar o minimizar los impactos negativos sobre las tierras con capacidad de uso mayor agrícola y forestal.

- Diseñar, construir y aplicar los proyectos eléctricos de modo tal que se minimicen los impactos estéticos en áreas de alta calidad visual y uso de áreas recreacionales existentes.
- Mitigar los efectos sobre la salud debido a la contaminación térmica, ruidos y efectos electromagnéticos, no superando los límites máximos permisibles.
- Minimizar los efectos de sus proyectos eléctricos sobre los recursos naturales, bienes patrimoniales y culturales de las comunidades nativas y campesinas.
- Evitar los impactos negativos sobre el patrimonio histórico y/o arqueológico.
- Construir y localizar los proyectos eléctricos de tal manera que minimicen los riesgos de daños debido a fenómenos o desastres naturales (huaycos, terremotos, inundaciones, incendios, etc).
- Construir y operar los proyectos eléctricos de tal forma que se evite o minimice el impacto debido al sonido en áreas sensitivas (residenciales, recreacionales, áreas de hábitat sensitivo al ruido, etc.).
- Disponer de un plan de manejo de los materiales peligrosos, considerando la protección de la salud de los trabajadores y la prevención de los impactos adversos sobre el ambiente. También, se considerarán los procedimientos para el transporte seguro y se adecuarán en concordancia con las leyes y normas existentes y los procedimientos se especificarán en los EIA y/o PAMA.
- Desarrollar planes de contingencia para el depósito y limpieza de derrames de combustible, materiales tóxicos y otros materiales peligrosos como parte de EIA y/o PAMA. Los desechos peligrosos serán almacenados adecuadamente de manera que se proteja la salud de los trabajadores y se prevenga el impacto adverso sobre el ambiente.
- Minimizar la descarga de desechos sólidos, líquidos y gaseosos. La descarga de desechos será adecuadamente tratada y dispuesta de una manera que prevenga impactos negativos en el ambiente receptor.

4. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

4.1. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

La ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) establece que el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

La ley de creación del SEIA incorpora la obligación de que todo proyecto de inversión público y/o privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan cau-

sar impactos ambientales negativos deberá contar necesariamente con una certificación ambiental, previamente a su ejecución. La certificación ambiental es la resolución que emite la autoridad competente aprobando el estudio de impacto ambiental.

La ley de creación del SEIA establece la siguiente categorización para los proyectos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación:

- a. **Categoría I:** Declaración de Impacto Ambiental (DIA).- Incluye los proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b. **Categoría II:** Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).- Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
- c. **Categoría III:** Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d).- Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o relocalización, pueden producir impactos ambientales negativos, cuantitativa o cualitativamente, significativos requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo.

De acuerdo a lo establecido por la ley de creación del SEIA, esta norma entrará en vigencia a la fecha de aprobación de su reglamento. Mientras esto último suceda las normas ambientales sobre EIA aplicables son las que han aprobado cada sector, teniendo en cuenta que, en cuanto se apruebe el reglamento, cada sector deberá adecuar sus procedimientos de evaluación de impacto ambiental a las categorías arriba mencionadas y no se podrá iniciar ninguna actividad si no cuenta previamente con la certificación ambiental aprobada de acuerdo a los procedimientos que entren en vigencia.

4.2. ¿En que casos se presenta?

En el caso de la solicitud de una concesión definitiva, se deberá presentar un estudio de impacto ambiental (EIA) ante la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Energía y Minas (MEM). Se requiere una concesión para los siguientes casos:

- a. La generación de energía eléctrica que utilice recursos hidráulicos y geotérmicos, cuando la potencia instalada sea superior a 10 MW.

- b. La transmisión de energía eléctrica, cuando las instalaciones afecten bienes del Estado y lo requieran la imposición de servidumbre por parte de éste.
- c. La distribución de energía eléctrica con carácter de servicio público de electricidad, cuando la demanda supere los 500 KW. No obstante, además debe tenerse en cuenta que el Reglamento Ambiental hace referencia a un tipo específico de concesiones, que son las definitivas. De acuerdo con el Decreto Ley N° 25844 la concesión definitiva permite utilizar bienes de uso público y el derecho de obtener la imposición de una servidumbre para la construcción y operación de centrales de generación y obras conexas, subestaciones y líneas de transmisión, redes y subestaciones de distribución para servicios públicos de electricidad. En consecuencia, las actividades eléctricas sometidas al proceso de evaluación de impacto ambiental son las indicadas en los incisos a., b. y c. siempre y cuando requieran para su ejecución, la utilización de bienes de uso público o la imposición de una servidumbre.

Asimismo, los sistemas eléctricos que se encuentren en operación, deberán presentar un EIA para los casos en los que se considere una ampliación de sus instalaciones en más del 50% de su capacidad instalada y/o un incremento en un 25% de su nivel actual de emisiones y/o que involucre la utilización de nuevas áreas. Por coherencia, debe entenderse que esta ampliación debe recaer sobre las actividades comprendidas en los incisos a., b. y c. o sobre actividades que debido a la ampliación quedan comprendidas en dichas categorías; de otro modo se rompería el esquema de la norma, que se basa por un lado en la magnitud de las operaciones y, por el otro, en la posible afectación de bienes del Estado o de terceros.

4.3. Contenido del EIA

El Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas determina que todo EIA deberá incluir lo siguiente:

- a. Un estudio de Línea de Base para determinar la situación ambiental y el nivel de contaminación del área en la que se llevarán a cabo las actividades eléctricas, incluyendo la descripción de los recursos naturales existentes, aspectos geográficos; así como aspectos sociales, económicos y culturales de las poblaciones o comunidades en el área de influencia del proyecto.
- b. Una descripción detallada del proyecto propuesto.
- c. La identificación y evaluación de los impactos ambientales previsible directos e indirectos al medio ambiente físico, biológico, socio-económico y cultural, de las diferentes alternativas y en cada una de las etapas del proyecto.

- d. Un detallado Programa de Manejo Ambiental, en el cual se incluyan las acciones necesarias tanto para evitar, minimizar y/o compensar los efectos negativos del proyecto, así como para potenciar los efectos positivos del mismo.
- e. Un adecuado programa de monitoreo que permita determinar el comportamiento del medio ambiente en relación con las obras del proyecto y las correspondientes medidas de mitigación de los impactos potenciales.
- f. Un plan de contingencia y un plan de abandono del área.

4.4. Aprobación del EIA

Los EIA serán aprobados por la DGAA del MEM. Para el caso de EIA para distribución eléctrica mayor a 30 Mw, transmisión eléctrica, generación termoeléctrica con potencia mayor a 10Mw, generación eléctrica, geotérmica y otras, se cuenta con un plazo de 120 días calendario para su evaluación y en el caso de EIA de distribución eléctrica menor a 30 Mw se cuenta con un plazo de 45 días calendario para su evaluación. Transcurrido el plazo sin que se emita ninguna resolución, el EIA presentado se tendrá por denegado.

4.5. EIA y las comunidades campesinas o nativas

Cuando se prevé que las actividades de los titulares de las concesiones y autorizaciones, afectarán a comunidades campesinas o nativas, éstos tomarán las medidas necesarias para prevenir, minimizar o eliminar los impactos negativos en los ámbitos sociales, culturales, económicos y de salud de la población.

5. PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL

El programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) es el programa que contiene el diagnóstico ambiental, identificación de impactos ambientales, priorización de las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones eléctricas los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones y/o vertimientos, a fin de poder cumplir con los límites máximos permisibles establecidos por la autoridad competente.

Las disposiciones del PAMA son aplicables a todas las concesiones y autorizaciones que se encuentren operando antes de la promulgación del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.

Se estableció que el plazo de la presentación del PAMA no debía ser mayor de 18 meses a partir de la fecha de vigencia del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, el mismo que debía ser presentado a la Dirección General de Electricidad (DGE) suscrito por un auditor ambiental debidamente registrado en el Ministerio. La DGE con la opinión favorable o desfavorable de la DGAA, según sea el caso, aprobaba u objetaba respectivamente el PAMA, en un plazo máximo que no excederá de 120 días calendario. De existir objeciones, éstas deberán absolverse en un plazo máximo de 60 días calendario.

Posteriormente, a partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 053-99-EM, las modificaciones de los PAMA deberán presentarse ante la DGAA. De existir observaciones en la modificación al PAMA; la DGAA notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de 90 días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud. Si en un plazo máximo de 30 días calendarios, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, estos estudios y documentos se darán por denegados.

Según lo señalado por el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, el PAMA deberá contener:

- a. Un programa de monitoreo para cada actividad eléctrica, identificando los problemas y efectos de deterioro ambiental y planteándose las probables alternativas de solución.
- b. Determinación de los impactos más severos, la trascendencia de los efectos contaminantes, la magnitud de las operaciones, la complejidad tecnológica del proyecto y la situación económica de los titulares.
- c. Un programa de inversiones.
- d. Un cronograma de ejecución del mismo.
- e. Documentación técnico-económica y demás información que el interesado considere pertinente adjuntar para justificar su PAMA.
- f. Un plan de contingencia, para prevenir o controlar, riesgos ambientales o posibles accidentes y desastres que se puedan ocasionar en las instalaciones eléctricas.
- g. Un programa de manejo y disposición de residuos.
- h. Un plan de cierre.
- i. Las inversiones anuales aprobadas por la autoridad competente para los programas a ejecutarse, en ningún caso serán inferiores al uno por ciento del valor de las ventas anuales.

6. PROGRAMA ESPECIAL DE MANEJO AMBIENTAL

El Decreto Supremo N° 041-2001-EM establece disposiciones para la presentación del Programa Especial de Manejo Ambiental (PEMA) en actividades de minería, hidrocarburos y electricidad.

Esta norma establece que pueden acceder a un PEMA aquellos titulares de las actividades de electricidad, entre otros, que se encuentren imposibilitados de continuar con la ejecución de su PAMA y su Plan de Cierre o Abandono por razones de caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual debían solicitar al OSINERG la autorización para su presentación ante la DGAA. La DGAA del MEM se encargará de evaluar y aprobar en un plazo máximo de 60 días calendarios, transcurrido dicho plazo sin que la autoridad se pronuncie, este PEMA quedará automáticamente denegado.

El PEMA debe estar sustentado en fundamentos técnicos, económicos, ecológicos, ambientales y sociales, debiendo contener además un cronograma de acciones e inversiones de los proyectos a ejecutarse y un programa de monitoreo y control de emisiones y efluentes. Sin embargo, la norma no establece un periodo máximo de ejecución de este PEMA, señalando únicamente que dicho plazo será fijado por la DGAA de acuerdo al caso específico.

7. INFORME ANUAL

Los titulares de las concesiones y/o autorizaciones deberán presentar anualmente un informe del ejercicio anterior, antes del 31 de marzo del año siguiente, suscrito por un auditor ambiental, registrado en el Ministerio, dando cuenta sobre el cumplimiento de la legislación ambiental vigente, recomendaciones del EIA si lo hubiera y de los PAMA aprobados previamente, así como un informe consolidado de los controles efectuados a sus emisiones y/o vertimientos de residuos conforme al anexo 2 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas

8. OPINIÓN DEL INRENA

8.1. Opinión previa favorable

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que en el caso de los estudios de impacto ambiental y las declaraciones de impacto ambiental de activida-

des a desarrollarse al interior de áreas naturales protegidas o de su zona de amortiguamiento requieren contar con la opinión previa favorable del INRENA, esto quiere decir que si no hay opinión previa, y además, si ésta no es favorable, ninguna autoridad puede aprobar los estudios de impacto ambiental o las declaraciones de impacto ambiental presentadas por el titular de la actividad.

8.2. Opinión técnica

De otro lado, el Decreto Supremo N° 056-97-PCM establece que los EIA y PAMA de los diferentes sectores productivos, en este caso hidrocarburos, que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, requerirán opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA.

Las actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables son:

- a. Alteración en el flujo y/o calidad de las aguas superficiales y subterráneas.
- b. Represamientos y canalización de cursos de agua.
- c. Remoción del suelo y la vegetación.
- d. Alteración de hábitats de fauna silvestre.
- e. Uso del suelo para el depósito de materiales no utilizables (relaves, desechos industriales, desechos peligrosos o tóxicos)
- f. Desestabilización de taludes.
- g. Alteración de fajas marginales (ribereñas)
- h. Deposición de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas)

La autoridad sectorial competente deberá remitir al INRENA copia de dichos documentos, para que en el plazo de 20 días emita su opinión técnica. De acuerdo a la norma, si el INRENA no se pronuncia dentro del plazo señalado, se entenderá que no tiene observaciones al EIA o PAMA, pudiendo la autoridad competente aprobarlos.

9. DIRECCIÓN GENERAL DE CAPITANÍAS Y PUERTOS

También debe observarse que la Dirección General de Capitanías y Puertos (DICAPI) del sector defensa es la autoridad marítima y en esta medida regula los aspectos de las

actividades que se desarrollan en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre del territorio de la República. Es competente para la aprobación de los EIA de los proyectos de construcción o ubicación de instalaciones acuáticas relacionadas con la evacuación de residuos a los cuerpos de agua, mediante Resolución Directoral N° 0052-96/DCG se ha establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Asimismo, es competente para la aprobación de los EIA relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos, atracaderos, espigones, rompeolas, terraplenes y otras instalaciones similares en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua) que este bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0283-96/DCG se ha establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Y finalmente, es competente en la aprobación de los EIA relacionados con los proyectos para operaciones de dragado en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua) que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG se ha establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con el Reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector energía y minas, la participación ciudadana forma parte del procedimiento de evaluación en el trámite de aprobación de un EIA, entre otros, la cual se efectuará en las siguientes modalidades:

10.1. Acceso público al EIA o EIAAsd y a sus resúmenes ejecutivos

La titular de la actividad presentará 2 copias digitalizadas e impresas del EIA o EIAAsd y el resumen ejecutivo respectivo a cada una de las entidades que se indican a continuación:

- a. Dirección General de Asuntos Ambientales del MEM.
- b. Dirección Regional de Energía y Minas.
- c. Municipalidad distrital del lugar en donde se llevará a cabo la audiencia pública.

Estas entidades se encargarán de poner a disposición de la ciudadanía dichos documentos, desde la fecha de publicación del aviso en el diario oficial El Peruano. Asimismo, la solicitud de copias del EIA o EIAAsd y/o resumen ejecutivo podrá ser solicitado a la DGAA, a la Dirección Regional de Energía y Minas correspondiente y/o a la

Municipalidad Distrital, el que deberá ser atendido en el plazo máximo de siete días útiles tratándose del resumen ejecutivo.

La provisión de copias del EIA o EIASd y del resumen ejecutivo estarán sujetas al pago de una tasa que refleje el costo de su reproducción. Las copias del resumen ejecutivo serán gratuitas hasta un límite máximo de 30 ejemplares. Asimismo, el EIA o EIASd y el resumen ejecutivo podrán ser entregados a los interesados en medio magnético y/o digital. La entrega de la información se efectuará respetando los plazos establecidos en los respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades involucradas. Sin perjuicio de lo anterior, el EIA o EIASd, según corresponda, será publicado en el portal de transparencia del MEM.

En el caso de los EIA para distribución menor a 30 MW, no se requiere de la realización de audiencia pública, sino solamente poner a disposición del público interesado el contenido del mismo:

Para tal efecto, el titular del proyecto presentará un ejemplar del mismo a la Municipalidad distrital, a la Dirección Regional de Energía y Minas de la zona en la que se desarrolle el proyecto y dos ejemplares a la DGAA del MEM. La disposición de dichos estudios se harán de conocimiento público a través de:

- a. Un aviso en el diario oficial El Peruano.
- b. Un aviso en un diario de la región de mayor circulación donde se desarrollará el proyecto.

Dichos avisos serán publicados dentro de los 10 días calendario siguientes al ingreso del estudio en el MEM. Asimismo, las copias de las páginas completas de dichas publicaciones, en las que pueda apreciarse claramente la fecha y diario utilizado, serán remitidas por el titular a la DGAA dentro de un plazo máximo de diez días calendario siguientes a la publicación del aviso, bajo apercibimiento de ser considerado como no presentado el estudio ambiental. Dichas publicaciones correrán por cuenta del titular solicitante.

10.2. Consulta previa

Esta constituido por talleres previos, que serán convocados por la DGAA, en coordinación con la autoridad regional del lugar en donde se pretende desarrollar el proyecto minero o energético. Su organización quedará a cargo del Estado y es aplicable en los siguientes casos:

- a. Con anterioridad al inicio de los estudios ambientales y en las zonas de influencia del proyecto, el Estado podrán realizar reuniones informativas dirigidas a la ciudadanía, informándoles de sus derechos y deberes ciudadanos, legislación ambiental y de las nuevas tecnologías a desarrollar en los proyectos.
- b. Durante la elaboración del EIA o EIASd, el titular difundirá la información sobre el proyecto y los avances en la elaboración del EIA o EIASd, recogiendo lo aportes e interrogantes de la ciudadanía. El Estado por su parte, a través de la Dirección Regional de Energía y Minas, informará sobre el marco jurídico aplicable.
- c. Presentando el EIA o EIASd al MEM, el titular del proyecto explicará a las autoridades sectoriales, regionales y a la ciudadanía en general los componentes del estudio ambiental, especialmente los posibles impactos sociales, culturales y ambientales, así como los planes de manejo ambiental y social para el control de tales impactos, recogiendo los aportes e interrogantes de los mismos.

El número de talleres será determinado por la DGAA en coordinación con la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva, en función de la envergadura del proyecto energético y de su incidencia territorial. Dichos talleres podrán estar a cargo de la autoridad regional, de la DGAA o representantes del titular del proyecto y de la entidad que elaboró el EIA o EIASd.

Sin perjuicio de la realización de estos talleres el titular podrá efectuar actividades participativas con la población respecto a los alcances del proyecto energético, en las cuales podrá intervenir la DGAA o la Dirección Regional de Energía y Minas como facilitadores del diálogo.

10.3. Audiencia pública

Es un acto público a cargo de la DGAA, en el cual se presenta a la ciudadanía el EIA o EIASd ingresado al MEM, registrándose las observaciones que formulen los participantes de la misma. Según sea el caso, podrá delegarse este acto en la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva; de ser así todos los aspectos concernientes a la audiencia podrán ser conducidos por la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva.

Ingresado el EIA o EIASd al MEM, en lo posible con un mínimo de talleres participativos previos, la DGAA o la Dirección Regional de Energía y Minas –si cuenta con la

delegación respectiva-, establecerán el lugar , día y hora para su sustentación en la audiencia pública correspondiente. Para tal fin, se tendrá en cuenta el centro poblado más cercano al proyecto y, el día y hora que garanticen una mayor asistencia de la población. Dependiendo de la envergadura del proyecto energético y de su incidencia territorial, la DGAA podrá establecer más de una audiencia pública en la localidad más cercana y también en otras localidades.

La DGAA, en coordinación con el titular, pondrá en conocimiento de la población involucrada el lugar, día y hora de la audiencia pública, a través de los siguientes medios:

- a. Un aviso en el diario oficial El Peruano y un aviso en un diario de mayor circulación en la localidad o localidades, con un mínimo de 40 días calendario ante de la fecha programada para la audiencia. Una copia del aviso publicado en el diario oficial El Peruano, deberá ser remitida por el titular del proyecto a la autoridad regional al día siguiente de publicado; la que a su vez la remitirá a las municipalidades de la zona de influencia directa del proyecto, en el término de la distancia.
- b. Cuatro anuncios diarios en una estación radial de mayor sintonía en la localidad o localidades donde se desarrollará el proyecto, los cuales deben difundirse durante cinco días después de publicado el aviso indicado en el numeral anterior, y durante diez días antes de la realización de la audiencia pública, debiéndose preear que el EIA o EIAsd y el resumen ejecutivo se encuentran a disposición de los interesados para su evaluación de considerarlo oportuno.

11. REGISTRO DE ENTIDADES AUTORIZADAS A REALIZAR UN EIA

Respecto de la elaboración del EIA, cabe señalar, que como en todos los sectores, éste debe ser preparado por un consultor registrado en el sector correspondiente. A través de la Resolución Ministerial N° 143-92-EM, se creó en el Ministerio de Energía y Minas, el Registro de entidades autorizadas a realizar estudios de impacto ambiental. Sin embargo, esta norma fue posteriormente dejada sin efecto por la Resolución Ministerial N° 580-98-EM/VMM, que reglamenta este Registro, manteniéndolo bajo la conducción de la DGAA.

Para la inscripción en el Registro, las empresas interesadas, deben presentar a la DGAA una solicitud acompañada de los siguientes requisitos:

- a. Testimonio de la Escritura Pública de Constitución Social, o Acta de Constitución Social, (el instrumento público que acredite la existencia de la entidad). El objeto social de la empresa debe estar dirigido a efectuar estudios de impacto ambiental.
- b. Escritura Pública de Inscripción de cualquier acto modificatorio en caso exista (representante legal, aumento de capital, modificación de estatutos, modificación de objeto social, etc.).
- c. Acreditación del representante legal.
- d. Relación del equipo técnico integrado por no menos de cinco (5) profesionales colegiados y especialistas en alguna de las disciplinas correspondientes a las ciencias naturales, ciencias sociales, ciencias de la salud, ciencias económicas y especialidades relacionadas con el desarrollo científica o tecnológico en general, como puede ser un profesional especializado en contaminación ambiental; geólogo, ingeniero geógrafo o experto en geomorfología; ingeniero sanitario ambiental, minero, electricista, mecánico-electricista, petrolero, industrial, agrónomo, forestal o químico; urbanista.
- e. Los profesionales del equipo no requieren tener relación laboral permanente con la empresa o institución, en cuyo caso será necesario una carta de compromiso en la que conste la obligación de prestar sus servicios para la elaboración de estudios de impacto ambiental que requieran de su participación.
- f. Currículum vitae de cada uno de los profesionales del equipo, con el certificado de habilitación del colegio profesional correspondiente; en el caso de profesionales extranjeros presentarán el documento que acredite su habilitación profesional expedido por el ente idóneo del país de procedencia.
- g. Cartas de compromiso de los profesionales.
- h. Relación de instrumentos especiales o idóneos para efectuar Estudios de Impacto Ambiental de propiedad de la empresa o institución.
- i. Recibo de pago por derecho de calificación y registro, ascendente al 15% de la UIT. La modificación de datos o la renovación del registro tiene un costo del 10% de la UIT.

La DGAA evaluará a la empresa solicitante calificándola legal y técnicamente. Para ello, podrá realizar una visita para verificar sus instalaciones y equipamiento. Una vez efectuada la evaluación, la DGAA aprobará o denegará la inscripción solicitada según corresponda, para lo cual cuenta con un plazo máximo de 30 días calendario. Si la autoridad competente no emite pronunciamiento dentro del plazo señalado, se entenderá aprobada la solicitud y automáticamente inscrita la entidad solicitante. En caso de aprobación, en la Resolución Directoral correspondiente se indicará el o los subsectores en que podrá desempeñarse la empresa ordenando su inscripción en el Registro. La vigencia de la inscripción será de dos años.

12. FISCALIZACIÓN

Posteriormente, mediante Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía – OSINERG se estableció que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las normas y disposiciones legales relacionadas a las actividades de electricidad e hidrocarburos podrá ser fiscalizado por el OSINERG a través de las empresas fiscalizadoras. En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 029-97-EM, Reglamento de Fiscalización de las Actividades Energéticas por Terceros se dispone que OSINERG tiene a su cargo el Registro de Fiscalizadoras, y que las personas naturales y jurídicas interesadas en inscribirse en este Registro deberán presentar su solicitud ante OSINERG con los requisitos indicados por la propia norma, siendo la designación de las empresas fiscalizadoras por periodos anuales renovables.

13. INFRACCIONES Y SANCIONES

Mediante Resolución del Consejo Directivo del OSINERG N° 028-2003-OS/CD se ha aprobado la Escala de Multas y Sanciones que aplicará el OSINERG¹⁰ por infracciones a las Leyes de Concesiones Eléctricas y Orgánica de Hidrocarburos y demás normas complementarias, estableciéndose lo siguiente:

¹⁰ Cabe señalar que esta norma entró en vigencia a partir del día siguiente de su publicación; sin embargo, la Resolución Ministerial N° 176-99-EM/SG del 23 de abril de 1999 se aplica a los casos que hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigencia de esta norma.

INFRACCIÓN	BASE LEGAL	SANCIÓN	MULTAS EN UIT			
			E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
Por incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el uso de recursos naturales	Arts. 107°, 108°, 109° y 110° de la Ley Arts. 201°, 213°, 214° y 215° inc. i) del Reglamento	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Por infracción a la conservación del medio ambiente al momento de ejecutar las cobras	Art. 9° y 31° inc. h) de la Ley. Art. 201° incs. B) y m) del Reglamento.	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Por no presentar el informe anual sobre el cumplimiento de la legislación ambiental durante el ejercicio anterior dentro del plazo establecido incluyendo el Anexo N° 2 del Reglamento de Protección Ambiental	Art. 31° inc. h) de la Ley.- Art. 201 inc. b) del Reglamento. Art. 8° del Reglamento de Protección Ambiental.	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Por presentar información incompleta, falsa o dolosa	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 201 inc. b) del Reglamento. Art. 8° del Reglamento de Protección Ambiental.	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Por no presentar el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).	Art. 25° y 47° inc. c) del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 1° de la R.D. 036-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT

INFRACCIÓN	BASE LEGAL	SANCIÓN	MULTAS EN UIT			
			E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
Por no presentar el cronograma de acciones e inversiones y porcentajes de avance físico mensualizado del PAMA al 31 de diciembre de cada año.	Arts. 25° y 47° inc. c) del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 1° de la R.D. 036-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Por no cumplir con el cronograma de inversiones contenido en el PAMA y aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales	Arts. 25° y 47° inc. c)n del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 1° de la R.D. 036-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Por considerar montos de inversión anual comprometidos menores al uno por ciento de las ventas anuales.	Art. 1° de la R.D. 036-97-EM/DGAA	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Por no presentar dentro de los plazos establecidos un Registro de Monitoreo	Arts. 25° y 47° inc. c) del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 9° de la R.D. 008-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT.
Por presentar el Registro de Monitoreo en forma incompleta	Arts. 25° y 47° inc. d) del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 9° de la R.D. 008-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT

INFRACCIÓN	BASE LEGAL	SANCIÓN	MULTAS EN UIT			
			E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
Cuando el titular de la concesión o autorización presente el registro de monitoreo con resultados que excedan los Límites Máximos Permisibles	Art. 7° del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 2° de la Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Por no contar con un Auditor Ambiental Interno	Art. 5° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-29-EM	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Cuando el Auditor Ambiental Interno incumpla las funciones expresadas en el Reglamento de Protección Ambiental	Art. 5° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-EM	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Por no cumplir con los compromisos considerados en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA)	Art. 13° y 20° del Reglamento de Protección Ambiental	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Por realizar el cierre sin contar con un Plan al término de la actividad eléctrica	Art. 34° inciso f) y Art. 22° inc. h) del Reglamento de Protección Ambiental, aprobado por D.S. 029-94-EM	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT

INFRACCIÓN	BASE LEGAL	SANCIÓN	MULTAS EN UIT			
			E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
Por no cumplir con los cronogramas de ejecución y/o programas de cierre.	Art. 14° inciso f) y Art. 23° inc. h) del Reglamento de Protección Ambiental	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Cuando el Plan de Contingencia no contemple el contenido mínimo establecido en el Reglamento de Protección Ambiental	Anexo I del Reglamento de Protección Ambiental	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Por no contar con un plan de manejo de residuos y productos peligrosos	Art. 42° inciso j) del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-EM	De 1 a 500 UIT	- (M) Hasta 100 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 350 UIT	- (M) Hasta 500 UIT
Cuando la construcción, operación y abandono de la actividad eléctrica ocasione un daño o deterioro ambiental	Art. 33° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-RM	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 250 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 750 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT
Cuando el titular de la concesión o autorización no cumpla con las disposiciones ambientales contempladas en la Ley y el Reglamento o las normas emitidas por la DGAA y OSINERG	Art. 31° inc. h) de la Ley y Art. 3° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-EM	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 250 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 750 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT.

14. AUTORIDAD COMPETENTE

14.1. Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas es el organismo central y rector del sector energía y minas y forma parte integrante del Poder Ejecutivo, encargado de formular y evaluar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, las políticas de alcance nacional en materia desarrollo sostenible de las actividades minero-energéticas. Asimismo, es la autoridad competente en asuntos ambientales referidos a las actividades minero-energéticas.

Cuenta dentro de su estructura orgánica, con los siguientes órganos técnicos normativos:

- a. **Dirección General de Electricidad (DGE):** está encargada de proponer y evaluar la política del subsector electricidad; proponer y/o expedir, según sea el caso, la normatividad necesaria del subsector electricidad; promover el desarrollo de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; y coadyuvar a ejercer el rol concedente a nombre del Estado para el desarrollo sostenible de las actividades eléctricas.
- b. **Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticas:** la cual tiene por objeto normar, promover y asesorar a la alta dirección en asuntos ambientales y en asuntos referidos a las relaciones de las empresas del sector energía y minas con la sociedad civil. Sus funciones son las siguientes:
 - Proponer la política y normas legales para la conservación y protección del ambiente; y para la promoción y fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas del sector con la sociedad civil.
 - Aprobar las normas técnicas para la adecuada aplicación de las regulaciones referidas a la conservación y protección del ambiente y al fortalecimiento de las relaciones armoniosas de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada en las actividades del sector.
 - Normar la evaluación de impactos ambientales y sociales derivados de las actividades del sector, estableciendo las medidas correctivas, necesarias para el control de dichos impactos.
 - Calificar y autorizar a instituciones públicas y privadas para que elaboren EIA en el sector.

- Evaluar y recomendar la aprobación de los EIA y los PAMA que se presenten al sector.
- Elaborar o promover estudios ambientales y sociales necesarios para el desarrollo y crecimiento de las actividades del sector.
- Evaluar las denuncias por transgresión de la normatividad ambiental sectorial vigente y proponer las sanciones que el caso amerite.
- Asesorar a la alta dirección en asuntos ambientales y en asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil que resulte involucrada con las actividades del sector.
- Promover el uso racional de los recursos naturales en los programas, proyectos y actividades del sector.
- Elaborar y promover programas de protección ambiental y de desarrollo autosostenible de la sociedad civil, en coordinación con las direcciones generales del sector y las instituciones que corresponda, a fin de que las empresas contribuyan con estos programas.
- Proponer proyectos y analizar solicitudes de cooperación técnica internacional vinculados con asuntos ambientales y las relaciones de las empresas con la sociedad civil.
- Proponer programas de entrenamiento y capacitación sobre temas ambientales y sobre asuntos referidos a las relaciones de las empresas con la sociedad civil, en el país o en el extranjero, tanto en el sector público como en el privado.
- Mantener actualizados los registros relacionados a los asuntos ambientales y los asuntos referidos a las relaciones de las empresas del sector con la sociedad civil involucrada.
- Otras funciones específicas que se le asignen.

14.2. OSINERG

El OSINERG es un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, encargado de fiscalizar a nivel nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades que desarrollan las empresas de los sub-sectores de electricidad e hidrocarburos, así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades. Esta entidad goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera. Cuenta con las siguientes funciones:

- Velar por el cumplimiento de la normatividad que regula la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario.
- Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los contratos de concesiones eléctricas y otras establecidas por ley.
- Fiscalizar que las actividades de los sub-sectores electricidad e hidrocarburos se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes.
- Fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades de los sub-sectores electricidad e hidrocarburos.

Asimismo, el OSINERG es la entidad encargada de fiscalizar que se cumplan los compromisos de inversión y las demás obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado en los sub-sectores electricidad e hidrocarburos, de acuerdo con lo establecido en los respectivos contratos. Finalmente, y tal como se ha señalado anteriormente, las funciones de fiscalización atribuidas al OSINERG pueden ser ejercidas a través de terceros, que pueden ser personas naturales o jurídicas debidamente calificadas, clasificadas y registradas por el OSINERG que serán contratadas y solventadas por este organismo.

IV. Sector pesquero

En el mes de marzo del 2001, el Ministerio de Pesquería, hoy Ministerio de la Producción, publicó el Reglamento de la Ley General de Pesca. Mediante esta norma se derogó al Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, que regulaba de manera integral la protección ambiental en el sector pesquero.

El Reglamento de la Ley General de Pesca regula las obligaciones y mandatos que tienen que cumplir las empresas pesqueras, incluso en materia de protección ambiental. Sin embargo la norma ha dejado varios vacíos, ya que se trata de una norma de carácter bastante general que no ha podido pronunciarse sobre todos los aspectos ambientales relevantes del sector pesquero. De manera general, dicho reglamento establece las obligaciones ambientales específicas que deben ser cumplidas por los titulares de actividades pesqueras, tanto en el caso en el que se vayan a iniciar operaciones como cuando se han venido realizando previamente a la aprobación de esta norma. Asimismo, se establecen como figuras centrales el estudio de impacto ambiental (EIA) y el programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA).

Cabe señalar que los reglamentos de protección ambiental de los diferentes sectores establecieron un régimen amparado en silencios administrativos positivos. Es decir, si no se emite pronunciamiento alguno dentro del plazo dispuesto para la aprobación de los instrumentos de protección ambiental del sector, éstos se dan por aprobados. No obstante, este criterio ha variado, pues la Ley de Procedimiento Administrativo General que entró en vigor en el año 2001, establece que en materia ambiental no procede el silencio administrativo positivo. Consecuentemente, vencido el tiempo transcurrido sin que se apruebe el EIA, o el PAMA correspondiente, deben considerarse como desaprobados, a menos que el plazo haya sido suspendido oportunamente por la autoridad.

A. MARCO GENERAL

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, pub. 22/12/92.²
- Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, pub. 14/03/2001³.

2. PROPIEDAD DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS

En el Perú todos los recursos naturales, incluyendo los hidrobiológicos, son de propiedad pública, es decir, que no son susceptibles de ser otorgados en propiedad privada. Este carácter se desprende de la propia Constitución Política de 1993 y de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales. Por ello, a partir de esta configuración pública del derecho de propiedad sobre los recursos hidrobiológicos, se establece que para el aprovechamiento de los mismos se requiere contar con un derecho temporal otorgado por el Estado.

Ese derecho temporal en el sector pesquero se manifiesta a través de cuatro modalidades:

a. *Concesión*

- Para la administración y usufructo de la infraestructura pesquera del Estado.
- Para la acuicultura que se realiza en terrenos públicos, fondos o aguas marinas o continentales.

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto de Urgencia N° 014-2001 (pub. 31/01/2001) y Ley N° 27460, Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura (pub. 26/5/2001).

³ Fe de erratas, pub 15/03/2001. Modificado por: Decreto Supremo N° 008-2002-PE (pub. 03/07/2002); Decreto Supremo N° 004-2002-PRODUCE (pub. 04/10/2002), Decreto Supremo N° 007-2002-PRODUCE (pub. 05/12/2002); Decreto Supremo N° 011-2002-PRODUCE (pub. 20/12/2002); Decreto Supremo N° 010-2003-PRODUCE (pub. 21/03/2003) y Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE (pub. 16/05/2003)

b. Autorización

- Para el desarrollo de la acuicultura en predios de propiedad privada.
- Para realizar actividades de investigación en los casos en que se utilicen embarcaciones, extraiga recursos hidrobiológicos, usen espacios acuáticos públicos u operen plantas de procesamiento (excepto los organismos públicos descentralizados del sector pesquero dedicados a investigación científico-pesquera y capacitación).
- Para el incremento de flota.
- Para la instalación de establecimientos industriales pesqueros o aumento de la capacidad del establecimiento industrial.
- Para la importación de recursos hidrobiológicos con fines ornamentales.

c. Permisos de pesca

- Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional.
- Para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera extranjera.
- Para la extracción y recolección de recursos hidrobiológicos sin uso de embarcaciones (excepto los artesanales y las personas naturales que realicen pesca de subsistencia y deportiva, ésta última sin el empleo de embarcaciones).
- Para la extracción de recursos hidrobiológicos con fines ornamentales.
- Para el funcionamiento de acuarios comerciales.

d. Licencia

- Para la operación de plantas de procesamiento de productos pesqueros.

Cabe señalar que cualquiera de estos derechos está sujeto al pago de tasas, en principio de carácter anual, y que de no ser estas canceladas, implicarán la caducidad de los derechos recibidos. Es decir, legalmente se exige el pago de un derecho de vigencia para el mantenimiento de las concesiones, autorizaciones, permisos y licencias.

3. ORDENAMIENTO PESQUERO

El ordenamiento pesquero se aprueba mediante reglamentos que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y las medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas.

Estos reglamentos consideran, entre otros, los objetivos del ordenamiento, y según sea el caso, el régimen de acceso, capacidad total de flota y procesamiento, temporadas de pesca, captura total permisible, artes aparejos y sistemas de pesca, tallas

mínimas, zonas prohibidas, requerimientos de investigación y acciones de control y vigilancia.

Para efectos de regular el aprovechamiento responsable de los recursos pesqueros, éstos se clasifican, según su grado de explotación en:

- a. **Inexplotados:** cuando no se ejerce explotación sobre el recurso. En estos casos, el Ministerio de la Producción fomentará la investigación de tales recursos mediante la realización de pescas exploratorias y experimentales, en cuyo caso se podrá gozar del derecho a disponer libremente del producto de la pesca. Estas actividades exploratorias y experimentales están exceptuadas del pago de derechos por permisos de pesca.
- b. **Subexplotados:** cuando el nivel de explotación que se ejerce permite márgenes excedentarios para la extracción del recurso. En los casos de recursos hidrobiológicos subexplotados, de oportunidad o altamente migratorios, se autorizan los incrementos de flota y se otorgarán los permisos de pesca procurando el crecimiento ordenado de sus pesquerías, en relación con el potencial de los recursos hidrobiológicos que se explotan, salvo que el Ministerio de la Producción considere que se puede poner en riesgo a otras especies, en cuyo caso podrá limitar el acceso a dichos recursos.
- c. **Plenamente explotados:** cuando el nivel de explotación alcanza el máximo rendimiento sostenible. En estos casos, el Ministerio de la Producción no autorizará incrementos de flota ni otorgará permisos de pesca que concedan acceso a esas pesquerías, bajo responsabilidad, salvo que se sustituya igual capacidad de bodega de la flota existente en la pesquería de los mismos recursos hidrobiológicos.

En el caso de que un recurso se encuentre afectado por el impacto de condiciones biológicas y oceanográficas adversas a su ecosistema que pudieran poner en riesgo su sostenibilidad, el Ministerio de la Producción, previo informe del IMARPE, podrá declararlo en recuperación y establecer regímenes provisionales de extracción de dicho recurso y/o de los recursos que comparten el mismo hábitat, como mecanismos de regulación del esfuerzo pesquero que permitan efectuar un seguimiento permanente del desarrollo poblacional de dichas pesquerías y asegurar su sostenibilidad.

B. NORMAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

1. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.⁴
- Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, pub. 22/12/92.⁵
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, pub. 23/04/2001.⁶
- Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca, pub. 14/03/2001⁷.
- Decreto Supremo N° 008-2002-PE, Reglamento de Inspecciones y del Procedimiento Sancionador de las infracciones en las actividades pesqueras y acuícolas, pub. 03/07/2002.⁸
- Decreto Supremo N° 002-2002-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, pub. 27/09/2002.⁹
- Resolución Ministerial N° 003-2002-PE, Protocolo de monitoreo de efluentes para la actividad pesquera de consumo humano indirecto y del cuerpo marino receptor, pub. 13/01/2002.
- Resolución Directoral N° 0052-96/DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con los efectos que pudiera causar la evacuación de residuos por tuberías a los cuerpos de agua, pub. 09/03/96.
- Resolución Directoral N° 0283-96/DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos y otros similares, pub. 25/10/96.

⁴ Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

⁵ Modificada por: Decreto de Urgencia N° 014-2001 (pub. 31/01/2001) y Ley N° 27460, Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura (pub. 26/05/2001).

⁶ Fe de erratas, pub. 04/05/2001.

⁷ Fe de erratas, pub. 15/03/2001. Modificado por: Decreto Supremo N° 008-2002-PE (pub. 03/07/2002); Decreto Supremo N° 004-2002-PRODUCE (pub. 04/10/2002), Decreto Supremo N° 007-2002-PRODUCE (pub. 05/12/2002); Decreto Supremo N° 011-2002-PRODUCE (pub. 20/12/2002); Decreto Supremo N° 010-2003-PRODUCE (pub. 21/03/2003) y Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE (pub. 16/05/2003)

⁸ Modificado por: Decreto Supremo N° 004-2002-PRODUCE (pub. 04/10/2002) y Decreto Supremo N° 010-2002-PRODUCE (pub. 20/12/2002) y Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE (pub. 16/05/2003)

⁹ Modificado por: Decreto Supremo N° 006-2003-PRODUCE (pub. 21/02/2003).

- Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG, Lineamientos para el desarrollo de estudios de impacto ambiental, relacionados con proyectos para operaciones del dragado en área acústica bajo el ámbito de la DICAPI, pub. 02/09/2000.

2. OBLIGACIONES AMBIENTALES ESPECÍFICAS

Los titulares de actividades pesqueras son responsables de los efluentes, emisiones, ruidos y disposición de desechos que generen o que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad de las personas, de los efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales, incluyendo los hidrobiológicos, y de los efectos o impactos resultantes de sus actividades.

Asimismo, es obligación del titular ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y, en consecuencia, realizar las acciones necesarias para prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo de las mismas, a través de la implementación de prácticas de prevención de la contaminación y procesos con tecnologías limpias, prácticas de reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final. Están obligados a adoptar medidas destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y de los ecosistemas que les sirven de sustento.

En el caso de la transferencia del derecho administrativo otorgado para desarrollar una actividad pesquera o acuícola determinada, el adquirente está obligado a ejecutar las medidas de mitigación comprendidas en el PAMA, EIA o DIA, aprobado al anterior titular o cuando se establezca deberá adecuarlas a la normatividad ambiental vigente. La misma obligación rige en caso de fusión o escisión de empresas.

3. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

3.1. Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

La ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) establece que el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

La ley de creación del SEIA incorpora la obligación de que todo proyecto de inversión público y/o privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos deberá contar necesariamente con una certificación ambiental, previamente a su ejecución. La certificación ambiental es la resolución que emite la autoridad competente aprobando el estudio de impacto ambiental.

La ley de creación del SEIA establece la siguiente clasificación para los proyectos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación:

- a. **Categoría I.** Declaración de impacto ambiental (DIA). Incluye los proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b. **Categoría II.** Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
- c. **Categoría III.** Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o relocalización, pueden producir impactos ambientales negativos, cuantitativa o cualitativamente, y significativos, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo.

De acuerdo a lo establecido por la ley de creación del SEIA, esta norma entrará en vigencia a la fecha de aprobación de su reglamento. Mientras esto último suceda, las normas ambientales sobre EIA aplicables son las que han aprobado cada sector, teniendo en cuenta que, en cuanto se apruebe el reglamento, cada sector deberá adecuar sus procedimientos de evaluación de impacto ambiental a las categorías arriba mencionadas y no se podrá iniciar ninguna actividad si no cuenta previamente con la certificación ambiental aprobada de acuerdo a los procedimientos que entren en vigencia.

3.2. ¿En qué caso se presenta?

Las empresas que realizan actividades pesqueras deberán realizar un estudio de impacto ambiental (EIA) previo al otorgamiento de la concesión, autorización, permiso o licencia que corresponda de acuerdo con sus operaciones, para las siguientes actividades:

- El procesamiento industrial y la instalación de un establecimiento industrial pesquero.
- La acuicultura, de acuerdo a su norma específica.

- El desarrollo de infraestructura por parte del Estado o el sector privado para la actividad de extracción de menor escala y el procesamiento artesanal.
- La ampliación de capacidad de producción de establecimientos industriales pesqueros.
- La investigación en los casos que se utilicen espacios acuáticos públicos u operen plantas de procesamiento.
- La introducción de recursos hidrobiológicos para fines ornamentales.
- La ampliación de operaciones o modificación de sus condiciones originales de las actividades a que se refieren los incisos anteriores, en los casos que implique riesgo ambiental.

Para las actividades de extracción y procesamiento pesquero, previo al otorgamiento del correspondiente permiso de pesca o licencia de operación y una vez aprobado el EIA, se verificará en forma directa o a través de auditores o inspectores ambientales el cumplimiento de las medidas de mitigación dispuestas en el EIA. En el caso de desarrollo de actividades de acuicultura, esta verificación se realizará con posterioridad al otorgamiento de la concesión o autorización correspondiente, siendo de aplicación las sanciones pertinentes en el caso de que se incumpla con adoptar las referidas medidas.

Cabe señalar que el Reglamento de la Ley General de Pesca no ha precisado cual debe ser el contenido del EIA.

3.3. Aprobación del EIA

Los EIA se deben presentar ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería en 2 ejemplares, la misma que deberá revisar y emitir resolución sobre el EIA en un plazo máximo de 30 días. De no emitirse resolución de aprobación o comunicación alguna que expresa o fundamentadamente (de forma sustentada) suspenda o prorogue el plazo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se tendrá por rechazado el EIA y denegada la certificación ambiental.

4. DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Están sujetas a la presentación de una declaración de impacto ambiental (DIA) las siguientes actividades:

- a. El procesamiento artesanal.
- b. La ampliación de operaciones cuando la misma no implique riesgo ambiental.
- c. La acuicultura, de acuerdo a su norma específica.

Las DIA se deben presentar ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería del Ministerio de la Producción, la misma que deberá revisar y emitir resolución sobre la DIA en un plazo máximo de 20 días. De no emitirse resolución de aprobación o comunicación alguna que expresa o fundamentadamente (de forma sustentada) suspenda o prorrogue el plazo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34. I. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se tendrá por rechazada la DIA y denegada la certificación ambiental.

5. PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL

De acuerdo a lo establecido por el ya derogado Reglamento de la Ley General de Pesca publicado el 15 de enero de 1994 (Decreto Supremo N° 01-94-PE), las empresas que estaban realizando actividades de procesamiento pesquero cuando se aprobó el mencionado reglamento, debieron cumplir con la presentación de su programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) el 15 de diciembre de 1994.

Sin embargo, posteriormente el Decreto Supremo N° 004-99-PE, Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas (ya derogado por el nuevo Reglamento de la Ley General de Pesca aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE) otorgó una nueva magnitud al PAMA, confiriéndole carácter permanente, ya que establecía que las empresas deberían implementar un nuevo PAMA cada vez que el Ministerio de Pesquería, hoy Ministerio de la Producción apruebe una norma que contenga obligaciones ambientales que impliquen una adecuación gradual.

Respecto de los PAMA presentados en diciembre de 1994, el Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas indicaba que el antiguo Ministerio de Pesquería debía evaluar el grado de cumplimiento de los PAMA que venían ejecutando las empresas y titulares de actividades pesqueras y acuícolas, y que en caso de determinarse que se estaban incumpliendo los objetivos y metas establecidos en dichos programas, las empresas o titulares correspondientes debían realizar un nuevo PAMA, en base a las disposiciones que establecía el reglamento ambiental.

El derogado reglamento ambiental establecía que la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligados los titulares de actividades pesqueras y

acuícolas se realiza a través de los PAMA, cuyo plazo de ejecución no excederá de 5 años contados a partir de su aprobación.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 012-2001-PE señala que los PAMA son exigibles a las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividad pesquera o acuícola a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación gradual. En cuanto a los plazos y condiciones de presentación de los informes ambientales, de los programas de monitoreos de efluentes, emisiones y del cuerpo receptor, y del PAMA, se especificarán en las guías técnicas pertinentes.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería podrá extender el plazo de adecuación por un plazo no mayor de 2 años, en los casos en que los PAMA contengan acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las guías técnicas ambientales.

El PAMA debe ser presentado ante la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería, para que ésta en un plazo que no deberá exceder de 30 días, apruebe u objete el PAMA. En caso de falta de pronunciamiento de la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería (la no expedición de la resolución correspondiente), de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1. de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se entenderá rechazado el PAMA.

6. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

Todas las empresas pesqueras están obligadas a ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental, con el objeto de prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, los impactos ambientales negativos de sus actividades, así como para potenciar los efectos positivos, incluir el compromiso de ejecutar las medidas de mitigación correspondientes y las acciones destinadas a la conservación de los recursos hidrobiológicos y los ecosistemas que les sirven de sustento.

7. PROGRAMAS DE MONITOREO

Los titulares de actividades pesqueras están obligados a realizar programas de monitoreo ambiental periódicos y permanentes para evaluar la carga contaminante de sus

efluentes y emisiones, en el cuerpo receptor y en el área de influencia de su actividad, con el objeto de:

- a. Determinar la eficiencia de las medidas de prevención y control de la contaminación.
- b. Evaluar la calidad de los cuerpos receptores y las variaciones de sus cargas contaminantes.
- c. Evaluar el cumplimiento de metas referidas a la reducción de emisiones y vertimientos propuestos y el cumplimiento de normas legales.

Los programas de monitoreo de efluentes, emisiones y del cuerpo receptor se realizarán con la frecuencia que fije el PAMA y conforme a los protocolos aprobados por el Ministerio de la Producción. Los resultados de estos programas serán presentados a la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería para su evaluación y verificación. Los costos que demanden los servicios de ejecución de los programas de monitoreo de efluentes, emisiones y cuerpo receptor serán sufragados por los titulares de las actividades pesqueras o acuícolas.

8. PLAN DE ABANDONO

En el plan de abandono se establecerán las acciones de responsabilidad del titular de la actividad, respecto de las áreas utilizadas en la actividad pesquera y acuícola que se abandonen o hayan sido deterioradas por dicha actividad a fin de que éstas sean recuperadas o mejoradas.

El plan de abandono del área o de la actividad tanto en el EIA o PAMA, deberá incluir las medidas que permitan la eliminación o minimización de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, producto de la actividad y de sus impactos adversos al ambiente en el corto, mediano y largo plazo. Asimismo, deberán considerar la restauración o mejoramiento del área afectada.

9. EXCEPCIÓN DE PRESENTAR UN EIA O UN PAMA

De acuerdo a lo establecido por el Reglamento de la Ley General de Pesca, los titulares de las actividades artesanales y de acuicultura de subsistencia o de menor escala y las comunidades nativas y campesinas que desarrollen actividades de subsistencia o de menor escala, están exceptuados de la presentación de EIA o PAMA.

10. GUÍAS DE MANEJO AMBIENTAL

Además de lo establecido por el Reglamento de la Ley General de Pesca, así como por las normas complementarias que regulen las actividades pesqueras y acuícolas, el Ministerio de la Producción elaborará y aprobará guías técnicas que contendrán los lineamientos de manejo ambiental para las actividades pesqueras y acuícolas.

En esta medida, la elaboración de los EIA y DIA se realizará de acuerdo a las guías técnicas publicadas. Asimismo, los plazos y condiciones de presentación de los informes ambientales, de los programas de monitoreos de efluentes, emisiones y del cuerpo receptor, y del PAMA, se especificarán en las guías técnicas pertinentes.

Al respecto, cabe señalar que en el 2001 se ha elaborado la Guía para la elaboración de evaluación de impacto ambiental para la industria de harina y aceite de pescado y la Guía para la elaboración de programas de adecuación y manejo ambiental para la industria de harina y aceite de pescado, sin embargo a la fecha ambas guías aún no han sido aprobados mediante norma legal por el Ministerio de la Producción.

11. OPINIÓN DEL INRENA

11.1. Opinión previa favorable

El Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que los estudios de impacto ambiental y las declaraciones de impacto ambiental de actividades a desarrollarse al interior de áreas naturales protegidas o de su zona de amortiguamiento requieren contar con la opinión previa favorable del INRENA. Esto quiere decir que si no hay opinión previa, y además, si ésta no es favorable, ninguna autoridad puede aprobar los estudios de impacto ambiental o las declaraciones de impacto ambiental presentados por el titular de la actividad.

11.2. Opinión técnica

El Decreto Supremo N° 056-97-PCM establece que los EIA y PAMA de los diferentes sectores productivos, en este caso pesqueros, que consideren actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables agua, suelo, flora y fauna, previamente a su aprobación por la autoridad sectorial competente, requerirán opinión técnica del Ministerio de Agricultura, a través del INRENA.

Las actividades y/o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales renovables son las siguientes:

- a. Alteración en el flujo y/o calidad de las aguas superficiales y subterráneas.
- b. Represamientos y canalización de cursos de agua.
- c. Remoción del suelo y la vegetación.
- d. Alteración de hábitats de fauna silvestre.
- e. Uso del suelo para el depósito de materiales no utilizables (relaves, desechos industriales, desechos peligrosos o tóxicos).
- f. Desestabilización de taludes.
- g. Alteración de fajas marginales (ribereñas).
- h. Deposición de desechos en el ambiente léntico (lagos y lagunas).

La autoridad sectorial competente deberá remitir al INRENA copia de dichos documentos, para que en el plazo de 20 días emita su opinión técnica. De acuerdo a la norma, si el INRENA no se pronuncia dentro del plazo señalado, se entenderá que no tiene observaciones al EIA o PAMA, pudiendo la autoridad competente aprobarlos.

12. DIRECCIÓN GENERAL DE CAPITANÍAS Y PUERTOS

También debe observarse que la Dirección General de Capitanías y Puertos (DICAPI) del sector defensa, es la autoridad marítima y en esta medida regula los aspectos de las actividades que se desarrollan en los ámbitos marítimo, fluvial y lacustre del territorio de la República. Es competente para la aprobación de los EIA de los proyectos de construcción o ubicación de instalaciones acuáticas relacionadas con la evacuación de residuos a los cuerpos de agua. Mediante Resolución Directoral N° 0052-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Asimismo, es competente para la aprobación de las EIA relacionados con proyectos de construcción de muelles, embarcaderos, atracaderos, espigones, rompeolas, terraplenes y otras instalaciones similares en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0283-96/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

Y finalmente, es competente en la aprobación de los EIA relacionados con los proyectos para operaciones de dragado en un área acuática (mar o cualquier cuerpo de agua)

que esté bajo la jurisdicción de la DICAPI. Mediante Resolución Directoral N° 0397-2000/DCG se han establecido los lineamientos para el desarrollo de estos EIA.

13. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Ministerio de la Producción establecerá los mecanismos que aseguren la participación de la comunidad del sector productivo privado en el proceso de calificación de los EIA y de los PAMA que se le presenten y previo a su aprobación, incluyendo la audiencia pública y el acceso a la información. En vista de que no se cuenta con una normativa o programa que establezca directrices respecto a la participación pública, se ha planteado la necesidad de elaborar una guía de participación pública.

Sin perjuicio de lo anterior, el EIA deberá presentar un capítulo que contenga los esfuerzos que se han hecho para lograr la participación pública hasta el momento en que se envía el EIA. Entre la información que hay que incluir en cuanto a la participación ciudadana se tiene:

- Identificación de los diferentes sectores del público que han participado.
- Objetivos de la participación ciudadana (necesidades del proponente y deseos de los ciudadanos).
- Actividades y programas de participación ciudadana (qué sistemas se han seguido para que el público conozca y opine).
- Resultados de la participación ciudadana.
- Organizaciones locales, grupos sociales, instituciones que han servido como canalizadores de la información (si se han utilizado estos grupos).

14. REGISTRO DE CONSULTORES AMBIENTALES

La Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería del Ministerio de la Producción es la encargada de llevar el registro administrativo en el cual se deben inscribir las personas naturales o jurídicas autorizadas para la elaboración del EIA o del PAMA en actividades pesqueras o acuícolas. Este registro tiene vigencia de un año, luego del cual deberán renovar su inscripción.

Los consultores ambientales son responsables de la veracidad e idoneidad de la información contenida en los documentos que suscriban, sin perjuicio de la responsabilidad del titular de la actividad por su cumplimiento.

15. FISCALIZACIÓN

La Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia y la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería son los entes fiscalizadores que se encargan de la verificación y evaluación, según sus competencias, de los hechos que constituyan infracción ambiental al Reglamento de la Ley General de Pesca.

En cuanto a las denuncias por las acciones u omisiones que a su juicio constituyan infracción en materia ambiental al Reglamento de la Ley General de Pesca, estas pueden ser interpuestas por los gobiernos locales, las dependencias y los organismos con competencia ambiental, ante la Dirección Nacional de Seguimiento, Control y Vigilancia y ante las direcciones regionales de pesquería.

En el caso de que se presenten situaciones de conflicto o de resistencia a cualquier acción de verificación y fiscalización que ejecuten la Dirección Nacional de Seguimiento, Vigilancia y Control y la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería, se recurrirá al apoyo de las fuerzas del orden, la autoridad marítima o Fiscalía, según corresponda.

Los auditores e inspectores ambientales son responsables de la veracidad e idoneidad de la información contenida en los documentos que suscriban, sin perjuicio de la responsabilidad del titular de la actividad por su cumplimiento.

16. INFRACCIONES Y SANCIONES

El Reglamento de inspecciones y del procedimiento sancionador de las infracciones en las actividades pesqueras y acuícolas regula los procedimientos de inspección y los sancionadores, asimismo establece el cuadro de infracción y sanciones. A continuación un cuadro que resume las infracciones y sanciones en materia de protección ambiental:

Código	Infracción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción
5	Extraer especies hidrobiológicas con métodos ilícitos, con el uso de explosivos, materiales tóxicos, sustancias contaminantes y otros elementos cuya naturaleza ponga en peligro la vida humana o los propios recursos hidrobiológicos; así como llevar a bordo tales materiales.	Suspensión del permiso o inmovilización de E/P por quince días efectivos de pesca No No	Decomiso y Multa Multa Decomiso y Multa	Por extraer utilizando explosivos: E/P artesanal: 5 UIT E/P menor escala: 15 UIT E/P mayor escala: 25 UIT Sin uso de embarcación: 1 UIT Por llevar a bordo explosivos: E/P artesanal: 2 UIT E/P menor escala: 5 UIT E/P mayor escala: 10 UIT En los demás supuestos: 1 UIT
22	Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realicen al personal de IMARPE, los observadores y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente.	No No No No No No	Multa Multa Multa Multa Multa Multa	- Si EIP se encuentra operando al momento de la inspección. Capacidad instalada x 0.25 UIT - Si EIP no se encuentra operando al momento de la inspección: Capacidad instalada x 0.05 UIT - Si EIP se dedica exclusivamente a la elaboración de productos para CHD: 2 UIT - Si es centro acuícola: Menor escala: 0.5 UIT. Mayor escala: 1 UIT - Si se trata de una embarcación pesquera: Capacidad de bodega en m ³ x 0.05 UIT - Por no permitir la presencia de un representante del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana –IIAP en la investigación realizada: 0.2 UIT.

Código	Infracción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción
25	Suministrar información incorrecta o incompleta a las autoridades competentes o negarles acceso a los documentos relacionados con la actividad pesquera, cuya presentación se exija	No	Multa	0.5 UIT por cada infracción.
26	No presentar reportes, resultados, informes correspondientes u otros documentos cuya presentación se exija, en la forma, modo y oportunidad que establezca la normatividad vigente o la resolución administrativa correspondiente.	No	Multa	0.1 UIT por cada infracción.
42	Explotación de recursos al interior de áreas naturales protegidas en la amazonía, con el uso de embarcaciones de mayor escala y redes honderas.	No	Multa	Cantidad de recursos por factor del recurso por 3.
44	Operar plantas de procesamiento de harina y aceite de pescado o sistemas de tratamiento de residuos y desechos, sin contar con equipos eficientes de tratamiento de efluentes de acuerdo a su capacidad instalada, o teniéndolos no utilizarlos.	No	Suspensión	En caso de no contar con los citados equipos: No menor de tres (3) días efectivos de procesamiento y hasta que cumpla con la instalación u operatividad hasta por un máximo de 90 días, caso contrario se cancelará el derecho. En caso de no utilizar dichos equipos e instrumentos: tres (3) días efectivos de procesamiento.

Código	Infracción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción
45	Operar plantas de procesamiento de productos para consumo humano directo sin contar con sistemas de tratamiento y disposición de residuos y desechos, o teniéndolos no utilizarlos en el proceso de producción	No	Suspensión Suspensión	En caso de no contar con los citados sistemas: No menor de tres (3) días efectivos de procesamiento y hasta que cumpla con la instalación u operatividad hasta por un máximo de 90 días, caso contrario se cancelará el derecho. En caso de no utilizar dichos equipos e instrumentos: tres (3) días efectivos de procesamiento.
46	Secar a la intemperie desechos sólidos provenientes de la actividad pesquera.	No	Multa	– Si los residuos provienen de la actividad de enlatado: 3 por (cantidad de residuos en TM entre 3.5) por valor de TM de harina residual en UIT. – Si los residuos provienen de la actividad de congelado o crudo: 3 por (cantidad de residuos en TM entre 5.5.) por valor de
47	Abandonar o arrojar en las playas y riberas o arrojar al agua desperdicios, materiales tóxicos, sustancias contaminantes u otros elementos u objetos que constituyan peligro para la navegación o la vida, o que deterioren el medio ambiente, alteren el equilibrio del ecosistema o causen otros perjuicios a las poblaciones costeras.	No	Multa	– En EIP donde se elabore harina y aceite de pescado: Capacidad instalada en t/h x 0.5 UIT – En embarcaciones pesqueras: Capacidad de bodega en m ³ x 0.2 UIT – En establecimiento industrial o artesanal pesquero o persona natural dedicado exclusivamente a la elaboración de productos para consumo humano directo: 2 UIT.

Código	Infracción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción
48	Alterar o destruir habitats o ecosistemas en perjuicio de la sostenibilidad de los recursos y especies que en ellos habiten permanente o temporalmente.	No	Multa	5 UIT
49	Destruir o dañar manglares y estuarios	No	Multa	10 UIT x Ha destruida o dañada
50	No presentar los resultados de los protocolos de monitoreo en forma mensual	No	Suspensión	Hasta que cumpla con la presentación hasta por un máximo de 90 días efectivos de procesamiento, caso contrario se cancelará el derecho.
51	No instalación de la primera y segunda fase de equipos de agua de bombeo, tenerlos inoperativos o teniéndolos no utilizarlos en el proceso de producción.	No	Suspensión Suspensión	En caso de no contar con los citados equipos o tenerlos inoperativos: No menor de tres (3) días efectivos de procesamiento y hasta que cumpla con la instalación u operatividad hasta por un máximo 90 días, caso contrario se cancelará el derecho. En caso de no utilizar dichos equipos e instrumentos: tres (3) días efectivos de procesamiento.
52	Vertimiento al medio ambiente de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento previo	Suspensión de la licencia por quince (15) días efectivos de procesamiento	Multa	Capacidad instalada x 0.7 UIT

Código	Infraacción	Medida Cautelar	Sanción	Determinación de la sanción
53	Incumplimiento de compromisos ambientales en las actividades pesqueras y acuícolas presentados ante la autoridad competente	No	Suspensión Multa	No menor de tres (3) días efectivos de procesamiento y hasta que cumpla con la instalación u operatividad hasta por un máximo de 90 días, caso contrario se cancelará el derecho. Tratándose de actividades acuícolas: Acuicultura de subsistencia: 0.1 UIT Acuicultura de menor escala: 0.5 UIT Acuicultura de mayor escala: 1 UIT

Factor del recurso = Precio promedio anual del recurso expresado en UIT.

17. MARCO INSTITUCIONAL

La Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería es el órgano técnico normativo encargado de proponer a la Alta Dirección los lineamientos de política para que el desarrollo de la actividad pesquera guarde armonía con la conservación del medio ambiente y con criterio de sostenibilidad y preservación de los recursos naturales. Depende del Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción. Sus funciones son:

- Formular y proponer a la Alta Dirección, las políticas y estrategias para que el desarrollo de la actividad pesquera guarde armonía con el medio ambiente.
- Proponer y supervisar normas y medidas de control para evitar el daño ambiental, así como velar por su cumplimiento.
- Evaluar, calificar y aprobar a las instituciones públicas y privadas que se dedican a la elaboración de estudios ambientales del subsector pesquería.
- Certificar los estudios ambientales en el subsector pesquería.
- Promover, apoyar y supervisar estudios en materia ambiental, así como el uso de tecnologías limpias.
- Promover, apoyar y supervisar la ejecución de programas y acciones de capacitación y perfeccionamiento profesional en el ámbito de su competencia.
- Promover la educación ambiental en el ámbito de colegios, gremios, comunidades y población urbana y rural, en coordinación con el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional del Ambiente y otras entidades con fines similares para lograr la participación de la comunidad.
- Participar en comisiones técnicas de su competencia.
- Expedir resoluciones directorales en asuntos de su competencia.
- Administrar el registro y archivo de las resoluciones que expida.
- Autenticar las copias de las resoluciones emitidas pro su Despacho.
- Atención de los Protocolos y convenios internacionales vinculados al tema ambiental.

18. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Antiguamente se consideraba que los recursos hidrobiológicos eran recursos naturales ilimitados. Sin embargo, con el desarrollo de los conocimientos y la evolución dinámica de las pesquerías a partir de los años setenta, esta concepción ha desaparecido al verificarse que estos recursos naturales, a pesar de ser renovables, son limitados y por tanto tienen que someterse a una regulación adecuada a efectos de lograr su sostenibilidad.

El problema que actualmente enfrenta la pesquería peruana se centra en el sobredimensionamiento de la flota nacional dedicada a la extracción de recursos hidrobiológicos, especialmente la anchoveta, la sardina y merluza, algunos de los cuales son utilizados para el procesamiento de harina y aceite de pescado. Además, durante la década del noventa se realizó una mayor inversión en la estructura productiva —embarcaciones y plantas—, todo lo cual generó un mayor nivel de esfuerzo pesquero y por tanto un sobredimensionamiento de la capacidad instalada y una sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos.

De acuerdo a las cifras del Ministerio de la Producción, se estima que existe un excedente de 50% de capacidad de bodega y captura respecto de la biomasa promedio, en términos de conservación de los recursos hidrobiológicos. Además, la capacidad de procesamiento de harina es por lo menos dos veces superior a la requerida.

En esta medida, la regulación de las pesquerías es un caso que exige cada vez mayor atención. Actualmente, además del marco normativo general del sector pesquero, se han aprobado reglamentos de ordenamiento que tienen por finalidad establecer los principios, las normas y medidas regulatorias aplicables a los recursos hidrobiológicos que deban ser administrados como unidades diferenciadas.

Entre los referidos reglamentos de ordenamiento pesquero, se aprobó en 1998 el Plan de Ordenamiento Pesquero para la Promoción de Nuevas Pesquerías, en donde se establece como una forma de ordenamiento eficaz que permite racionalizar efectivamente el esfuerzo pesquero, el sistema de cuotas individuales de pesca (CIPs). Mediante este sistema, se asigna al inicio un determinado porcentaje de la captura total permisible a los armadores pesqueros, de manera que esta cuota representa el derecho de pescar la cantidad de la captura total permisible que se establezca en el futuro para cada temporada de pesca de la especie o especies autorizadas. Es aún difícil aplicar este sistema en el Perú; sin embargo, ésta es una iniciativa que puede ayudar a regular a la pesquería peruana a efectos de lograr la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos.

Asimismo, cabe mencionar que si bien es cierto se ha desarrollado un conjunto de disposiciones e instrumentos de gestión ambiental encaminados a regular el sector pesquero, aún existen ciertos vacíos y deficiencias que requieren cubrirse y superarse.

En esta medida, resulta de vital importancia que el sector pesquero apruebe las guías de manejo ambiental, a efectos de que se pueda establecer claramente cual es el contenido de la DIA, EIA o PAMA, definir aspectos relacionados al programa de monitoreo

o plan de abandono, entre varios temas. Asimismo, es necesario que defina su régimen de consultoría y auditoría ambiental.

Finalmente, un aspecto que se considera también en la parte correspondiente al sector industria, es el fortalecimiento de la unidad ambiental del sector, más aún ahora que se han fusionado los antiguos ministerios de Industria y Pesquería, a los que luego se ha programado incorporar al Ministerio de Energía y Minas y el de Agricultura.

Debe tenerse en cuenta que la unidad ambiental debe tener la mayor jerarquía posible para poder influir de manera positiva en la actuación de los órganos de línea del Ministerio de la Producción. De esta forma, sería importante dotar a la unidad ambiental de recursos humanos y financieros suficientes y darle categoría de vice ministerio, más aún cuando el Ministerio de la Producción va a concentrar diversos sectores, distintos entre sí.

V. Sector industrial

En el mes de octubre de 1997, el antiguo Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), hoy Ministerio de la Producción, publicó el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, el cual se constituyó en la norma central que integra las obligaciones y mandatos que tienen que cumplir las empresas industriales manufactureras, en materia de protección ambiental. El reglamento establece los lineamientos de la política ambiental del sector, así como las obligaciones específicas que deben cumplir los titulares de actividades industriales, sea que recién vayan a iniciar operaciones o las hayan venido realizando previamente a la aprobación de esta norma.

Siguiendo el esquema de los reglamentos de protección ambiental previos, el reglamento de protección ambiental del sector se centró en el EIA y el PAMA, dándoles un contenido coherente con la normatividad vigente, pero enfatizando su carácter preventivo y la importancia de que la población se involucre en la toma de decisiones.

En base al mandato establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el reglamento establece que todos los instrumentos de gestión ambiental que se presentan ante el sector, deben ser elaborados y suscritos por los consultores ambientales registrados ante el Ministerio de la Producción.

Cabe señalar que los reglamentos de protección ambiental de los diferentes sectores establecieron un régimen amparado en silencios administrativos positivos. Es decir, si no se emite pronunciamiento alguno dentro del plazo dispuesto para la aprobación de los instrumentos de protección ambiental del sector, éstos se dan por aprobados. No obstante, este criterio ha variado, pues la Ley de Procedimiento Administrativo General que entró en vigor en el año 2001, establece que en materia ambiental no procede el silencio administrativo positivo. Consecuentemente, vencido el tiempo transcurrido sin que se apruebe el EIA, o el PAMA correspondiente, deben considerarse como desaprobados, a menos que el plazo haya sido suspendido oportunamente por la autoridad.

1. BASE LEGAL

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.¹
- Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, pub. 23/04/2001.²
- Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, pub. 01/10/97.
- Decreto Supremo N° 025-2000-ITINCI, Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, pub. 18/07/2001.
- Decreto Supremo N° 002-2002-PRODUCE, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, pub. 27/09/2002.
- Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, Aprueban límites máximos permisibles y valores referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, pub. 04/10/2002
- Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM, Guías para la elaboración de estudios de impacto ambiental, programas de adecuación y manejo ambiental, diagnóstico ambiental preliminar y formato del informe ambiental, pub. 04/10/99.
- Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM, Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas, pub. 28/02/2000.
- Resolución Ministerial N° 116-2000-ITINCI/DM, Formato de Calificación Previa, Declaración de Impacto Ambiental y Lineamientos para el Sistema de Consultoría y Auditoría Ambiental, pub. 15/09/2000.
- Resolución Ministerial N° 027-2001-MITINCI/DM, Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera, pub. 15/02/2001.
- Resolución Ministerial N° 133-2001-ITINCI/DM, Guía Matriz de Riesgo Ambiental a que se refiere el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, pub. 27/09/2002.³

¹ Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

² Fe de erratas pub. 04/05/2001.

³ Modificado por: Decreto Supremo N° 006-2003-PRODUCE (pub. 21/02/2003).

2. OBJETIVOS DEL REGLAMENTO AMBIENTAL

El Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera establece obligaciones, criterios y mandatos que deben ser cumplidos por los titulares de actividades industriales manufactureras para tener un desempeño ambiental coherente con los objetivos de la política y la legislación ambiental nacional. De modo similar al del sector energía y minas, aunque con algunas importantes variantes, este reglamento se apoya en instrumentos de gestión ambiental para aquellas empresas que recién van a iniciar sus operaciones y aquellas que venían operando desde antes de la aprobación de esta norma.

Este reglamento tiene un claro enfoque hacia la prevención en la gestión ambiental. Promueve las prácticas de prevención de la contaminación que reduzcan o eliminen la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora y, complementariamente, el reaprovechamiento y su adecuada disposición final. Este enfoque es acompañado de otros lineamientos asociados a la participación ciudadana, la generación de información ambiental y un marco normativo de aplicación flexible y gradual, dada la gran variedad, heterogeneidad y dispersión de las empresas industriales manufactureras del país.

3. OBLIGACIONES AMBIENTALES ESPECÍFICAS

El reglamento ambiental establece que el titular de cualquier actividad de la industria manufacturera es responsable por las emisiones, vertimientos, descarga y disposición de desechos que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones, de los daños a la salud o seguridad a las personas, de los efectos adversos sobre los ecosistemas o sobre la cantidad o calidad de los recursos naturales y, en general, de los efectos o impactos resultantes de sus actividades.

Para este efecto, y sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales generales, los titulares que desarrollen actividades de la industria manufacturera se encuentran obligados a cumplir los siguientes mandatos:

- a. Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente.

- b. Evitar e impedir que, como resultado de las emisiones, vertimientos descarga y disposición de desechos, no se cumpla con los patrones ambientales, adoptándose para tal efecto las medidas de control de la contaminación que correspondan.
- c. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el estudio de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental o programas de adecuación y manejo ambiental.
- d. Adoptar sistemas adecuados de muestreo y análisis químicos, físicos, biológicos, mecánicos y otros que permitan monitorear en forma estadísticamente válida los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que pueda generar su actividad, en cada uno de sus procesos. Los programas de seguimiento y control deberán ser permanentes y mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos, y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos.
- e. Llevar un registro de los muestreos periódicos realizados y sus respectivos análisis, antes y después del uso de aguas por plantas industriales o instalaciones fabriles, cuando su utilización provenga de cuerpos de agua que contengan sustancias contaminantes que se encuentren por encima de los patrones ambientales establecidos.
- f. Los registros deben contener información cuantitativa de los volúmenes de desechos sólidos vertidos o almacenados, así como cualitativa, incluyendo métodos de tratamiento de los mismos.
- g. Contar con medios que controlen y minimicen la descarga de contaminantes que afecten negativamente la calidad del aire, agua o suelo.
- h. Adoptar las medidas necesarias para disminuir y mitigar el impacto de las actividades que realizan.

Estas medidas formarán parte normalmente del EIA o del PAMA del titular de operaciones industriales manufactureras.

4. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Cuando se elaboró el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, ya se venía discutiendo el proyecto de ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Por ello, este reglamento norma el estudio de impacto ambiental en forma coherente con los elementos centrales que posteriormente fueron plasmados en la ley del SEIA aprobada en el mes de abril del año 2001. De ese modo, a diferencia de los reglamentos del sector energía y minas, establece la figura de la declaración de impacto ambiental para actividades de bajo riesgo y la figura del estudio de impacto ambiental para actividades de riesgos significati-

vos, habiéndose reservado la autoridad de establecer exigencias particulares a este último, en base a las particularidades de ciertos proyectos de inversión. Esto facilita en gran medida el proceso de adecuación del sector a lo establecido en la ley del SEIA.

4.1. Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

La ley de creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) establece que el SEIA es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

La ley de creación del SEIA incorpora la obligación de que todo proyecto de inversión público y/o privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos deberá contar necesariamente con una certificación ambiental, previamente a su ejecución. La certificación ambiental es la resolución que emite la autoridad competente aprobando el estudio de impacto ambiental.

La ley de creación del SEIA establece la siguiente clasificación para los proyectos comprendidos dentro de su ámbito de aplicación:

- a. **Categoría I.** Declaración de impacto ambiental (DIA). Incluye los proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b. **Categoría II.** Estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd). Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.
- c. **Categoría III.** Estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d). Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o relocalización, pueden producir impactos ambientales negativos, cuantitativa o cualitativamente, y significativos, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo.

De acuerdo a lo establecido por la ley de creación del SEIA, esta norma entrará en vigencia a la fecha de aprobación de su reglamento. Mientras esto último suceda, las normas ambientales sobre EIA aplicables son las que han aprobado cada sector, teniendo en cuenta que, en cuanto se apruebe el reglamento, cada sector deberá adecuar

sus procedimientos de evaluación de impacto ambiental a las categorías arriba mencionadas y no se podrá iniciar ninguna actividad si no cuenta previamente con la certificación ambiental aprobada de acuerdo a los procedimientos que entren en vigencia.

4.2. ¿En qué casos se presenta?

El Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera establece que los titulares de la industria manufacturera deben presentar una declaración de impacto ambiental (DIA) o un estudio de impacto ambiental (EIA) como requisito previo al inicio de nuevas operaciones o en aquellos casos de ampliación, diversificación y relocalización de sus actividades.

Dada la heterogeneidad de las empresas industriales manufactureras del país, se ha establecido un mecanismo de calificación previa por parte de la autoridad, a fin de determinar si una empresa que va a ampliar o a diversificar sus operaciones debe presentar una DIA o un EIA, en función de los riesgos que impliquen sus operaciones. De este modo, el titular o proponente del proyecto debe plantear ante la autoridad el alcance de éste, a través de un formato que ya ha sido aprobado por el sector, a efectos de que éste determine si lo que le corresponde presentar es una DIA o un EIA.

En el caso de nuevas actividades o de relocalización, es la propia empresa industrial la que debe determinar si su proyecto debe ser evaluado a través de una DIA o de un EIA, sin perjuicio de que durante la etapa de revisión, la autoridad corrija fundamentadamente la categoría propuesta por el titular del proyecto. Podría, por ejemplo, darse el caso de que el titular del proyecto presente sólo una DIA, pero que durante la revisión de este instrumento se determine que por los riesgos asociados al proyecto del titular, éste debe presentar un EIA.

El artículo 14 del reglamento establece un listado de riesgos, que debe ser utilizado para evaluar los riesgos de un proyecto de inversión en el sector industrial manufacturero y determinar si una empresa debe estar sujeta a una DIA o al EIA, por la magnitud de sus impactos o la sensibilidad del lugar donde se van a realizar sus operaciones. Al respecto, es oportuno señalar que ya se aprobó una matriz de riesgos, para complementar la aplicación de los criterios de riesgo establecidos en el artículo 14.

De este modo, el EIA se presentará para aquellos proyectos o actividades cuyos riesgos ambientales sean considerados como de carácter significativo, en función del artículo 14 de este reglamento.

4.3. Contenido del EIA

El contenido del EIA en el sector industrial manufacturero se ajusta en términos generales a la estructura del EIA reconocida a nivel internacional. De este modo, todo EIA del sector deberá contener por lo menos los siguientes elementos:

- a. Descripción técnica del proyecto o actividad.
- b. Descripción pormenorizada del entorno físico-químico, biológico, social, económico, y los potenciales riesgos naturales donde se desarrollará el proyecto.
- c. Identificación de los efectos, características o circunstancias previstos en el artículo 14 que dan origen a la necesidad de efectuar el EIA.
- d. Descripción de las consultas efectuadas a las poblaciones o comunidades afectadas y sus opiniones sobre el proyecto, precisando la información que se les haya proporcionado para esos efectos.
- e. Una predicción y evaluación de los impactos ambientales directos o indirectos del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo, bajo distintas matrices, ponderando cada una de ellas y proponiendo y evaluando alternativas.
- f. Un reporte sobre los planes de prevención a adoptarse y que se encuentren destinados a reducir la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente.
- g. Un plan de manejo ambiental del proyecto o actividad, que incluirá los planes de contingencia; las medidas de prevención de la contaminación que se adoptarán para disminuir, mitigar o eliminar los efectos adversos del proyecto o actividad; las medidas de control de la contaminación destinadas a reducir las emisiones y vertimientos de sustancias contaminantes a fin de cumplir con los patrones ambientales; las acciones correctivas en caso de daños ambientales; y un plan de vigilancia y seguimiento de las variables ambientales relevantes que dan origen al EIA.
- h. Una descripción del cumplimiento del marco legal ambiental aplicable.
- i. Resumen ejecutivo del proyecto.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que en octubre de 1999 se aprobó la guía técnica para la elaboración de estudios de impacto ambiental en la cual se establece de manera detallada los requerimientos para la presentación del EIA, su contenido, descripción del proyecto, así como las disposiciones referentes al plan de manejo ambiental, el plan de contingencias y el plan de cierre, entre otros.

Por su parte, el reglamento establece que en los EIA, así como en las DIA y los PAMA, deben establecerse normas y metas cuantificables, susceptibles de ser supervisadas por la autoridad competente o por las auditoras ambientales que el sector designe para este efecto.

4.4. Aprobación del EIA

El EIA deberá presentarse para su revisión y aprobación, ante la Dirección de Medio Ambiente de Industria en 3 ejemplares, debidamente suscritos por un consultor ambiental y por el titular de la actividad. El Ministerio de la Producción cuenta con un plazo de 90 días desde que recibe el EIA para su revisión a efectos de decidir si aprueba, rechaza o eventualmente condiciona la aprobación del EIA al cumplimiento de algún ajuste en el documento, el cual deberá efectuarse dentro de los plazos que se señale. De no emitirse la resolución de aprobación o comunicación alguna que exprese o fundamente (de forma sustentada) suspenda o prorrogue el plazo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se tendrá por rechazado el EIA.

Es conveniente resaltar que el reglamento de protección ambiental autoriza a contratar a terceros, personas naturales o jurídicas que cuenten con la debida experiencia, calificación y especialización o a los auditores ambientales, para la revisión y evaluación de los EIA, las DIA y los PAMA del sector. Esto sin embargo, no menoscaba las facultades resolutorias de la autoridad para aprobar o desaprobado el instrumento presentado por el titular del proyecto.

5. DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La declaración de impacto ambiental (DIA) se presentará para aquellos proyectos o actividades cuyos riesgos ambientales no sean considerados como significativos, en función a los criterios establecidos en el artículo 14 del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera. El titular de la actividad de industria manufacturera deberá presentar la DIA en el formato aprobado mediante Resolución Ministerial N° 116-2000-ITINCI/DM.

La DIA contendrá una descripción del proyecto, las características del entorno, los impactos físico-químicos, biológicos, económicos y sociales previsibles y las medidas para prevenir y mitigar los impactos adversos y reparar los daños causados. No obstante,

cabe resaltar que en base a sus atribuciones como autoridad ambiental competente, el sector puede requerir al titular de la actividad industrial manufacturera que ha presentado una DIA, la ampliación de ésta o de ser necesaria la presentación de un EIA.

La DIA se presenta ante la Dirección de Medio Ambiente de Industria en 3 ejemplares, debidamente suscritos por un consultor ambiental y por el titular de la actividad. El Ministerio de la Producción cuenta con un plazo de 90 días desde que recibe la DIA para su revisión a efectos de decidir si aprueba, rechaza o eventualmente condiciona la aprobación del DIA al cumplimiento de algún ajuste en el documento, el cual se efectuará dentro de los plazos que señale dicho ministerio. De no emitirse ninguna resolución en ese sentido o comunicación alguna que exprese o fundamente (de forma sustentada) suspenda o prorrogue el plazo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se tendrá por rechazado el DIA.

6. DIAGNÓSTICO AMBIENTAL PRELIMINAR

Las empresas que venían operando a la fecha de publicación del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, y las que operen a la fecha de publicación de nuevas normas que contengan obligaciones ambientales, deben ajustarse a las nuevas disposiciones e iniciar un proceso de adecuación ambiental, si corresponde, en función de su propio desempeño ambiental. Para ello, a requerimiento de la autoridad, una empresa deberá realizar el diagnóstico ambiental preliminar (DAP), a fin de evaluar el estado actual de sus operaciones y determinar si requiere o no llevar a cabo un proceso de adecuación ambiental, o en otras palabras, si debe presentar o no un PAMA. De esta manera, de acuerdo a los resultados del DAP, se le podrá requerir a una empresa la presentación del PAMA, si está generando riesgos ambientales significativos.

El DAP está basado en los resultados del programa de monitoreo realizado por la empresa y otras fuentes de información disponibles. Debe incluir la identificación de los problemas y efectos del deterioro ambiental y sus posibles alternativas de solución, priorizando la aplicación de medidas de prevención de la contaminación para reducir y/o eliminar la toxicidad /volumen de las fuentes de emisión de contaminantes. El monitoreo se lleva a cabo de acuerdo a los plazos, la frecuencia y las condiciones establecidas en los protocolos de monitoreo y, específicamente para el caso de la empresa, por el sector.

El DAP se presenta ante la Dirección de Medio Ambiente de Industria en 3 ejemplares, debidamente suscritos por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.

El Ministerio de la Producción cuenta con un plazo de 90 días desde que recibe el DAP para su revisión, otorgándosele al titular un plazo de 30 días para el levantamiento de las observaciones.

7. PROGRAMA DE ADECUACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL

7.1. ¿En qué casos se presenta?

El programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA) es exigible a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación. Los PAMA contienen las acciones, políticas e inversiones necesarias para reducir y controlar la generación de residuos, prevenir la contaminación ambiental y cumplir con los patrones ambientales establecidos por el sector.

El PAMA implica la previa presentación del DAP y se sustenta en los resultados de éste. Debe ser compatible con el DAP y, como se ha señalado, será exigible al titular del proyecto si de acuerdo a los resultados del DAP, se determina que las operaciones de la empresa generan riesgos ambientales significativos.

Hasta la fecha, se ha priorizado 4 subsectores: cerveza, papel, curtiembre y cemento, por lo que las empresas que se encuentren dentro de esos subsectores se encuentran obligadas a la presentación y ejecución del PAMA. Posteriormente, se priorizarán otros sectores a efectos de que las empresas comprendidas realicen sus procesos de adecuación ambiental. No obstante, hay empresas en el sector que han iniciado sus procesos de adecuación ambiental por propia voluntad o por denuncias administrativas.

7.2. Contenido del PAMA

El PAMA contendrá:

- a. Una definición de los procesos tecnológicos que permitan la ejecución de programas de prevención de la contaminación.
- b. Las acciones e inversiones necesarias destinadas a lograr prioritariamente la reducción en la cantidad de sustancias peligrosas o contaminantes que ingresan al sistema o infraestructura de disposición de residuos o que se viertan o emitan al ambiente.
- c. Realizar acciones de reciclaje o reutilización de desechos para reducir los niveles de acumulación de estos.

- d. Reducir o eliminar las emisiones y vertimientos para poder cumplir con los patrones ambientales establecidos por la autoridad competente.
- e. Las acciones destinadas a la rehabilitación y restauración de las áreas o zonas afectadas por la actividad.

En 1999, a través de la guía técnica para la elaboración del PAMA se precisó y desarrolló detalladamente los requerimientos para la presentación del PAMA, su estructura, así como disposiciones referentes al plan de manejo ambiental, el plan de contingencias y el plan de cierre, entre otros.

El sector fijará los plazos de ejecución del PAMA en función a las características distintivas de cada subsector industrial, plazo que no excederá de 5 años contados a partir de la aprobación del PAMA. En aquellos casos en los cuales los PAMA contengan acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las guías de manejo ambiental, se podrá extender el plazo de adecuación por un plazo de hasta 2 años.

7.3. Aprobación de PAMA

El titular de la actividad de la industria manufacturera presentará ante la Dirección de Medio Ambiente de Industria 3 ejemplares del PAMA suscritos por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.

La Dirección de Medio Ambiente de Industria cuenta con un plazo que no excederá de 120 días para aprobar u objetar el PAMA. En el caso de que se condicione su aprobación al cumplimiento de ciertas condiciones, se cuenta con un plazo máximo de 60 días para regularizarlo, bajo apercibimiento de tenerse por desaprobadado. De no existir notificación o pronunciamiento de la Dirección de Medio Ambiente de Industria dentro del plazo indicado, de acuerdo a lo establecido por el artículo 34.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se dará por denegado el PAMA.

8. INFORME AMBIENTAL

Todas las empresas del sector están sujetas a la obligación de presentar un informe ambiental a solicitud de éste, a fin de proveer a la autoridad de información relativa a las emisiones o residuos que estén vertiendo al ambiente como consecuencia de sus activi-

dades y sobre el propio cumplimiento de las obligaciones derivadas de su DIA, EIA o PAMA aprobado. No obstante, debe tenerse en cuenta que la Dirección de Medio Ambiente de Industria podrá exigir la presentación del informe ambiental a una empresa determinada en los casos en los cuales se interponga una denuncia contra ella.

La presentación del informe ambiental debe realizarse en los plazos y bajo el formato establecido por la Dirección de Medio Ambiente de Industria, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM.

El sector podrá exigir mayor información a la contenida en el informe ambiental, cuando se determine que existe un incremento en la emisión o vertimiento de residuos de la actividad, un incumplimiento de las metas propuestas en la DIA, el EIA o el PAMA, que se están excediendo o dejando de cumplir los patrones ambientales o cuando la información es incompleta.

9. ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS PYMES

Para el caso de las actividades industriales que realizan las pequeñas y micro empresas industriales (PYMES), se ha dispuesto que el sector puede establecer determinados requerimientos y obligaciones distintos a los establecidos de manera general en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, a efectos de la presentación de la DIA, EIA, DAP o PAMA, en función al impacto ambiental de las mismas.

Las obligaciones que establezca el sector estarán destinadas a limitar o minimizar los impactos negativos de estas actividades al ambiente, si los hubiere, verificar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales y lograr la adopción de prácticas de prevención o control de la contaminación. En este sentido, se podrá autorizar que el cumplimiento de las obligaciones ambientales o la presentación de los documentos exigibles a las PYMES sean realizados por grupo de actividad industrial, por concentración geográfica u otros criterios similares.

10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Respecto de la participación ciudadana, se ha establecido que el sector se encuentra encargado de establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad y del sector privado en el proceso de calificación de los EIA y de los

PAMA que se le presenten y previo a su aprobación. Cabe resaltar que el propio titular de actividades de la industria manufacturera está obligado a utilizar mecanismos de participación ciudadana en la elaboración del EIA y del PAMA. Para este efecto, se aprobó la Guía de Participación Ciudadana para la Protección Ambiental en la Industria Manufacturera.

Dicha guía contiene los criterios y parámetros que se consideran fundamentales para la ejecución de una estrategia de participación ciudadana vinculada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido reglamento.

10.1. Mecanismos de participación

La Guía de Participación Ciudadana establece los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- a. Acceso a la información.
- b. Audiencia pública.
- c. Campañas de difusión y generación de conciencia ambiental.
- d. Comisiones, talleres, grupos o subgrupos de trabajo.
- e. Consultas.
- f. Entrevistas.
- g. Encuestas.
- h. Buzones de opinión.
- i. Fortalecimiento de terceros como interlocutores.
- j. Publicidad de informes.
- k. Resolución de conflictos a través de medios no convencionales.

10.2. Participación ciudadana en la DIA

Para el caso de la DIA, se establece que el sector publicará en el diario oficial El Peruano, durante la primera semana de cada mes, una lista de las empresas que presentaron una DIA, otorgándoles un plazo de 20 días calendario a partir de la fecha de la publicación, a fin de que las personas interesadas tomen conocimiento de ella y de no encontrarse de acuerdo, puedan impugnar la resolución; de lo contrario, quedará consentida y firme. En todo caso, cualquier persona podrá acercarse al Ministerio de la Producción a solicitar la DIA y así podrá tomar conocimiento de su contenido.

10.3. Participación ciudadana en el EIA

En el caso del EIA, se ha establecido que la población debe ser consultada desde la propia elaboración de este instrumento, para lo cual la empresa debe establecer un plan de participación ciudadana, en el cual puede incluir el uso de diversos mecanismos como las encuestas, entrevistas, talleres de consultas o mesas de trabajo, entre otros. El EIA del proyecto que se pretende realizar debe ser puesto en conocimiento público a través del diario oficial *El Peruano* y un diario de mayor circulación de la zona en la cual se ejecutará el proyecto y, complementariamente, a través de anuncios en programas radiales o incluso en la televisión, o mediante otros medios como volantes, folletos explicativos, reuniones informativas, carteles, etc. El diagnóstico de la línea de base es una de las primeras etapas en las cuales la participación de la población es vital, en cuanto los pobladores locales tienen usualmente un conocimiento detallado de las características del entorno en el que habitan. También es oportuno someter a consulta los posibles efectos o impactos que puede originar el proyecto y, luego, el plan de manejo.

Adicionalmente a la participación de la población en la etapa de elaboración del EIA, se ha considerado que el Ministerio de la Producción podrá convocar a una audiencia pública previa a la aprobación del proyecto. La audiencia podrá realizarse en la ciudad de Lima como en otras ciudades del país, en particular, en aquellas que estén más próximas al lugar de ejecución del proyecto. La audiencia pública se realizará en un plazo no menor al de 20 días calendario previos a la fecha límite para la aprobación del EIA, para lo cual la convocatoria se realizará en el diario oficial *El Peruano* y en uno de circulación oficial o de mayor circulación en la zona donde se realizará la audiencia. En la convocatoria a la audiencia se señalará los temas a tratar, la fecha y lugar de realización, quienes se encuentran a cargo de su organización y otros aspectos relacionados con su desarrollo.

En aquellos casos en que se considere que no se amerita la realización de la audiencia pública, el Ministerio de la Producción publicará en el diario oficial *El Peruano* durante la primera semana de cada mes, una lista de las empresas que presentaron un EIA que no estará sujeto a la realización de una audiencia pública, otorgando un plazo de 20 días calendario a partir de la fecha de la publicación, para que las personas interesadas tomen conocimiento del EIA y de no encontrarse de acuerdo, puedan impugnar la resolución que lo aprobó; de lo contrario, esta quedará consentida y firme. En todo caso, cualquier persona podrá acercarse al Ministerio de la Producción a solicitar el EIA y así acceder a su contenido.

De acuerdo al CMA, el EIA es un documento público. Por ello, se ha establecido que el EIA se encuentra a disposición del público en la Dirección de Medio Ambiente de

Industria y en la dirección regional más cercana al lugar donde se ejecutará el proyecto. El EIA es de acceso al público, salvo en aquellos casos en los cuales la empresa hubiera pedido que se mantenga en reserva determinada información, por encontrarse protegida por leyes especiales. Todo EIA cuenta con un resumen ejecutivo al que puede accederse para tomar conocimiento general sobre las operaciones de la empresa.

10.4. Participación ciudadana en el PAMA

En el caso del PAMA, se ha establecido que se debe publicar un anuncio dando cuenta del inicio del DAP en el diario oficial El Peruano y en uno de mayor circulación de la localidad en donde se realizan las actividades de la empresa. Asimismo, ésta debe publicar avisos en las paredes externas de sus instalaciones, en donde deberá indicar los plazos del monitoreo y de la entrega del DAP al Ministerio de la Producción, las etapas que se desarrollarán, los mecanismos de participación ciudadana dispuestos y el nombre del representante de la empresa que puede absolver las inquietudes de los interesados, para participar en el proceso de elaboración del DAP y de aprobación del PAMA.

Asimismo, la población podrá participar en la definición y ejecución del programa de monitoreo que forma parte del DAP, para lo cual es conveniente que la empresa designe un representante que pueda brindar información permanente a quienes la requieran. Además, podrá participar en la determinación de los compromisos que asumirá la empresa para la adecuación de sus operaciones y la recuperación de las áreas degradadas. Finalmente también podrá participar en la aprobación del PAMA, para lo cual el Ministerio de la Producción podrá convocar a una audiencia pública, bajo los mismos criterios que en el caso de la audiencia pública para la aprobación del EIA. En el caso de que no se amerite la realización de una audiencia pública, entonces durante la primera semana de cada mes el Ministerio de la Producción publicará en el diario oficial El Peruano una lista de las empresas que presentaron un PAMA, bajo los mismos criterios establecidos para la DIA y el EIA.

De acuerdo a lo establecido en el CMA también se considera que el PAMA es un documento público. Por ello, se ha establecido que éste se encuentra a disposición del público en la Dirección de Medio Ambiente de Industria y en la dirección regional más cercana al lugar donde se ejecutará el proyecto. El PAMA es de acceso al público, salvo en aquellos casos en los cuales la empresa hubiera pedido que se mantenga en reserva determinada información, por encontrarse protegida por leyes especiales. También cuenta con un resumen ejecutivo para el conocimiento general de las operaciones de la empresa.

11. REGISTRO DE CONSULTORES AMBIENTALES

Mediante el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera se declaró en reorganización el registro de empresas autorizadas para elaborar estudios de impacto ambiental, cambiándose la denominación a Registro de Consultores Ambientales. En función a este mandato, en el año 2000 se aprobaron los lineamientos para el sistema de consultoría y auditoría ambiental, en el cual se establecen los criterios que usará el Ministerio de la Producción a efectos de evaluar, registrar y controlar a las empresas de consultoría y auditoría ambientales.

Los consultores ambientales son personas jurídicas que se encuentran inscritas en el Registro de Consultores Ambientales a cargo del Ministerio de la Producción, y conforme a ello se encuentran autorizadas a elaborar y suscribir informes ambientales, DAP, EIA, DIA y PAMA.

Los lineamientos para el sistema de consultoría y auditoría ambiental han establecido como criterios para el Registro de Consultores Ambientales los siguientes:

- a. Contar con un único registro a nivel nacional de empresas consultoras ambientales para el sector industrial.
- b. Las direcciones regionales de industria del Ministerio de la Producción podrán canalizar las solicitudes de registro de empresas que se encuentran en su respectiva región; asimismo, serán éstas quienes se encargarán de hacer el seguimiento del trámite de las solicitudes, hasta su aprobación o desaprobación.
- c. Las empresas consultoras deben tener un domicilio legal en el Perú para poder acceder al registro.
- d. Para poder ser calificadas como consultoras ambientales, las empresas deberán contar con la información necesaria que permita demostrar que poseen una sólida organización.
- e. Para poder ser calificadas como consultoras ambientales, las empresas deberán contar con un medio que permita demostrar que poseen la capacidad técnica adecuada.
- f. Contar con un adecuado sistema de evaluación de las solicitudes de inscripción, de manera que éstas puedan efectuarse eficazmente y dentro del plazo fijado.
- g. Considerar un periodo de actualización de la inscripción de las consultoras en el Registro de Consultores Ambientales.
- h. La Dirección de Medio Ambiente de Industria definirá los procedimientos de aprobación y control –directo o a través de terceros– de la calidad del trabajo de las empresas de consultoría ambiental.

- i. Contar con un mecanismo que incentive a las consultoras ambientales a trabajar correctamente teniendo en consideración los aspectos técnico-normativos.

Cabe tener en cuenta que estos lineamientos han sido tomados en cuenta en el proyecto de reglamento del sistema de consultoría y auditoría ambiental del sector.

12. FISCALIZACIÓN

El Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera establece que el seguimiento de los compromisos asumidos por la empresa industrial en la DIA, EIA o PAMA se efectúa de forma directa a través de los funcionarios del propio Ministerio de la Producción o indirectamente a través de empresas auditoras. Las auditoras ambientales son personas jurídicas inscritas en el Registro de Auditoras Ambientales, a cargo del Ministerio de la Producción, que se dedican a la fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas de conservación del ambiente.

Las auditorías ambientales regulares se realizan en los plazos y con la periodicidad que apruebe el Ministerio de la Producción, pudiéndose realizar adicionalmente auditorías ambientales extraordinarias de oficio y sin previo aviso.

La autoridad competente podrá ampliar la periodicidad de las auditorías regulares en los casos en que los titulares de la actividad de la industria manufacturera promuevan acciones e incorporen métodos de prevención de la contaminación que respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las guías de manejo ambiental.

Los lineamientos para el sistema de consultoría y auditoría ambientales han establecido como criterios para el Registro de Auditoras Ambientales los siguientes:

- a. Contar con un único registro a nivel nacional de auditoras ambientales para el sector industrial.
- b. Las direcciones regionales de industria del Ministerio de la Producción podrán canalizar las solicitudes de registro de empresas que se encuentran en su respectiva región; asimismo, serán éstas quienes se encargarán de hacer el seguimiento del trámite de las solicitudes, hasta su aprobación o desaprobación.
- c. No podrán acceder al Registro de Auditoras Ambientales las entidades que hayan sido registradas como consultoras ambientales.
- d. Para poder ser calificadas como auditoras ambientales, las empresas deberán contar con la información necesaria que permita demostrar que poseen una sólida organización e infraestructura adecuada.

- e. Para poder ser calificadas como auditoras ambientales, las empresas deberán contar con un medio que permita demostrar que poseen la capacidad técnica adecuada.
- f. Contar con una metodología de evaluación de las solicitudes de inscripción, de manera que éstas puedan efectuarse eficazmente y dentro del plazo fijado.
- g. Permitir una modalidad de control de las contrataciones y retribuciones por los servicios prestados por las empresas de auditoría ambiental.
- h. La Dirección de Medio Ambiente de Industria definirá los procedimientos de aprobación y control –directo o a través de terceros– de la calidad del trabajo de las empresas de auditoría ambiental.
- i. Contar con un mecanismo que incentive a las auditoras ambientales a trabajar correctamente teniendo en consideración los aspectos técnico-normativos.

Se ha previsto la posibilidad de que el Ministerio de la Producción encargue a los auditores ambientales la revisión y evaluación de las DIA, los EIA o PAMA, para lo cual establecerá los mecanismos necesarios que permitan atender el pago de los servicios que se contrate. Asimismo, podrá encargarles la evaluación técnica de la capacidad de las empresas inscritas en el Registro de Consultores Ambientales.

13. INFRACCIONES Y SANCIONES

En el 2001, se aprobó el régimen de sanciones e incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, en el cual se establecen los incentivos y las sanciones que pueden ser aplicables a una empresa que realiza actividades industriales.

El régimen establece que le corresponde a la Dirección de Medio Ambiente de Industria propiciar el establecimiento y la aplicación de los incentivos pertinentes, y en su caso, disponer el cumplimiento de medidas de seguridad y aplicar sanciones por infracciones a las regulaciones ambientales del sector.

13.1. Conductas que constituyen infracciones

Tanto el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, como su régimen de incentivos y sanciones, señalan que las siguientes conductas constituyen infracciones:

- a. No llevar un registro de monitoreo.

- b. Llevar un registro de monitoreo incompleto o incorrecto.
- c. Incumplimiento de los límites máximos permisibles.
- d. Uso ilegal de productos o insumos contaminantes o peligrosos que estén restringidos o prohibidos.
- e. No presentar o presentar en forma extemporánea o incompleta los informes o reportes ambientales o la información adicional solicitados por la autoridad competente.
- f. Incumplimiento de los plazos, metas, medidas técnicas, de gestión o inversión, dispuestos para la adecuación ambiental.
- g. Obstaculizar las acciones de control y fiscalización dispuestas por la autoridad del sector.
- h. Impedir, obstaculizar o incumplir las medidas de seguridad o de remediación dispuestas por la autoridad competente.
- i. No presentar el PAMA dentro de los plazos establecidos por el sector.
- j. Incumplimiento de las obligaciones contenidas en el EIA o PAMA.
- k. Incumplimiento de las disposiciones señaladas en el CMA.
- l. Otros incumplimientos al reglamento, al presente régimen, otras disposiciones legales complementarias así como aquellas disposiciones dictadas por la autoridad ambiental competente sobre conservación del ambiente.

13.2. Sanciones y medidas correctivas

Aquellas personas naturales o jurídicas, tanto del sector público como del privado, que realicen actividad industrial manufacturera e infrinjan las disposiciones establecidas en el reglamento, el régimen y en todas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a una o más de las sanciones o medidas siguientes:

a. Sanciones coercitivas:

- Amonestación.
- Multa.
- Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción.
- Suspensión o cancelación del permiso, concesión o cualquier otra autorización sectorial, según sea el caso.
- Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.

- Decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.

b. Medidas correctivas:

- Seguimiento de cursos de capacitación y educación ambiental obligatorios para los gerentes y directores de las empresas infractoras, cuyo costo es asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación es requisito indispensable.
- Adopción de medidas de mitigación o eliminación del riesgo o daño.
- Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la política ambiental sectorial.
- Inicio del proceso de adecuación conforme a los instrumentos ambientales establecidos en el reglamento.

Las sanciones serán publicadas en el diario oficial El Peruano y en otro de mayor circulación o que tenga el carácter de diario oficial en el lugar donde se realicen las actividades industriales manufactureras de la empresa sancionada. Asimismo, las empresas sancionadas serán inscritas en el registro de infractores a las normas de protección ambiental que llevará la Dirección de Medio Ambiente de Industria y que será de libre acceso al público.

13.3. Medidas de remediación y de seguridad

Sin perjuicio de imponer cualquiera de las sanciones y/o medidas correctivas, el Ministerio de la Producción podrá obligar al titular de la actividad o al responsable del daño a reponer las cosas al estado anterior a su ocurrencia. Asimismo, en caso de que la matriz de riesgo o cualquier otro instrumento o dispositivo aprobado por el sector, estableciera la existencia de graves riesgos para la salud de las personas o el ambiente, la autoridad competente podrá imponer en cualquier etapa del proceso las siguientes medidas de seguridad:

- a. Aislamiento de áreas o parte de instalaciones.
- b. Suspensión parcial o total de actividades o procedimientos.
- c. Retención de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de aquellas acciones u omisiones que originan el grave riesgo.
- d. Alerta a través de medios de difusión masiva.

14. INCENTIVOS

De acuerdo a lo establecido por el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera y su respectivo régimen de sanciones e incentivos, los incentivos son otorgados para estimular y promover el cumplimiento de los objetivos de prevención en la gestión ambiental de la industria manufacturera, así como la implementación de técnicas y procesos destinados a reducir y/o prevenir la contaminación ambiental por encima de las exigencias establecidas por la normatividad sectorial o la autoridad competente.

Son incentivos, los siguientes:

- a. Reducción en el pago de tasas administrativas.
- b. Requerimientos menos frecuentes de auditorías.
- c. Excepción a requisitos regulatorios, conforme lo determine la autoridad competente.
- d. Difusión de experiencias exitosas.
- e. Otorgamiento de premios públicos.
- f. Certificación de buen desempeño ambiental.
- g. Ampliación del plazo de adecuación señalado para la ejecución del PAMA, por un plazo no mayor a 2 años.
- h. Ampliación de la periodicidad de las auditorías regulares.
- i. Elaboración y difusión de un listado de empresas que muestren mejor desempeño ambiental.

Los criterios que se deberán evaluar a fin de determinar los incentivos son los siguientes:

- a. Novedad y replicabilidad de la medida técnica o proceso.
- b. Daños y perjuicios evitados o que puedan evitarse.
- c. Beneficios obtenidos en favor de la sociedad y/o del ambiente.
- d. Desempeño ambiental en relación a empresas similares del subsector.

15. DENUNCIAS

Cualquier persona tiene derecho a formular denuncias ante la Dirección de Medio Ambiente de Industria, por acciones u omisiones que se encuentren tipificadas como infracciones en el reglamento, en su régimen y en las disposiciones reglamentarias sobre la materia, aun en los casos en que los intereses del denunciante no resulten

directamente afectados con la infracción. Además, los procesos administrativos pueden ser iniciados de oficio por la autoridad competente.

La denuncia deberá presentarse por escrito y contendrá:

- a. Nombre, denominación o razón social, datos de identidad y domicilio del denunciante.
- b. Nombre, denominación o razón social y domicilio del titular de la actividad denunciada.
- c. Los fundamentos de hecho que la sustentan, expuestos con orden y claridad.
- d. Documentos probatorios.
- e. Constancia de pago por derecho de trámite.
- f. Firma del solicitante o su huella digital si es analfabeto.

El procedimiento de evaluación de la denuncia se tramita de acuerdo a lo establecido por el régimen de sanciones e incentivos del sector.

16. MARCO INSTITUCIONAL

El Viceministerio de Industria del Ministerio de la Producción es la autoridad competente para regular, fiscalizar y sancionar el desempeño ambiental de las industrias manufactureras que se encuentran comprendidas dentro del ámbito de su competencia.

La Dirección de Medio Ambiente de Industria es la encargada de velar por el desarrollo de una industria nacional limpia y con criterio de sostenibilidad ambiental y preservación de los recursos naturales.

17. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

El antiguo MITINCI, hoy Ministerio de la Producción, desarrolló un conjunto de normas e instrumentos que conformaron su sistema de gestión ambiental sectorial, el cual guarda correspondencia con las normas generales de protección ambiental del país. No obstante, aún hay aspectos que requieren de una definición normativa o de un mayor impulso para lograr el adecuado cumplimiento de los mandatos legales establecidos.

A nivel de las competencias sectoriales que están bajo la responsabilidad del Ministerio de la Producción, es necesario que se efectúen precisiones respecto de las activida-

des agroindustriales y de algunas actividades industriales cuya administración fue encargada al sector agricultura en 1982, lo cual genera incertidumbre respecto de cuál de las dos autoridades es la competente. Ocurre algo similar con respecto a las municipalidades y el sector salud, específicamente en lo relacionado con la fiscalización y sanción a las empresas industriales y con la zonificación y la reubicación de empresas ubicadas en zonas de uso no conforme. Sobre este aspecto, también es importante precisar la relación entre las licencias municipales de funcionamiento y los instrumentos de gestión ambiental sectoriales, específicamente para determinar en qué medida el otorgamiento y revocación de licencias puede o no estar condicionado a consideraciones de carácter ambiental.

Debe tenerse en cuenta que si el propio Estado no resuelve de modo general los límites y conflictos que se suscitan a partir de la poca claridad en el reparto de las competencias asignadas a las autoridades públicas, lo que está haciendo en términos pragmáticos es dejar en manos del sector privado la resolución de los conflictos y la necesidad de impugnar la actuación de las autoridades cuya base legal de actuación sea más débil. Ello genera sobrecostos y resta competitividad a la empresa nacional.

El Ministerio de la Producción también tiene pendiente definir su régimen de consultoría y auditoría ambiental, la escala de infracciones y sanciones aplicables al sector industrial y las normas técnicas que establezcan buenas prácticas industriales, a fin de impulsar un adecuado, progresivo y eficiente desempeño ambiental en las empresas del sector. Esto debe ir acompañado también de la aplicación efectiva de los incentivos y sanciones dispuestos por el sector, a efectos de fortalecer el rol y el posicionamiento de la autoridad.

Adicionalmente, es pertinente destacar que al igual que en los demás sectores, el Ministerio de la Producción debe adecuar sus procedimientos internos y disposiciones normativas a lo que establece la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y la propia Ley del Procedimiento Administrativo General, incluyendo las normas relativas al acceso a la información y las audiencias públicas del sector. Por otro lado, se avanzó ya con una etapa inicial de desconcentración de competencias hacia las entonces direcciones regionales de Industria y Turismo, habiéndoles brindado un programa de capacitación en aspectos legales, técnicos y de gestión ambiental. Esta tarea debe continuar, más aún ahora que se han establecido mandatos expresos en este sentido, en el marco del nuevo proceso de descentralización del país.

Otro aspecto que merece especial atención de las autoridades del sector, es la definición de un proceso de adecuación ambiental más dinámico que involucre a más sub-

sectores que los que actualmente han sido priorizados. En esta misma línea, es importante definir una estrategia de protección ambiental dirigida a las PYME, teniendo en cuenta que la mayor parte de las empresas industriales del país son medianas o pequeñas y que por efectos de la recesión no han sido a la fecha incluidas en forma significativa dentro de la gestión desarrollada por este sector. También es pertinente tener en cuenta que las PYME se encuentran dispersas en las principales zonas urbanas del país y que en gran parte no han sido formal ni legalmente constituidas. La particularidad y la limitada disponibilidad de recursos de las PYME hacen necesario que se impulse un régimen de protección ambiental especial para ellas.



Un aspecto central que también debería ser impulsado por el Ministerio de la Producción es la definición de una estrategia nacional de producción limpia, incorporando en la gestión de las empresas del sector, criterios de competitividad. Los conceptos de prevención, manejo integral y eficiente en todas las etapas productivas y ciclo de vida, la mejora continua, los criterios de responsabilidad social, son algunos de los aspectos que deberían ser promovidos por esta autoridad sectorial, a fin de promover un crecimiento sostenido de las empresas industriales.

El Ministerio de la Producción también está a cargo de la implementación nacional del Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación y del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono. Es necesario exigir el cumplimiento de las medidas establecidas por estas normas internacionales, a fin de cumplir eficazmente con los compromisos asumidos por el Estado peruano frente a la comunidad internacional. En parte, la efectiva implementación del Convenio de Basilea también está asociada al cumplimiento de los mandatos establecidos en la Ley General de Residuos Sólidos.

Finalmente, un aspecto de particular importancia es el fortalecimiento de la unidad ambiental del sector, más aún ahora que se han fusionado los antiguos ministerios de Industria y Pesquería a los que luego se ha programado incorporar el Ministerio de Energía y Minas y el de Agricultura. Debe tenerse en cuenta que la unidad ambiental debe tener la mayor jerarquía posible para poder influir positivamente en la actuación de los órganos de línea del Ministerio de la Producción. De esta forma, sería importante dotar a la unidad ambiental de recursos humanos y financieros suficientes y darle categoría de viceministerio, más aún cuando el Ministerio de la Producción va a concentrar a diversos sectores, distintos entre sí.

Capítulo 3
Legislación sobre el
aprovechamiento sostenible
de los recursos naturales

**RECURSOS
NATURALES**

- 
- I. Diversidad biológica
 - II. Áreas naturales protegidas
 - III. Recursos forestales
 - IV. Recursos de fauna silvestre
 - V. Recursos hídricos
- 

La Constitución Política de 1993 dispone que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento.

De esta manera se dispone que los recursos naturales son de todos los habitantes del país y corresponde al Estado regular su buen uso y aprovechamiento por los particulares mediante las modalidades previstas tanto en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales como en la legislación sectorial respectiva.

En este contexto, la concesión aparece como la modalidad más importante –aunque no la única– a través de la cual pueden aprovecharse los recursos naturales. Cualquiera sea la modalidad utilizada para el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales, el Estado siempre conserva su propiedad. La propiedad sobre los frutos y productos también recae sobre el Estado hasta el momento en que éstos sean otorgados legalmente a los particulares.

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/1997.²
- Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pub. 16/07/2000.

2. CONCEPTO DE LOS RECURSOS NATURALES

La legislación nacional establece que los recursos naturales comprenden todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado para la satisfacción de nuestras necesidades y que tienen un valor —actual o potencial— en el mercado, entre los que se encuentran:

- Las aguas superficiales y subterráneas.
- El suelo, subsuelo, sobresuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor; agrícolas, pecuarias, forestales y de protección.
- La diversidad biológica: como las especies de flora, fauna y microorganismos o protistas; los recursos genéticos y los ecosistemas que dan soporte a la vida.
- Los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares y geotérmicos. La atmósfera y el espectro radio eléctrico.
- Los minerales.
- El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico.
- Los demás considerados como tales.

3. APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

El aprovechamiento de los recursos naturales se otorga a los particulares mediante las modalidades específicas contenidas en la legislación de cada sector. Las modalidades

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificada por: Ley N° 27104, Ley de prevención de riesgos derivados del uso de la biotecnología (pub. 12/05/99).

de aprovechamiento pueden ser diversas, entre ellas tenemos: las concesiones, las licencias, las autorizaciones, los permisos, entre otras.

Las concesiones otorgan a su titular el derecho exclusivo de uso y disfrute del recurso natural concedido, y adicionalmente, la propiedad de los frutos y productos derivados de ellos. En tal sentido, el titular de la concesión no tiene derechos de propiedad sobre los recursos naturales sino simplemente tiene el derecho de usar y disfrutar de los recursos naturales que son objeto de la concesión.

Se entiende además, que las concesiones son irrevocables, en tanto su titular cumpla las obligaciones que la legislación especial exija para mantener su vigencia, y se otorgan a plazo fijo o indefinido.

Adicionalmente, la legislación dispone que las concesiones son bienes incorporales registrables, pudiendo ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación conforme a las leyes especiales. El tercer adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que la concesión fue otorgada originariamente. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella se deben inscribir en el registro correspondiente.

Así mismo, se ha establecido que las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de accesos, contratos de explotaciones y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales contenidos en las especiales tienen los mismos alcances que la figura de la concesión, en lo que le sea aplicable.

De otro lado, para el aprovechamiento de los recursos naturales, la legislación exige un “aprovechamiento sostenible”. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de reproducción, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, cuando ello sea posible. En el caso específico de los recursos naturales no renovables (como por ejemplo, los minerales e hidrocarburos), el aprovechamiento debe considerar una explotación eficiente de los mismos, evitando o reduciendo el impacto negativo sobre los recursos del entorno y sobre el ambiente en general.

De esta manera el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los particulares está sujeto a ciertas condiciones, que entre otros, incluyen los siguientes aspectos:

- Utilizar el recurso natural de acuerdo al título del derecho conferido y para los fines que fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.

- Cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial de cada sector.
- Cumplir con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y los planes de manejo de los recursos naturales establecidos por la legislación sobre la materia.
- Cumplir con la retribución económica correspondiente, de acuerdo a las modalidades establecidas en las regulaciones sectoriales.
- Mantener al día el derecho de vigencia, definido de acuerdo a las normas de cada sector.

Así mismo, la legislación vigente contempla una serie de límites al otorgamiento y aprovechamiento de los recursos naturales. Así, dispone que para el otorgamiento de los derechos de aprovechamiento sobre recursos naturales, el Estado debe observar las siguientes consideraciones:

- Debe realizarse de manera sostenible.
- Debe realizarse en armonía con el interés de la nación y el bien común.
- Dentro de los límites y principios establecidos en la legislación sobre la materia.

De esta manera, el Estado debe regir su actuación principalmente bajo los principios de sustentabilidad, el interés de la nación y el bien común.

4. RECURSOS NATURALES EN COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Las comunidades campesinas y nativas cuentan con un régimen especial para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales encontrados dentro de sus territorios y en sus alrededores.

La legislación nacional contempla que para satisfacer sus necesidades de subsistencia y de usos rituales, las comunidades campesinas y nativas pueden aprovechar libremente los recursos naturales que se encuentran en el entorno adyacente a sus tierras, salvo que existan en dichos territorios derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado.

Adicionalmente, establece que las comunidades campesinas y nativas tienen preferencia en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de sus tierras tituladas, salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros.

5. CADUCIDAD

Los titulares del aprovechamiento de los recursos naturales deben manejar de manera racional los recursos naturales considerando para ello la capacidad de renovación del recurso, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, en los casos que corresponda.

Las causales de caducidad de los derechos concedidos para el aprovechamiento de los recursos naturales están contenidas en las leyes especiales de cada sector. En el caso de los recursos forestales, por ejemplo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre considera como causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento, el incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.

La caducidad implica que el Estado recupera los derechos otorgados al particular desde el momento de la inscripción de la cancelación del título. La declaración de caducidad no libera al titular del derecho de aprovechamiento de la responsabilidad administrativa, civil o penal que hubiera a lugar por el aprovechamiento que realizó sobre el recurso concedido.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

La normatividad vigente establece que toda persona tiene derecho a participar en la definición y adopción de políticas relacionados con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Para la puesta en práctica de este derecho de participación ciudadana, diversos sectores han reglamentado, por ejemplo, el procedimiento de participación ciudadana en la aprobación de sus respectivos estudios de impacto ambiental.

Cabe asimismo señalar, que una de las principales manifestaciones de la participación ciudadana es el derecho a la información, el cual fue reeconocido por primera vez a nivel constitucional por la Constitución de 1993.

El derecho a la información contempla que toda persona tiene derecho a acceder a información de cualquier entidad pública, excluyendo únicamente las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Sobre el particular, cabe destacar que la primera ejecutoria por acceso a la información en el país recayó en el proceso seguido por la Sociedad Peruana de Derecho

Ambiental (SPDA) contra el Ministerio de Energía y Minas, en la cual la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia amparó la demanda de la SPDA que solicitaba información específica sobre la cancha de relaves de la Minera Aurífera Retama S.A. MARSA, que al derrumbarse ocasionó la muerte de varias personas de la comunidad campesina de Llacuabamba y la contaminación del río Parcoy y de la laguna de Pías, en la provincia de Pataz, en la sierra de la Libertad.

7. INVENTARIO Y VALORACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

El Estado tiene la obligación de realizar los inventarios y la valorización de los recursos naturales renovables y no renovables, así como de los servicios ambientales que dichos recursos prestan. La información obtenida en la elaboración de los inventarios y su valorización así como su actualización periódica, es centralizada por el organismo competente.

Por su parte, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica dispone que cada sector en forma coordinada elabora y actualiza periódicamente el inventario y valoración de los componentes de la diversidad biológica de su competencia.

En el caso de los recursos forestales y de fauna silvestre, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispone que corresponde al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) elaborar y actualizar periódicamente el inventario y valoración de la diversidad biológica forestal y de fauna silvestre en todo el territorio nacional.

8. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Una de las tareas pendientes en lo que respecta al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es el ordenamiento ambiental y territorial del país. En muchos casos, gran parte de los problemas de superposición de derechos y conflictos territoriales se originan por no contar en el ámbito local, regional y nacional con planes de ordenamiento que racionalicen el uso del espacio y de los recursos disponibles.

Por otro lado, la excesiva concentración de roles y responsabilidades estancos a nivel sectorial y sobre cada uno de los diferentes recursos naturales (en relación a los recursos que se concesionan; las modalidades de aprovechamiento; la asignación de dere-

chos; la actuación como autoridad ambiental; la supervisión; la resolución de conflictos, etc.), plantea un reto en cuanto a su conveniencia y pertinencia en un contexto donde se pretende promover la iniciativa privada. En este sentido, podría plantearse la necesidad de constituir una entidad pública especializada en materia de concesiones de recursos naturales en general (independiente de cada sector y dependiente del PCM), en contraposición al rol supervisor y fiscalizador que podría estar a cargo de cada uno de los sectores.

En la legislación nacional se presenta también un uso equívoco y variado, explícito e implícito, de los diversos instrumentos para acceder y usar recursos naturales (concesión, autorización, licencia, permiso), no existiendo un deslinde adecuado entre cada una de estas figuras. Esto implica la necesidad de trabajar con miras a establecer y precisar criterios claros y delimitativos en cada uno de los sectores competentes. Para superar este desafío se necesita urgentemente establecer criterios unívocos y consensuados.

En lo que respecta a los conflictos entre las actividades productivas y extractivas con las comunidades campesinas y nativas, éstos se irán incrementando conforme se consolide un modelo económico basado en la liberalización de los mercados y la extracción y procesamiento de recursos naturales en general. La afectación de los derechos territoriales ancestrales es un hecho evidente y un problema que deberá ser resuelto a partir de mecanismos efectivos de consulta y participación en los proyectos de inversión y mediante el uso de instrumentos de gestión (estudios de impacto ambiental) efectivos y que incorporen la variable cultural y social en su análisis. En este campo se presenta un espacio muy interesante para desarrollar políticas públicas y normas que conjuguen el interés nacional con los legítimos intereses de las poblaciones indígenas del país, en cuanto al respeto de la integridad de sus territorios y los recursos que en ellos se encuentran.

I. Diversidad biológica

Si bien los componentes de la diversidad biológica han estado regulados jurídicamente desde hace mucho tiempo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica constituye un crucial catalizador de los procesos internacionales, nacionales y regionales orientados a conservar y promover un uso sostenible de los mismos.

En el Perú, así como en la mayoría de los países, el Convenio sobre la Diversidad Biológica incorpora por primera vez el concepto de “diversidad biológica” o “biodiversidad” a los debates políticos y normativos. Este convenio intenta una visión comprehensiva del mundo biológico y de los procesos ecológicamente esenciales que le dan sustento y vitalidad. Para ello, aborda el tema desde una perspectiva de ecosistemas, especies y genes, proponiendo distintas posibilidades para la conservación y el uso sostenible de cada uno.

Asimismo, cabe recalcar que en el actual contexto internacional, los recursos genéticos y productos derivados de material biológico tales como extractos de plantas y animales, así como microorganismos concentran parte del interés de estas actividades e industrias y, en este sentido, acrecientan las expectativas de los países con índices cualitativos y cuantitativos altos de estos recursos. Estos últimos son los llamados “países megadiversos” e incluyen a China, India, Indonesia, Malasia, Australia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, todos los cuales, con la excepción de Australia son países en desarrollo.

1. BASE LEGAL

a. Marco general

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. pub. 08/09/90.²
- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.

b. Normas específicas

- Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1993.³
- Decisión 345 de la Comunidad Andina de Naciones sobre un Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales, 21 de octubre de 1993.
- Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones sobre un Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos, 2 de julio de 1996.
- Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/97.⁴
- Ley N° 27104, Ley de Prevención de Riesgos en el Uso de la Biotecnología, pub. 12/05/99.
- Decisión 486 de la Comunidad Andina de Naciones sobre un Régimen Común de Propiedad Industrial, 14 de septiembre del 2000.
- Ley N° 27811, Ley que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológico, pub. 10/08/2002.
- Decreto Supremo N° 068-2001-PCM, Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 20/06/2001.

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26181 el 12/05/93.

⁴ Modificada por: Ley N° 27104, Ley de Prevención de Riesgos Derivados del Uso de la Biotecnología (pub. 12/05/99).

- Decreto Supremo N° 102-2001 PCM, Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú, pub. 05/09/2001.
- Decreto Supremo N° 108-2002-PCM, Reglamento de la Ley de Prevención de Riesgos Derivados de la Biotecnología, pub. 28/10/2002

2. ¿QUÉ ES LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE?

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) define a la diversidad biológica (o biodiversidad) como la variabilidad entre los organismos vivos incluyendo, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y demás ecosistemas acuáticos, y los complejos ecológicos de los que forman parte. La diversidad biológica también incluye la variabilidad que se produce en y entre las especies y los ecosistemas. En términos sencillos, puede entenderse a la diversidad biológica en función de sus componentes o niveles conceptuales: diversidad de ecosistemas, diversidad de especies y diversidad genética.

La diversidad biológica se concentra en ciertas regiones del mundo y en los países denominados “megadiversos”. Por cuestiones geográficas, ecológicas y climáticas, países como India, China, Brasil, México, Perú, Indonesia, Australia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Madagascar, EEUU de Norteamérica, entre otros, albergan en sus territorios las más altas concentraciones de ecosistemas, especies y diversidad a nivel de genes. A ello habría que añadir ciertos ecosistemas marinos y coralinos donde también se presentan niveles altos de diversidad biológica.

El Perú concentra en su territorio un gran patrimonio natural y una riqueza biológica reconocida pero cuyas dimensiones reales hasta el momento han sido difíciles de determinar. Según datos aportados por la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú (ENDBP), el país concentra 84 zonas de vida y 11 ecoregiones naturales, registrando además una gran diversidad de flora con aproximadamente unas 25,000 especies (10% del total mundial) de las cuales un 30% son endémicas. Es el quinto país en el mundo en número de especies, primero en número de especies de plantas de propiedades conocidas y utilizadas por la población (4,400 especies) y primero en especies domesticadas nativas (128 especies).

En cuanto a la fauna, el Perú es el primero en peces (cerca de 2,000 especies de aguas marinas y continentales, 10% del total mundial); el segundo en aves (1,736 especies); el tercero en anfibios (332 especies); el tercero en mamíferos (460 especies) y el quinto en reptiles (365 especies). El Perú es uno de los países más importantes en especies endémicas con al menos 6,288 de las que 5,528 pertenecen a la flora y 760 a la fauna.

El Perú posee, asimismo, una alta diversidad genética: es el primer país en variedades de papa (150 especies silvestres), ajíes, maíz (36 especies), granos andinos, tubérculos y raíces andinas. Tiene 4,400 especies de plantas nativas de usos conocidos, destacando las de propiedades alimenticias (782), medicinales (1,300), ornamentales (1,600). Posee varias formas de animales domésticos: la alpaca, forma doméstica de la vicuña (*Lama vicugna*); la llama, forma doméstica del guanaco (*Lama guanicoe*); el cuy, forma doméstica del poronccooy (*Cavia tschudii*) y el pato criollo, forma doméstica del pato amazónico (*Cairina moschata*).

En comparación con el resto de los países megadiversos, el Perú desempeña un papel protagónico tal y como se extrae del cuadro de la página siguiente, elaborado con datos de 1997.

Los datos expuestos adquieren verdadero significado si se tiene en cuenta que la diversidad biológica es, en realidad, la base material sobre la cual descansa la supervivencia humana (y de las diferentes especies). La diversidad biológica a nivel de ecosistemas, por ejemplo, es fundamental para la provisión de servicios ambientales; las especies animales y de plantas son la base para la alimentación, mientras que en el nivel genético, los recursos genéticos y sus derivados son materia fundamental para la industria biotecnológica y para la industria farmacéutica, entre otras.

En términos económicos, por ejemplo, la diversidad biológica del Perú es uno de los principales pilares de la economía nacional. El 99% de la pesquería depende de los recursos hidrobiológicos; por lo menos el 65% de la producción agrícola está basada en recursos genéticos nativos; el 95% de la ganadería recurre a los pastos naturales nativos; y el 99% de la industria forestal emplea bosques y especies nativas. Asimismo, en el plano internacional se calcula que el mercado anual de recursos genéticos que se emplean en una serie de actividades (desde la investigación biotecnológica hasta el mejoramiento de plantas domesticadas) es de alrededor de US\$ 500-800 billones. Más allá de la exactitud de esta última cifra, lo importante es tener presente la magnitud de la misma.

En el caso del Perú y algunos de los demás países megadiversos, esta diversidad coincide a su vez con la presencia de una importante diversidad cultural y de comunidades indígenas que, durante siglos, han jugado un rol preponderante en mantener y conservar la diversidad biológica. En los últimos años se ha hecho evidente el reconocimiento a estas comunidades y la necesidad de establecer mecanismos (a nivel de políticas y de normas) para proteger sus conocimientos, innovaciones y prácticas asociadas a la biodiversidad que están en la base de estos esfuerzos por conservar ecosistemas y especies alrededor del mundo.

Países	Animales					Total
	Plantas	Mamíferos	Pájaros	Reptiles	Anfibios	
Perú	9°	9° - 344 (46)	2° - 1.703 (109)	12° - 298 (98)	7° - 241 (89)	2.586 (342)
Brasil	1° - 56.000	1° - 524 (131)	3° - 1.622 (191)	5° - 468 (172)	2° - 517 (294)	3.131 (788)
Colombia	2° - 51.000	4° - 456 (28)	1° - 1.815 (142)	3° - 520 (97)	1° - 583 (367)	3.374 (634)
Indonesia	3° - 37.000	2° - 515 (201)	5° - 1.531 (397)	4° - 511 (150)	6° - 270(100)	2.827 (848)
China	4° - 30.000	3° - 499 (77)	8° - 1.244 (99)	7° - 387 (133)	5° - 274(175)	2.404 (484)
México	5° - 15.600	5° - 450 (140)	10° - 1.050 (125)	2° - 717 (368)	4° - 284(169)	2.501 (802)
Sudáfrica	6°	14° - 247 (27)	11° - 774 (7)	9° - 313 (76)	15° - 95 (36)	1.415 (146)
Venezuela	7°	10° - 288 (11)	6° - 1.360 (45)	13° - 293 (57)	9° - 204 (76)	2.145 (189)
Ecuador	8°	13° - 271 (21)	4° - 1.559 (37)	8° - 374 (114)	3° - 402(138)	2.606 (310)
Estados Unidos	10°	6° - 428 (101)	12° - 768 (71)	16° - 261 (90)	12° - 194(126)	1.651 (388)
Papua-Nueva Guinea	11°	15° - 242 (57)	13° - 762 (85)	10° - 305 (79)	10° - 200(134)	1.509 (355)
India	12°	8° - 350 (44)	7° - 1.258 (52)	6° - 408 (187)	8° - 206(110)	2.222 (393)
Australia	13°	12° - 282 (210)	14° - 751 (355)	1° - 755 (616)	11° - 196(169)	1.984 (1.350)
Malasia	14°	11° - 286 (27)	15° - 738 (11)	14° - 268 (68)	14° - 158(57)	1.450 (163)
Madagascar	15°	17° - 105 (77)	17° - 253 (103)	11° - 300 (274)	13° - 78(176)	836 (630)
Rep. Del Congo	16°	7° - 415 (28)	9° - 1.094 (23)	14° - 268 (33)	16° - 80 (53)	1.857 (137)
Filipinas	17°	16° - 201(116)	16° - 556 (183)	17° - 193 (131)	17° - 63 (44)	1.013 (474)

Fuente: "Las naciones biológicamente mas ricas del mundo" Conservación Internacional 1997.

3. EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

La necesidad de un acuerdo global sobre diversidad biológica que aglutinara las directrices y orientaciones imprescindibles para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos de la Tierra, fue una de las preocupaciones sobre las que se centraron los trabajos de los expertos ambientalistas y de las organizaciones internacionales durante la década de los años ochenta. Dichos esfuerzos tomaron forma en el grupo de trabajo ad hoc que se constituyó en 1987 bajo el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En el mencionado grupo de trabajo, se constató la necesidad de crear un tratado marco que tuviera una aproximación comprehensiva de la conservación de la diversidad biológica y recogiera los avances que, hasta la fecha, se habían producido con carácter sectorial mediante tratados específicos de conservación de la biodiversidad –como fueron el Convenio sobre Especies Migratorias, la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Mundial, el Convenio sobre el Comercio de Especies en Peligro, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES y el Convenio para la Protección de Humedales RAMSAR.

Los avances del mencionado grupo de trabajo fueron objeto del proceso formal de negociación que se inició en 1991 en el seno del Comité Intergubernamental de Negociación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y que concluyó con la adopción final de dicho convenio el 22 de mayo de 1992 en Nairobi. Posteriormente, el 5 de junio de 1992, el CDB fue firmado por 150 países en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro, entrando en vigor el 29 de diciembre de 1993.

La aprobación del CDB tuvo como consecuencia el que, por primera vez, la diversidad biológica fuera abordada desde una perspectiva integral y que, también por primera vez, la diversidad genética se tratase en forma específica en un tratado global vinculante. Así, el CDB no se limita exclusivamente a la regulación de la conservación de la diversidad biológica per se y a la utilización de los recursos biológicos, sino que se extiende a detallar ámbitos como el acceso a los recursos genéticos, la participación en los beneficios derivados de la utilización de material genético y el acceso a tecnologías, incluida la biotecnología.

El carácter marco del CDB también se manifiesta en los principios y objetivos sobre los que se sustentan el resto de sus disposiciones: las normas que contiene se expresan en términos de metas y políticas generales más que como obligaciones específicas, y

su objetivo principal radica en impulsar los procesos nacionales para la adopción de decisiones que conlleven a su cumplimiento. En este sentido, el CDB se sustenta en dos pilares básicos como son el establecimiento de unas prioridades claras de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, y en la definición de unos lineamientos de acción a ser desarrollados por los Estados partes.

De esta forma, el artículo 1 del CDB establece que son sus objetivos prioritarios 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. En consecuencia, el convenio busca un equilibrio entre la conservación, la utilización sostenible y la participación en los beneficios. Más adelante se analizarán las formas en que se llevará a cabo la participación en los beneficios: mediante un acceso adecuado a los recursos genéticos, una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes –teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías– y mediante una financiación adecuada.

Estas directrices se constituyen en punto de referencia para la adopción de acciones y decisiones tendentes a la aplicación del convenio a nivel estatal. En este sentido, el CDB al mismo tiempo que reconoce que la conservación de la diversidad biológica es de “interés común” para la humanidad, declara por primera vez que los Estados tienen el derecho soberano a explotar sus propios recursos biológicos, de acuerdo con sus propias políticas ambientales.

El ejercicio de la mencionada soberanía conlleva, no obstante, la imposición de una serie de obligaciones para los Estados que se encuentran detalladas en el propio convenio:

- a. Tienen la obligación específica de desarrollar planes y estrategias nacionales para integrar la conservación y la utilización sostenible.
- b. Tienen la obligación de identificar los componentes importantes de la diversidad biológica y las prioridades que pudieran requerir medidas de conservación especiales.
- c. Deberán adoptar medidas para la conservación in situ como, por ejemplo, el establecimiento de áreas naturales protegidas o la rehabilitación de sistemas degradados.
- d. Deberán adoptar medidas para la conservación ex situ, complementarias de las anteriores.
- e. Deberán comprometer a la administración de sus recursos biológicos de forma que se garantice la utilización sostenible de los mismos.
- f. Deberán reconocer el rol de las comunidades indígenas y locales en la conservación de la diversidad biológica, promover el mantenimiento de sus conocimientos

tos y prácticas y garantizar que los beneficios derivados del uso de sus conocimientos e innovaciones sea compartido equitativamente.

- g. Fomentar la investigación, educación y capacitación en la conservación de la diversidad biológica y en la utilización sostenible de sus componentes.

4. LA CONSERVACIÓN Y EL USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD

En principio, merece la pena destacar que el tratamiento integral que el CDB pretende promover en la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes no ha tenido un pleno reflejo en la gestión de la diversidad biológica en el Perú. La legislación nacional sobre conservación de la diversidad biológica propugna el manejo ecosistémico como principio rector de la política nacional en la materia, indicando con ello la necesidad de promover el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales de forma integral, es decir, aportando una estrategia para la gestión integrada de tierras, aguas y recursos vivos. Sin embargo, dichas cuestiones no han sido recogidas plenamente a la hora de definir las competencias sobre la gestión de la biodiversidad en el país, entre otros aspectos.

El manejo de la conservación de la biodiversidad tiene, en nuestro país, un carácter sectorial al incluirse como competencias correspondientes a cada autoridad sectorial todas las relacionadas con la conservación de la biodiversidad en su área específica de actuación.

Así, el Viceministerio de Pesquería del Ministerio de la Producción, por ejemplo, se constituye en la autoridad ambiental responsable de la conservación y el uso sostenible de las especies, recursos genéticos y ecosistemas ubicados en su ámbito competencial específico. A pesar de que, en la actualidad, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), se constituye en la entidad responsable de coordinar la actuación de los distintos sectores en esta materia, sería deseable que el espíritu que promueve el CDB, de otorgar un tratamiento más integrador y totalizador a la conservación de la biodiversidad, se viera reflejado en una gestión menos “compartmentalizada” o sectorial de la conservación de la biodiversidad a nivel nacional.

La estructura y contenidos de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica obedece propiamente a los mandatos contenidos en el CDB: en un principio la ley define lo que se entiende por conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en el ámbito nacional, para detenerse con posterioridad a relacionar las potestades que el Estado peruano tiene en dicho ámbito. De esta forma,

se incluye dentro del concepto de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, la conservación de la diversidad de ecosistemas, especies y genes, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de la diversidad biológica, el incentivo a la investigación científica, la transferencia de tecnología, el intercambio de información, la educación y la capacitación, y el fomento del desarrollo económico del país basado en la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

El Reglamento de Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, define a su vez el ámbito material al definir la diversidad biológica y sus componentes como los recursos estratégicos para el desarrollo del país, que deben utilizarse equilibrando las necesidades de conservación con consideraciones sobre inversión y promoción de la actividad privada.

El Estado se declara soberano en la adopción de las medidas que sean necesarias para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. En materia de planificación estratégica, el Estado es competente, a través del CONAM, para la elaboración de la ENDBP, que se constituye en el instrumento integrador de las prioridades nacionales, las acciones y medidas para la gestión de sus componentes, y cuya vigencia será por un período mínimo de cinco años.

Asimismo, es competencia estatal la elaboración de un inventario y la valorización de los componentes de la diversidad biológica. A estos efectos, se encomienda también al CONAM la elaboración de un informe anual sobre el estado de la diversidad biológica, y a las autoridades sectoriales la realización de evaluaciones periódicas referentes al estado de la diversidad biológica respecto de la cual tienen competencia.

Se prevé asimismo el establecimiento de mecanismos de conservación in situ que garanticen la conservación de ecosistemas, especies y genes en su lugar de origen, como la declaración de áreas naturales protegidas, el manejo regulado de otros ecosistemas naturales y la exigencia de instrumentos de evaluación de impactos y riesgos sobre la diversidad biológica y sus componentes. Con el objeto de mantener muestras representativas de los componentes de la biodiversidad, la ley contempla también la creación de mecanismos de conservación ex situ como herbarios, jardines botánicos y bancos de genes. El reglamento, a su vez, prevé la posibilidad de promover la repatriación de información originada a partir del estudio de materiales de origen peruano.

Se reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas sobre su patrimonio cultural constituido por sus conocimientos, innovaciones y prácticas asociados a la

diversidad biológica y sobre la facultad de decidir respecto a su utilización. Se establece, además, la obligación del Estado de proteger dichos conocimientos y de establecer mecanismos para promover su utilización con el consentimiento informado de dichas comunidades.

Por último, corresponde al Estado la promoción de la investigación científica y el intercambio de información y personal técnico, con la participación del sector privado. Se declara prioritaria, entre otras, la investigación enfocada a la realización de inventarios; el manejo de ecosistemas y especies de importancia económica, científica, social o cultural; la aplicación industrial o medicinal de los recursos genéticos y la restauración de zonas degradadas.

5. PLANIFICACIÓN DE LA CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD

En ejecución del mandato contenido en la ley referente a la planificación, y, en concordancia con el CDB, en septiembre del 2001 se aprobó la ENDBP, como resultado de un proceso consensuado y participativo que involucró a instancias públicas y privadas, reconocidas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y a otros actores de la sociedad civil.

La ENDBP es “una visión estratégica compartida, consensual, y comprometida con el desarrollo nacional, que orienta las acciones futuras para generar beneficios ecológicos económicos y sociales para las presentes y futuras generaciones. Con ello el Perú contribuirá al mantenimiento de los procesos ecológicos y de la vida en la biosfera”.

Como todo documento de planificación, la ENDBP define una visión estratégica, que en este caso se proyecta hasta el año 2021, establece unos principios rectores inspiradores e interpretativos del resto de sus disposiciones, define un objetivo principal y lo desarrolla en una pluralidad de objetivos específicos, identifica las líneas estratégicas para la consecución de los mencionados objetivos y, finalmente, enumera los objetivos estratégicos y las acciones concretas a realizarse dentro de cada lineamiento.

La ENDBP hace suyo el objetivo de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica expresado en el artículo 1 del CDB, y lo interioriza a través de su diferenciación en una serie de objetivos de carácter concreto. Así, se establece que son objetivos de la ENDBP el establecer un marco coherente de políticas a todo nivel,

orientadas a la conservación de la diversidad biológica con la finalidad de contribuir a alcanzar una mejor calidad de vida de la sociedad peruana; promover la utilización sostenible de la diversidad biológica con el fin de asegurar la productividad, diversidad e integridad de los recursos naturales; desarrollar un enfoque ecosistémico como eje transversal al proceso de ordenamiento ambiental y manejo de cuencas y/o zonificación ecológica económica y promover la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos de la diversidad biológica.

Son ocho las líneas estratégicas que vienen definidas en la ENDBP: conservar la diversidad biológica en el Perú; integrar el uso sostenible de la diversidad biológica en el manejo de recursos naturales; establecer medidas especiales para la conservación y restauración de la diversidad biológica frente a procesos externos; promover la participación y compromiso de la sociedad peruana en la conservación de la diversidad biológica; mejorar el conocimiento sobre la diversidad biológica; perfeccionar los instrumentos para la gestión de la diversidad biológica; fortalecer la imagen del Perú en el contexto internacional y la ejecución de acciones inmediatas.

A modo de ejemplo, en el lineamiento referente a la conservación de la diversidad biológica en el Perú, se incluyen ocho objetivos estratégicos específicos: identificar y priorizar los componentes de la diversidad biológica y de los procesos que la amenazan; planificar con enfoque ecosistémico; mejorar las técnicas para la conservación de la diversidad biológica; conservación in situ; complementación para la conservación in situ; conservación de especies y genes; diversidad biológica amenazada y conservación ex situ.

Igualmente, a modo de ejemplo, la ENDBP contempla la necesidad de que el objetivo estratégico referente a la “diversidad biológica amenazada” mencionado anteriormente, se implemente a través de una serie de acciones concretas, como son, el actualizar periódicamente las listas de especies amenazadas y en peligro de extinción, endémicas, así como también los procesos ecológicos críticos; desarrollar un plan de recuperación de especies de flora y fauna amenazadas y en peligro de extinción y planes para mitigar los procesos que están afectando a estas especies y a sus comunidades; establecer mecanismos para las evaluaciones poblacionales de flora y fauna silvestres y el monitoreo correspondiente; prevenir la pérdida por erosión genética, con especial énfasis en aquellos recursos genéticos en situación crítica; desarrollar la legislación adecuada y los mecanismos de implementación que apoyen la recuperación de especies en peligro y amenazadas; rescatar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y de su cultura sobre la conservación de la diversidad biológica y la elaboración de planes de recuperación de especies.

6. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS GENÉTICOS Y POR QUÉ SON IMPORTANTES?

El CDB define en su artículo 2 a los recursos genéticos como el material genético de valor actual o potencial. En realidad, se trata de cualquier material de origen animal, vegetal, microorganismos u otros que contiene unidades funcionales de herencia. Podría incluir genes, secuencias genéticas, moléculas, extractos biológicos, semillas, plasma, entre otros materiales.

Su importancia radica, en primer lugar, en que es a partir de estos recursos que las diferentes formas de vida (animales, vegetales, microorganismos y otras) se diferencian entre sí y desarrollan sus características y propiedades particulares. En segundo término, los recursos genéticos constituyen la base para el desarrollo de nuevas variedades vegetales o cultivos, permiten el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos y son la base material para la biotecnología moderna y sus múltiples aplicaciones (la minería, la bioremediación, la ingeniería genética, entre otras).

La investigación en recursos genéticos permite desentrañar las causas de diferentes enfermedades que afectan al hombre, los animales y las plantas. Al mismo tiempo, ayuda a desarrollar nuevos productos para enfrentarlas. En realidad, los recursos genéticos no solamente son importantes en el campo de la medicina o agrícola: nuevos tintes y colorantes, nuevas formas para el control biológico de las plagas, nuevas formas para conservar alimentos, nuevas alternativas para enfrentar los problemas de contaminación, nuevos cosméticos y fragancias sino que, son todas partes críticas de las posibilidades de supervivencia de la raza humana y, además, de una industria multimillonaria que se basa en estos recursos para su desarrollo.

7. ANTECEDENTES A LA DISCUSIÓN DEL CONTROL Y USO DE LOS RECURSOS GENÉTICOS

Durante años, se consideró que estos recursos eran patrimonio de la humanidad y que, por ende, el acceso y uso de los mismos era básicamente libre y no debía ser restringido de ninguna manera. El Compromiso Internacional de Recursos Fitogenéticos de la FAO (1983) era un instrumento internacional (no vinculante) que reconocía este principio universal aunque aplicado a recursos utilizados en agricultura y alimentación exclusivamente. De él, se derivaba el principio de libre acceso a todo tipo de recursos genéticos.

En los hechos, este patrimonio natural de los países megadiversos era fácilmente accedido y utilizado para distintos fines. Zoológicos, jardines botánicos, centros de in-

investigación, compañías biotecnológicas, herbarios, acuarios y otros, utilizaban elementos de este patrimonio (a nivel de genes y especies) para fines comerciales y no comerciales. Rara vez se reconocían derechos a los países en cuyos territorios se encontraba esta diversidad biológica y, menos aún, se les compensaba equitativamente por su utilización.

Más aún, con el advenimiento de la biotecnología y el fortalecimiento de los sistemas de propiedad intelectual (patentes especialmente), los países megadiversos eran testigos de cómo sus recursos eran usados (libremente) y sometidos a derechos privados con ningún reconocimiento a su origen ni compensación alguna. Sobre la base de estos recursos, se desarrollaban nuevos productos (derivados directa o indirectamente de ellos) y se sujetaban a alguna forma de propiedad intelectual. Ciertamente, el proceso de investigación y desarrollo agregaba valor, pero no se reconocían las rentas existentes sobre la materia prima proporcionada por los países megadiversos. Había una apropiación de un valor no compensado.

Se calcula que el mercado anual de los recursos genéticos en distintas áreas industriales y comerciales es de alrededor de US\$ 500 billones. No es casualidad que los principales centros de conservación ex situ del mundo (jardines botánicos, bancos de semillas, centros de investigación biotecnológica, etc.) se encuentren en países industrializados, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica, Europa y Japón.

8. EL RÉGIMEN LEGAL APLICABLE A LOS RECURSOS GENÉTICOS

A principios de los años noventa y con el CDB esta situación cambió, restableciéndose principios para regular el acceso a los recursos genéticos y compartir los beneficios derivados de los mismos con los países de origen de estos recursos (artículos 1, 15, 16 y 19 del CDB).

Este tratado establece las reglas básicas aplicables al acceso a recursos genéticos: reconoce la soberanía de los Estados sobre estos recursos (artículo 15(1)), reconoce la necesidad de compartir los beneficios (económicos y tecnológicos) derivados del acceso y uso de estos recursos (artículo 1) y plantea los conceptos de “consentimiento fundamentado previo” y “términos mutuamente convenidos” como condiciones para acceder a estos recursos (artículo 15 (4) y (5)).

Con el CDB, de una situación de acceso no regulado o libre, donde los recursos genéticos eran patrimonio de la humanidad, se ha pasado a una situación de acceso –facilitado según el propio CDB–, pero regulado y condicionado.

En la actualidad, los recursos genéticos ya no constituyen un patrimonio de la humanidad, libremente accesible para quien quiera aprovecharlos. Los Estados, en el ejercicio de sus derechos soberanos y conforme lo establece el propio artículo 15 del CDB, tienen la facultad de regular el acceso a sus recursos naturales incluyendo sus recursos genéticos. Muchos países han reconocido y se han percatado de la importancia estratégica que pueden tener los recursos genéticos, por lo cual han empezado a desarrollar políticas y normas específicas para regular su acceso y uso.

9. ¿CÓMO SE REGULA EL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS A NIVEL INTERNACIONAL, NACIONAL Y REGIONAL?

Como ya se adelantó, el CDB es el principal tratado que establece los principios generales relativos al acceso a los recursos genéticos.

Hay otros tratados internacionales como el Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos de la FAO para recursos genéticos usados específicamente en la agricultura y alimentación que establecen un sistema global y multilateral de intercambio de recursos genéticos. En función a listas de recursos genéticos (especies) para la agricultura y la alimentación, se establece un sistema en el cual todos los que forman parte del mismo obtienen beneficios por el hecho de ser parte de él. No hay acuerdos bilaterales en relación a estos recursos. Se argumenta que el mundo es interdependiente en relación a recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación. Los costos de transacción disminuyen si el sistema opera de esta manera, es decir, en función a un listado de recursos sujetos a reglas multilaterales y menos restrictivas que las que se aplicarían al resto de recursos.

Hay también normas regionales como la Decisión 391 de la Comunidad Andina de Naciones que desarrolla un procedimiento de acceso a recursos genéticos de los países de la subregión. En este caso, se utilizan contratos de acceso con el Estado y contratos accesorios con quienes proveen el material biológico en el cual se encuentran los recursos genéticos. Se hace este distinción pues, mientras el Estado tiene derechos soberanos y en realidad propiedad sobre los recursos genéticos (artículo 6), hay casos en los que no tiene derechos sobre recursos biológicos (cultivos o animales) respecto de los cuales personas privadas o comunidades sí podrían ejercer derechos.

Por último, hay normas nacionales en Costa Rica, Brasil, Filipinas, Nepal y otros países que intentan establecer reglas de acceso que desarrollen y especifiquen los principios generales del CDB. Hay asimismo múltiples propuestas en distintos países. Todas estas normas incorporan los principios básicos del CDB.

10. EL CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO, LOS TÉRMINOS MUTUAMENTE CONVENIDOS Y LA DISTRIBUCIÓN JUSTA Y EQUITATIVA DE BENEFICIOS

El consentimiento fundamentado previo (PIC) hace referencia al consentimiento de la autoridad para acceder a los recursos genéticos previo suministro de la información relevante que le permita adoptar una decisión plenamente informada. En el caso del Perú, una propuesta de Reglamento de la Decisión 391 plantea que sean el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) y el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) las autoridades en materia de acceso en función a sus competencias sobre recursos genéticos específicos. La idea es que el Estado o quien deba decidir respecto de si autoriza o no el acceso a los recursos genéticos, cuente con información que le permita decidir con conocimiento de causa y con los elementos de juicio necesarios para que su decisión sea la adecuada y conveniente para los intereses nacionales.

Los términos mutuamente convenidos (MAT) son los términos que se acuerdan entre la autoridad y el solicitante para acceder a los recursos genéticos. Son las condiciones en las que se acuerda se puede acceder a los recursos genéticos.

No hay una definición clara de lo que es una distribución justa y equitativa de beneficios. En todo caso, se trata de garantizar que los distintos beneficios derivados de las actividades de acceso a los recursos genéticos se compartan entre los diferentes actores del mismo. Estos beneficios pueden ser por ejemplo: participación en las actividades de investigación, participación en la producción de publicaciones científicas, participación en las actividades de campo y colecta, participación en las actividades de clasificación taxonómica y participación en las regalías que pudieran generarse de un producto comercial, entre otros.

11. LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y LOS RECURSOS GENÉTICOS

Las comunidades indígenas son importantes porque ellas son quienes a lo largo de la historia han conservado los recursos genéticos y desarrollado productos y conocimientos derivados de ellos. Las comunidades han actuado como guardianes de estos recursos alrededor del mundo y es por ellas que aún se mantienen y sus usos se han difundido. Muchos de los cultivos que hoy alimentan al mundo y más de la cuarta parte de los fármacos modernos se derivan directamente de estos recursos genéticos y de la información que las comunidades indígenas han proporcionado respecto de ellos.

Ante esta situación, las comunidades reclaman con justicia derechos o, cuando menos, una participación en los beneficios que el uso moderno de estos recursos conlleva. Más aún, hay en muchos casos conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas asociadas a estos recursos que constituyen un aporte intelectual reconocido pero no protegido y menos compensado. Estos conocimientos son parte importante en muchos casos de los procesos de investigación y desarrollo. En las actividades de acceso a plantas medicinales, por ejemplo, la investigación etnobotánica permite reducir considerablemente los costos de ésta por la orientación que le dan los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas.

Esta situación obliga a diseñar un régimen especial para proteger justamente el aporte intelectual indígena. Ni las patentes ni los derechos de obtentor (para plantas) ofrecen mecanismos adecuados para cautelar los intereses indígenas. Desde sus procedimientos muy complejos hasta sus exigencias formales y sus elevados costos hacen que sean inadecuados para proteger los conocimientos, innovaciones y prácticas indígenas.

El Documento de Trabajo N° 010 - 2000 del INDECOPI, Propuesta de Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas (y algunas reflexiones sobre la regulación del acceso a los recursos genéticos) de agosto del 2000 son la base para el trabajo normativo para la protección de los conocimientos indígenas. En esta propuesta, se plantea el uso de secretos comerciales, registros, contratos y normas sobre competencia desleal para proteger los esfuerzos intelectuales de las comunidades indígenas asociadas a la biodiversidad.

Sobre la base de este documento, se aprobó el 10 de agosto del 2002, la Ley N° 27811, que establece el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas Vinculados a los Recursos Biológicos. Esta norma establece el marco jurídico aplicable al uso de conocimientos colectivos de las comunidades campesinas y nativas. Toda actividad de bioprospección o que implique utilizar de manera directa o indirecta conocimientos tradicionales para fines comerciales, industriales u otros se registrará por los principios y mandatos de esta norma.

12. LA RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL Y EL DEBATE SOBRE EL ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS

Las patentes biotecnológicas y los derechos de obtentor se conceden respecto de recursos genéticos y plantas respectivamente, cuyo origen son, en muchos casos, los

países megadiversos y sus comunidades. La controversia se suscita en razón a que mientras que estos derechos se conceden a empresas de los países industrializados – ricos en recursos económicos y tecnologías pero pobres en diversidad genética– que generan productos utilizando recursos genéticos de los países megadiversos, no hay un reconocimiento a su origen y al aporte intelectual indígena que en muchos casos va ligado a estos recursos.

Las limitaciones tecnológicas de los países en desarrollo hacen que se conviertan, en gran medida, en proveedores de materia prima a la que se agrega valor y somete a las reglas de la propiedad intelectual (patentes y derechos de obtentor).

El CDB intenta revertir esta situación de evidente injusticia, precisamente estableciendo reglas de acceso a los recursos que dan origen a estos nuevos productos. Sin embargo, estas relaciones se discuten también a nivel de la OMPI, FAO, OMC, CAN, ALCA, Comunidad Europea, entre otros.

13. ¿QUÉ ES LA BIOSEGURIDAD?

La bioseguridad es un concepto que se asocia, por lo general, a la biotecnología y sus productos. En términos sencillos, alude a las medidas que deben adoptarse para prevenir y gestionar los riesgos y problemas asociados con la liberación de organismos genéticamente modificados al ambiente, con sus consecuentes impactos potenciales sobre la biodiversidad y la salud humana.

El Protocolo de Bioseguridad de Cartagena adoptado en el 2001, como parte de un proceso iniciado al interior del CDB, constituye un instrumento internacional (cuya entrada en vigor está aún pendiente) orientado a regular el movimiento transfronterizo de organismos vivos modificados (OVMs) resultantes de la biotecnología moderna. Establece las reglas internacionales para el tráfico de estos productos entre los países.

La Ley N° 27104, Ley de Prevención de Riesgos en el Uso de la Biotecnología, y su reglamento son también resultados del CDB y del proceso internacional para el desarrollo de un protocolo de bioseguridad. Estas normas nacionales regulan la importación, uso y manejo de organismos genéticamente modificados.

La Ley N° 27104 establece que los OVMs deberán ser introducidos al país previa aprobación de la autoridad competente. No estarán sujetos a las reglas generales del

consentimiento fundamentado previo y autorizaciones de ingreso al país los commodities u OVMs que se pudieran destinar para consumo directo o procesamiento.

14. MARCO INSTITUCIONAL

Debido a la “sectorialización” que impregna la gestión de la diversidad biológica en la legislación ambiental peruana, será cada ministerio sectorial respectivo, el organismo sobre el que recaiga el diseño y la implementación de las políticas específicas tendentes a la conservación y al uso sostenible de la diversidad biológica en su ámbito material; así como las competencias sobre los distintos elementos de la biodiversidad, a nivel de peces, cultivos, vida silvestre, ecosistemas, entre otros. Esta pluralidad de instituciones con competencias concurrentes en la conservación de la biodiversidad, obliga a crear instancias que coordinen las actuaciones de los distintos sectores en la materia y a otorgarles un papel hegemónico.

Éste es el caso del CONAM que se constituye en la entidad responsable, justamente, de la coordinación intersectorial en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, y como tal, se le otorgan las funciones de coordinar las medidas y acciones necesarias orientadas a la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica con las autoridades sectoriales con competencias específicas en la materia. Su ámbito competencial se hace extensivo también a aquellas autoridades e instituciones que, sin tener competencias específicas en la materia, tienen impactos sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.

A su vez, se crea la Comisión Nacional de Diversidad Biológica (CONADIB) como una instancia consultiva de asesoramiento y concertación sobre diversidad biológica. Su composición es de carácter multisectorial e interdisciplinario, con representación de los ministerios, organismos públicos descentralizados, sector privado, sector académico, organismos no gubernamentales y pueblos indígenas. Tiene como competencia principal la propuesta, recomendación y concertación de acciones y medidas que den cumplimiento a lo establecido en la legislación ambiental sobre conservación de la diversidad biológica, incluidos el CDB y la ENDBP. En concreto, se le otorgan las funciones de apoyar en los procesos de planificación, definir las posiciones nacionales en materia de diversidad biológica para las negociaciones correspondientes al CDB (punto focal nacional) y otros acuerdos, promover procesos de concertación entre los sectores público y privado, y coordinar y proponer orientaciones de carácter político y técnico en relación con la efectiva implementación de las normas referidas, entre otras materias.

15. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Resulta un reto importante para el país comenzar a aplicar las distintas normas que en materia de biodiversidad y sus componentes se han adoptado.

En lo que respecta al acceso a los recursos genéticos, por ejemplo, se espera que la aprobación del reglamento correspondiente termine de regular esta materia para poder pasar al proceso de capacitación y fortalecimiento institucional necesario para aplicar el marco regulatorio. En cuanto a la protección de los conocimientos colectivos o indígenas, se espera en los próximos meses implementar la ley aprobada. En este tema, los proyectos pilotos y los trabajos directos con las comunidades (a nivel de registros locales de biodiversidad y conocimientos, por ejemplo) pueden constituir una manera efectiva de poner en práctica lo planteado en la ley.

La implementación de la ENDBP también se presenta como un reto, en la medida en que será necesario canalizar esfuerzos para que, como todo instrumento de planificación, dicha estrategia sea tomada en cuenta en los procesos de planificación nacional y sectorial. Representa un desafío crítico para la conservación de la biodiversidad, en general, lograr que los distintos sectores reconozcan a la ENDBP como una herramienta que debe ser tomada en cuenta en los procesos decisorios. Otro desafío y oportunidad se presenta a nivel regional, con la implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad y la posibilidad de llevar a cabo acciones conjuntas en materia de conservación y uso sostenible con países vecinos miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Ciertamente, cada uno de los temas que el CDB plantea, origina discusiones de todo tipo a nivel político y técnico. En el Perú, continúa siendo un tema de debate conceptual el hecho de que la Decisión 391 considere a los recursos genéticos como patrimonio de la nación. Si bien jurídicamente esta decisión puede ser correcta, se imponen problemas de orden práctico a nivel del control de dichos recursos, de los costos de transacción para su negociación y de los recursos que podrían ser parte de especies domesticadas sobre las que hay derechos privados, entre otros. La reevaluación de la Decisión 391 y sus alcances es otro reto pendiente no solamente en este tema sino en cuanto a su aplicabilidad práctica y a la necesidad de convertirla en una norma mucho más promotora y con incentivos eficientes.

Como parte del Grupo de Países Megadiversos Afines (los 15 países más ricos en biodiversidad del mundo) constituido en Cancún a principios del 2002, al Perú se le abre una oportunidad para negociar en bloque aspectos críticos del acceso a los recursos genéticos y temas afines en foros como el propio CDB, OMPI, FAO y otros. Va-

rias propuestas que el Perú ha estado impulsando en los últimos años son parte de la agenda de este grupo y se debe continuar apoyando su consolidación en todos los niveles.

Otro tema de actualidad lo constituye cómo proteger la gran diversidad de cultivos nativos que el Perú posee y que podrían ser una fuente importante de recursos para el país y las comunidades que durante mucho tiempo los han conservado. Dado que ni las patentes ni los derechos de obtentor pueden cumplir con el rol de proteger estos recursos, es necesario encontrar la manera de garantizar su protección legal y que los beneficios que se generen lleguen a las comunidades correspondientes.

También resulta sorprendente constatar cómo nuestra riqueza biológica está absolutamente subexplotada y cómo los gobiernos de turno continúan orientando sus políticas agrícolas y de desarrollo hacia cultivos comerciales conocidos (algunos introducidos) para los cuales los mercados están en muchos casos saturados.

Nichos para especies como la maca, el pijuayo, la sangre de grado y el camu camu, ya han sido reconocidos, y sin embargo las políticas públicas los ignoran, pues se sigue pensando que estos recursos son “raros” y poco viables. Si solamente se percibiera el enorme valor que pueden cobrar, y si a su vez se impulsara la investigación biotecnológica, se generarían enormes cambios positivos e incentivos para conservar y usar sosteniblemente estos recursos. Todo esto requiere de un marco regulatorio adecuado y propicio para el mejor y más eficiente aprovechamiento de este tipo de recursos.

En relación con este último tema, la posibilidad de diseñar una estrategia o norma sobre agrobiodiversidad podría ayudar a perfilar una política pública explícita sobre esta materia que a su vez se vincule con las posibilidades de promover econogocios o el biocomercio.

La Decisión 486 de la CAN sobre un Régimen común de propiedad industrial plantea también importantes desafíos para el país y la región en su conjunto, especialmente para las oficinas nacionales competentes en la materia (en el caso del Perú, el INDECOPI). Las patentes de invención en el campo biotecnológico sólo serán concedidas si se demuestra el origen legal de los materiales o del conocimiento indígena que, en ciertos casos, han sido incorporados a la invención. Para ello –y es exigencia de la propia Decisión–, el INDECOPI deberá coordinar con la autoridad nacional competente en materia de acceso a recursos genéticos a fin de contar con la información que le permita observar ciertas solicitudes de patentes. Asimismo, va a resultar crítico que

para evitar los casos de biopiratería, el INDECOPI pueda remitir información (de dominio público) a las oficinas de patentes sobre recursos genéticos y conocimientos indígenas en otros países, para un análisis mucho más exhaustivo y riguroso de las solicitudes de patente presentadas. Esto permitirá afinar los exámenes de novedad y altura inventiva.

La Ley N° 27811, que ordena proteger los conocimientos indígenas, es la primera de esta índole en el mundo. En ese sentido, se ha marcado un hito en el reconocimiento y la protección del esfuerzo y del aporte intelectual indígenas en materia de biodiversidad. La elaboración de contratos de licencia de uso de conocimientos indígenas, el diseño de registros de conocimientos y la constitución del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas abren una serie de nuevas oportunidades para conservar la diversidad biológica y cultural del país. Todas estas medidas responden a mandatos específicos a nivel del CDB y del propio Convenio 169 de la OIT.

Junto al reto de conservar la biodiversidad y evitar la erosión de nuestros recursos debido a la contaminación de organismos genéticamente modificados introducidos, se presenta la otra cara de este desafío: la necesidad de promover la biotecnología en todas sus facetas. A partir del Protocolo de Bioseguridad, la Ley de Prevención de Riesgos en el uso de la Biotecnología y su reglamento (instrumentos muy necesarios), se cuenta con un marco normativo y de políticas defensivas proteccionistas. Sin embargo, es necesario promover políticas públicas y normas que generen incentivos para la investigación biotecnológica y los procesos de investigación y desarrollo con miras dar un valor agregado a nuestros recursos biológicos.

II. Áreas naturales protegidas

El Perú es uno de los diez países con mayor diversidad biológica en el mundo, correspondiéndole desempeñar un papel preponderante en la conservación de sus recursos naturales. Un mecanismo que permite la conservación in situ de estos recursos es el establecimiento de áreas naturales protegidas.

Las áreas naturales protegidas generan beneficios ambientales, sociales y económicos de índole local y nacional, diversificando las posibilidades de uso de los espacios naturales protegidos sin comprometer su fin fundamental de conservar la diversidad biológica y sus recursos asociados, como legados para las generaciones presentes y futuras.

Estos beneficios están íntimamente ligados al desarrollo del país y constituyen –por la estrecha relación entre la diversidad biológica y la satisfacción de las necesidades básicas humanas– un elemento sustancial de la seguridad integral de la nación. De allí que el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) tenga especial trascendencia global y otorgue particular responsabilidad a todos los peruanos.

Y es que la visión actual del SINANPE obliga a pensar en el largo plazo, y éste se sustenta necesariamente en el involucramiento activo de la sociedad civil y en las oportunidades que ofrecen las áreas naturales protegidas para impulsar los procesos de desarrollo regional y nacional.

1. BASE LEGAL

a. Marco general

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.²
- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/97.³

b. Normas específicas

- Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, pub. 04/07/97.
- Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, pub. 26/06/2001.
- Decreto Supremo N° 010-99-AG, Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, pub. 11/04/99.
- Decreto Supremo N° 001-2000-AG, Disponen que el INRENA gestione inscripción de áreas naturales protegidas, como patrimonio de la nación ante los registros públicos, pub. 11/01/2000.
- Decreto Supremo N° 002-2003-AG, Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, pub. 15/01/2003.⁴
- Resolución Jefatural N° 270-2001-INRENA, Disposiciones Complementarias al Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas para el Otorgamiento de Contratos de Administración, pub. 01/12/2001.⁵

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Modificado por: Ley N° 27104, Ley de prevención de riesgos derivados del uso de la biotecnología (pub. 12/05/99).

⁴ Modificada por: Decreto Supremo N° 018-2003-AG (pub. 30/05/2003)

⁵ Modificada por: Resolución Jefatural N° 475-2002-INRENA (pub. 18/01/2002).

2. ¿QUÉ SON LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define a las áreas protegidas como un segmento de tierra o mar dedicado especialmente a la protección y mantenimiento de la biodiversidad, y de recursos naturales y culturales conexos, y gestionado con medios efectivos legales o de otra índole.

La Ley de Áreas Naturales Protegidas las define como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Constituyen patrimonio de la nación y su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de los recursos naturales, o determinarse la restricción de los usos directos.

El reglamento de la mencionada ley precisa que estos espacios cuentan con protección legal, la cual es otorgada mediante la norma que las crea. Asimismo señala que las áreas naturales protegidas son de dominio público por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares.

Sin embargo, puede ocurrir que un área natural protegida se establezca sobre predios donde existe un derecho de propiedad preexistente. En estos casos el ejercicio de este derecho de propiedad queda limitado por los objetivos y fines de creación del área, ya que ésta tiene carácter de patrimonio de la nación. Estas limitaciones o restricciones se pueden establecer en la norma que crea el área natural protegida, su plan maestro o mediante una resolución jefatural específica del INRENA. Con el fin de armonizar los objetivos de conservación del área natural protegida y el ejercicio de los derechos del propietario, la administración del área puede promover la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas.

En caso que el propietario decida vender un predio ubicado al interior de un área natural protegida, tiene la obligación de otorgar una primera opción de compra al Estado. Para este fin, deberá comunicar esta intención de venta a la jefatura del área mediante una carta notarial y otorgar un plazo no menor de 60 días para que el Estado pueda ejercer el derecho de opción de compra.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
1	PN Cutervo	Ley Nº 13694	08.09.1961	Cajamarca	2 500,00 ha	Proteger las Grutas de San Andrés de Cutervo y los bosques naturales adyacentes. Proteger la flora y fauna del lugar, en especial a la colonia de guácharos (<i>Steatomis caripensis</i>). Conservar la belleza escénica de la Cordillera de los Tarros
2	PN Tingo María	Ley Nº 15574	14.05.1965	Huánuco	4 777,00 ha	Proteger las zonas naturales denominadas «La Bella Durmiente» y «La Cueva de las Lechuzas», sus bosques adyacentes y colonias de guácharos (<i>Steatomis caripensis</i>).
3	PN Manu Plan Maestro aprobado mediante R.D. Nº 020-1985-DGFF	D.S. Nº 0644-73-AG	29.05.1973	Madre de Dios, Cusco	1 532 806,00 ha	Conservar muestras representativas de la diversidad biológica de la selva tropical del sudeste del Perú. Contribuir al desarrollo regional mediante la investigación. Desarrollar programas antropológicos relacionados con las comunidades asentadas en el parque.
4	PN Huascarán Plan Maestro aprobado mediante R.D. Nº 087-1990-DGFF	D.S. Nº 0622-75-AG	01.07.1975	Ancash	340 000,00 ha	Proteger la cordillera tropical más extensa del mundo, así como la gran riqueza de flora y fauna, formaciones geológicas, nevados y bellezas escénicas existentes. Proteger los ecosistemas de la Cordillera Blanca que son patrimonio natural, científico y cultural de la Nación. Proteger los monumentos arqueológicos que se encuentran en la Cordillera Blanca. Incentivar el desarrollo del turismo en beneficio de los pobladores locales.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
5	PN Cerros de Amotape Plan Maestro aprobado mediante R.J. N° 135-2001-INRENA	D.S. N° 0800-75-AG	22.07.1975	Tumbes, Piura	91 300,00 ha	Proteger valiosas especies forestales y de fauna silvestres características de los bosques del litoral norte, Proteger las áreas naturales de los Cerros de Amotape que constituyen un refugio de especies de la flora y fauna amenazadas de extinción a nivel nacional y regional. Beneficiar social y económicamente al poblador local a través del turismo.
6	PN Río Abiseo	D.S. N° 064-83-AG	11.08.1983	San Martín	274 520,00 ha	Proteger los bosques de neblina de la ceja de selva, selva alta y conservar aquellas especies de fauna silvestre en vías de extinción, como el mono choro de cola amarilla (<i>Lagothrix flavicauda</i>). Proteger los complejos arqueológicos pre-hispánicos del Gran Pajatón o Huaros. Incentivar la recreación y aumentar las corrientes turísticas.
7	PN Yanachaga Chemillén Plan Maestro aprobado mediante R.D. N° 035-1987-DGFF	D.S. N° 068-86-AG	29.08.1986	Pasco	122 000,00 ha	Proteger ecosistemas con una gran diversidad de especies de flora y fauna silvestres, algunas en vías de extinción como el lobo de río (<i>Pteronura brasiliensis</i>) Proteger las cuencas ubicadas en las vertientes de la Cordillera Yanachaga, asegurando la estabilidad de tierras, así como la cantidad y calidad del agua. Conservar áreas naturales que constituyan una zona de seguridad para las comunidades nativas Yaneshas establecidas en las cercanías del parque. Incentivar la recreación y aumentar las corrientes turísticas.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
8	PN Bahuaja-Sonene	D.S. N° 048-2000-AG	04.09.2000	Madre de Dios y Puno	1 091 416,00 ha	Conservar las bellezas paisajísticas de la selva sur y la protección de la única muestra existente en el Perú de sabanas húmedas tropicales y su flora y fauna silvestres, especialmente el ciervo de los pantanos y el lobo de crin. Este dispositivo derogó el D.S. N° 012-96-AG del 17.07/96
9	PN Cordillera Azul	D.S. N° 031-2001-AG	22.05.2001	San Martín, Loreto, Ucayali y Huanuco.	1 353 190,84 ha	Conservar hábitats amenazados tales como los pantanos de altura, comunidades biológicas en roca ácida, bosques esponjosos y bosquecillos enanos, cerros de piedras rojizas erosionadas, bosques de colinas y laderas, lagos aislados, arroyos y riachuelos de altura.
10	RN Pampa Galeras	R.S. N° 157-A	18.05.1967	Ayacucho	6 500,00 ha	Proteger la especie de fauna vicuña (Vicugna vicugna) y promover el desarrollo comunal mediante el manejo sostenible de este recurso. A partir de la entrada en vigencia del D.S. N° 017-93-PCM del 06.04.93 se añadió el nombre de Bárbara D'Achille a la Reserva Nacional Pampa Galeras, en reconocimiento al trabajo realizado por la mencionada investigadora y por su preocupación por la protección y conservación del medio ambiente.
11	RN Junín Plan Maestro aprobado mediante R.J. N° 089-2000-INRENA	D.S. N° 0750-74-AG	07.08.1974	Junín y Pasco	53 000,00 ha	Proteger la belleza escénica, la fauna y flora peculiares del lago de Junín Proteger la formación geológica del Bosque de Piedras de Huayllay Rendir homenaje a los Héroes de Junín. Contribuir al desarrollo social y económico mediante el turismo.

N°	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
12	RN Paracas Plan Maestro aprobado mediante R.J. N° 053-1996-INRENA	D.S. 1281-75-AG	25.09.1975	Ica	335 000,00 ha	Proteger el hábitat natural de varias especies en peligro de extinción Promover el turismo de vista Conservar la parte de la bahía donde desembarcó el Libertador Don José de San Martín y donde tuvo lugar la concepción de la primera bandera nacional.
13	RN Lachay Plan Maestro aprobado mediante R.D. 098-1980-DGFF	D.S. N° 310-77-AG	21.06.1977	Lima	5 070,00 ha	Proteger vegetación autóctona y fauna de notable importancia, unidas a singular exposición orográfica, de la degradación provocada por la caza, la tala y el sobrepastoreo.
14	RN Titicaca Plan Maestro aprobado mediante R.D. N° 097-1980-DGFF	D.S. N° 185-78-AA	31.10.1978	Puno	36 180,00 ha	Conservar la excepcional flora y fauna silvestre existentes, así como la belleza paisajística del lugar. Garantizar el desarrollo socio económico de las poblaciones aledañas mediante la utilización racional de los recursos de flora y fauna silvestres. Fomentar el turismo local
15	RN Salinas y Aguada Blanca Plan Maestro aprobado mediante R.J. N° 136-2001-INRENA	D.S. N° 070-79-AG	09.08.1979 08.01.1981	Arequipa y Moquegua	366 936,00 ha	Proteger hábitats que ofrecen condiciones óptimas para el desarrollo de poblaciones de vicuña (<i>Vicugna vicugna</i>), taruca (<i>Hippocamelus antisensis</i>), parihuanas (<i>Phoenicopterus ruber chilensis</i>) (<i>Phoenicopterus andinus</i>) y (<i>Phoenicopterus jamesi</i>). Proteger bosques de queñual (<i>Polylepis</i>) Proteger belleza paisajística del lugar, propiciando el turismo que permita el desarrollo socio-económico de las poblaciones aledañas.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
16	RN Calipuy	D.S. Nº 004-81-AA	04.02.1982	La Libertad	64 000,00 ha	Proteger un relicto de población silvestre de guanacos (<i>Lama guanicoe</i>)
17	RN Pacaya Samiria Plan Maestro aprobado mediante R.J. Nº 170-2000-INRENA	D.S. Nº 016-82-AG	04.09.2000	Loreto	2 080 000,00 ha	Conservar ecosistemas representativos de la selva baja de la Amazonía peruana y preservar su diversidad genética. Proteger especies de flora y fauna que en otras áreas de la amazonía han desaparecido, como el Lagarto negro (<i>Melanosuchus niger</i>), lobo de río (<i>Pteronura brasiliensis</i>) y paiche (<i>Arapaima gigas</i>). Conservar integralmente los recursos de la cuenca del río Pacaya. Aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables de la cuenca del río Samiria.
18	RN Tambopata	D.S. Nº 048-2000-AG	07.08.1974	Madre de Dios	274 690,00 ha La extensión fue corregida mediante Fe de Erratas	Proteger la flora y fauna silvestres y la belleza paisajística del lugar. Al ser declarada Zona Reservada en 1990 se buscó además, proteger, conservar y evaluar los recursos naturales y culturales, así como investigar sobre el uso potencial de los recursos naturales y la participación de las poblaciones aledañas en el manejo de estos recursos.
19	SN Huayllay	D.S. Nº 0750-74-AG	08.01.1981	Pasco	6 815,00 ha	Reservar áreas para la conservación de especies de la fauna y flora silvestre peculiares del lago de Junín. Proteger la formación geológica del Bosque de Piedras de Huayllay. Contribuir al desarrollo social y económico de la región a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables que contiene el área. Incentivar el turismo.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
20	SN Calipuy	D.S. N° 004-81-AA	24.02.1984	La Libertad	4 500,00 ha	Proteger un rodal denso de Puya Raimondi, el cual constituye un potencial biótico de la especie.
21	SN Lagunas de Mejía Plan Maestro aprobado mediante R.J. 077-2000-INRENA	D.S. N° 015-84-AG	23.07.1987	Arequipa	690,60 ha	Conservar un refugio único en la región costera del país para las aves migrantes de otros continentes en su ruta migratoria Norte Sur. Conservar el hábitat para las especies endémicas en peligro de extinción, así como importantes asociaciones de flora silvestre propia de los ecosistemas acuáticos del litoral. Conservar el potencial biótico para favorecer el progreso económico de la región.
22	SN Ampay	D.S. N° 042-87-AG	02.03.1988	Apurímac	3 635,50 ha	Conservar con carácter de intangible un relicto de Intimpa (<i>Podocarpus glomeratus</i>), en asociación con fauna silvestre y dos lagunas principales. Proteger la cuenca hidrográfica del río Pachachaca.
23	SN Manglares de Tumbes Plan Maestro aprobado mediante R.J. N° 137-2001-INRENA	D.S. 018-88-AG	20.05.1988	Tumbes	2 972,00 ha	Proteger ecosistemas con gran diversidad de especies de flora y fauna terrestres y acuáticas, en especial la <i>Rhizophora mangle</i> , <i>Avicennia germinans</i> , <i>Laguncularia racemosa</i> , <i>Conocarpus erectus</i> , que albergan una gran diversidad de invertebrados acuáticos de importancia económica. Proteger especies de fauna en vías de extinción como el «cocodrilo americano» (<i>Cocodylus acutus</i>). Proteger el Bosque de Manglar, único sistema representativo del Norte Peruano. Incentivar la recreación y aumentar las corrientes turísticas de vista.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
24	SN Tabaconas Namballe	D.S. N° 051-88-AG	07.08.1974	Cajamarca	29 500,00 ha	<p>Conservar una muestra representativa del páramo. Proteger los bosques de neblina y las especies que albergan, a fin de mantener la diversidad biológica.</p> <p>Proteger las cuencas, asegurando la estabilidad de tierras y manteniendo la cantidad y calidad de las aguas.</p>
25	SH Chacamarca	D.S. N° 750-74-AG	14.08.1980	Junín	2 500,00 ha	<p>Conservar la pampa de Chacamarca donde tuvo lugar la batalla de Junín y conservar los restos arqueológicos pertenecientes a la Cultura Pumpush que en él se encuentran.</p>
26	SH Pampas de Ayacucho	D.S. N° 119-80-AA	08.01.1981	Ayacucho	300,00 ha	<p>Mantener intangible el Teatro Escénico de la Batalla de Ayacucho.</p> <p>Garantizar la conservación de la flora y fauna que se encuentre en el ámbito territorial y el patrimonio natural e histórico.</p>
27	SH Machupicchu Plan Macstro aprobado mediante R.J. N° 085-1998-INRENA	D.S. N° 001-81-AA	03.06.2001	Cusco	32 592,00 ha	<p>Proteger los recursos arqueológicos existentes que están asociados a una variada e importante fauna nativa, algunas en vías de extinción como el Osos de Antojos (<i>Tremarctos ornatus</i>), Gallito de las Rocas (<i>Rupicola peruviana</i>), Tanka (<i>Mazama chunyi</i>) y especímenes de fibra, entre ellas (Familias Filicineae y Orchideaceae).</p> <p>Garantizar la protección, intangibilidad inalienabilidad, imprescriptibilidad y uso racional para fines de investigación y uso científico de este ecosistema.</p> <p>Propiciar el fomento del turismo, favoreciendo el desarrollo socio-económico regional.</p>

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
28	SH Bosque de Pomac	D.S. N° 034-2001-AG	03.06.2001	Lambayeque	5 887,38 ha	Conservar la unidad paisajístico-cultural que conforma el bosque de Pomac con el complejo arqueológico de Sicán; la calidad natural de la formación de bosque seco tropical. Detener los procesos de cambios irreversibles del ecosistema asegurando los usos compatibles con su conservación
29	RPNor Yauyos Cochab	D.S. N° 033-2001-AG	19.05.1980	Lima y Junín	221 268,48 ha	Conservar la cuenca alta del río Cañete y la cuenca del río Pachacayo que albergan ecosistemas inmersos en un conjunto paisajístico de gran belleza y singularidad, coexistiendo en armoniosa relación con las actividades de las comunidades campesinas, las cuales han desarrollado formas de organización social para la producción y uso eficiente de sus recursos naturales, protegiendo sus valores históricos-culturales.
30	BP Aledaño a la Bocatoma Canal Nuevo Imperial	R.S. N° 0007-80-AA/DGFF	02.09.1982	Lima	18,11 ha	Proteger la Bocatoma del Canal Nuevo Imperial de los embates del río Cañete, así como contribuir a la conservación de los suelos contiguos, protegiéndolos de las inundaciones y de la erosión lateral, garantizando la integridad de la infraestructura vial y de riego existentes, así como el normal abastecimiento de agua para uso agrícola.
31	BP Puquio Santa Rosa	R.S. N° 0434-82-AG/DGFF	31.01.1985	La Libertad	72,50 ha	Contribuir a la conservación del recurso hídrico proveniente del Puquio Santa Rosa y garantizar el normal abastecimiento de agua para uso agrícola en la parte baja del valle.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
32	BP Pui Pui	R.S. N° 0042-85-AG/DGFF	20.03.1987	Junín	60 000,00 ha	Contribuir a garantizar el normal aprovisionamiento de agua para consumo humano, agrícola e industrial en los valles de Chanchamayo y Perené, donde existen tierras agrícolas en explotación y centros poblados importantes.
33	BP San Matías San Carlos	R.S. N° 0101-87-AG/DGFF	19.06.1987	Pasco	145 818,00 ha	Conservar los suelos y proteger la infraestructura vial, centros poblados y tierras agrícolas contra los efectos de la erosión hídrica, huaycos, torrentes o inundaciones. Proteger el bosque como factor regulador del ciclo hidrológico y climático de la zona. Permitir el mantenimiento y desarrollo de los valores culturales de las comunidades nativas Campas, Asháninkas y Amueshas asentadas en la zona.
34	BP Pagaibamba	R.S. N° 0222-87-AG/DGFF	23.07.1987	Cajamarca	2 078,38 ha	Conservar los suelos y proteger la infraestructura vial, centros poblados y tierras agrícolas contra los efectos destructivos de la erosión, huaycos o torrentes. Garantizar el normal abastecimiento de agua para consumo humano y agrícola de los distritos de Querocoto, Llama y Huambos. Proteger el bosque como factor regulador del ciclo hidrológico y climático de la zona para evitar la sedimentación de los ríos.
35	BP Alto Mayo	R.S. N° 0293-87-AG/DGFF	28.04.1988	San Martín	182 000,00 ha	Garantizar el normal aprovisionamiento de agua para consumo humano, agrícola e industrial en el valle del Alto Mayo.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
						Proteger y conservar especies de la fauna silvestre en peligro de extinción, como el mono choro de cola amarilla (<i>Lagothrix flavicauda</i>), el gallito de las rocas (<i>Rupicola peruviana</i>) y el guácharo (<i>Steatotis caripensis</i>). Conservar numerosas especies de orquídeas.
36	RC Yanesha	R.S. N° 0193-88-AG-DGFF	23.06.2001	Pasco	34 744,70 ha	Conservar la fauna silvestre que habita el área boscosa en la parte alta de la cuenca hidrográfica del río Palcazú en beneficio de las Comunidades Nativas aldeañas de la etnia Yanesha. Mantener y desarrollar los valores culturales de estas comunidades. Servir de complemento al sistema de protección de recursos naturales renovables del valle de Palcazú.
37	RC El Sira	D.S. N° 037-2001-AG	01.07.1975	Huanuco, Pasco y Ucayali	616 416,41 ha	Conservar la diversidad biológica, en beneficio de las comunidades nativas pertenecientes a los grupos étnicos asháninka, yanesha y shi-pibo-conibo vecinos a dicha área natural protegida
38	CC El Angolo	R.D. N° 0264-75-AG	22.04.1977	Piura	65 000,00 ha	Promover la caza deportiva y el turismo social, permitiendo elevar los ingresos del poblador local.
39	CC Sunchubamba	R.M.N° 00462-77-AG	26.06.1980	Cajamarca	59 735,00 ha	Conservar y aprovechar racionalmente especies cinegéticas de la fauna silvestre. Incentivar la caza deportiva y el turismo regional y nacional hacia dicha zona.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
40	ZR Manu	R.S. N° 151-80-AA-DGFF	05.10.1982	Madre de Dios	257 000,00 ha	Preservar la flora y fauna silvestre. Permitir la aplicación de diferentes técnicas de manejo, para determinar mejores alternativas para el uso del área, tales como uso turístico, cotos de caza, zoológicos de fauna silvestre, así como el establecimiento de rodales de producción de semillas forestales.
41	ZR Laquipampa	R.M. N° 00692-82-AG/DGFF	28.04.1988	Lambayeque	11 346,90 ha	Proteger el área representativa de bosques secos del noroeste que son el hábitat de la Pava aliblanca (<i>Penelope albipennis</i>), oso de anteojos (<i>Tremarctos ornatus</i>), cóndor andino (<i>Vultur gryphus</i>) y otras especies endémicas de aves. Realizar investigación científica y/o tecnológicas del comportamiento, manejo, reproducción en cautiverio y repoblamiento de la Pava aliblanca y otras especies florofaunísticas del lugar.
42	ZR Apurímac	R.S. N° 0186-88-AG/DGFF	29.05.1989	Junín y Cusco	1 669 200,00 ha	Conservar y proteger muestras representativas del bosque húmedo de la selva central de la Cordillera de Vilcabamba y promover la investigación científica.
43	ZR Pantanos de Villa Plan Maestro aprobado mediante R.J. 066-1998-INRENA	R.M. N° 00144-89-AG/DGFF	28.09.1994	Lima	396,00 ha	Proteger la avifauna migratoria y residente de un ecosistema acuático. Preservar importantes asociaciones de flora silvestre propias de los ecosistemas acuáticos del litoral. Defender y cuidar el paisaje para incentivar las actividades educativas y turísticas. Mediante Resolución Ministerial N° 0909-2000-AG del 29.11.2000 se precisó el perímetro de la Zona Reservada de los Pantanos de Villa.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
44	ZR Tumbes	R.M. Nº 0594-94-AG	13.01.1995	Tumbes	75 102,00 ha	Conservar y proteger muestras representativas del bosque tropical del Pacífico, especialmente especies de flora y fauna en vías de extinción. Originalmente creado por D.S.Nº 007-57 del 8/7/57 como Bosque Nacional.
45	ZR Algarrobal El Moro	D.S. Nº 025-95-AG	14.02.1996	La Libertad	320,69 ha	Proteger los bosques naturales de algarrobos que son el albergue de diversidad de especies silvestres.
46	ZR Chancaybaños	D.S. Nº 001-96-AG	01.03.1996	Cajamarca	2 628,00 ha	Proteger especies forestales y ecosistemas de actos de depredación. Conservar los afloramientos de aguas termales subterráneas y las especies silvestres que habitan en el bosque alcedaño.
47	ZR Aymara Lupaca	D.S. Nº 002-96-AG	03.04.1997	Puno	300 000,00 ha	Proteger de actos de depredación a las especies de fauna y flora silvestres en vías de extinción y otras endémicas, que se localizan en este lugar. Conservar las ruinas de Tanka Tanka de la Cultura Lupaca, conformadas por chullpas, torres funerarias, fortificaciones y otros vestigios para que puedan ser investigadas y estudiadas. Mantener el potencial histórico y turístico de la unidad paisajística y cultural del lugar.
48	ZR Güeppi	D.S. Nº 003-97-AG	23.12.1998	Loreto	625 971,00 ha	Conservar un área que alberga ecosistemas y poblaciones no disturbadas de flora y fauna silvestres, representativos de Selva Baja del nororiente del país.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
49	ZR Río Rímac	D.S. Nº 023-98-AG	04.03.1999	Lima	Franja de 28 km	Permitir el acondicionamiento de las defensas ribereñas, la reforestación y recuperación de hábitats degradados de las fajas marginales del río Rímac para la recuperación del acuífero y de su entorno ecológico.
50	ZR Allpahuayo Mishana	D.S. Nº 006-99-AG	24.01.1999	Loreto	57 667,43 ha	Conservar la singular variabilidad de ecosistemas que existen en el área aledaña al río Nanay y a la comunidad de Mishana. Proteger los significativos valores naturales y estéticos del lugar.
51	ZR Santiago Comaina	D.S. Nº 005-99-AG Modif. D.S. Nº 029-2000-AG	06.07.2000	Amazonas	1 642 567,00 ha	Proteger las cuencas de los ríos Santiago, Cenepa y Comaina, por ser un ámbito cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza. Conservar los valores naturales, estéticos y culturales del lugar. Amplía el área original de 863 277,00 ha hasta 1 642 567,00 ha.
52	ZR Amaraqueri	D.S.028-2000-AG	06.07.2000	Madre de Dios	419 139,00 ha	Mantener y desarrollar los valores culturales de las comunidades nativas Harakmbut. Proteger un centro de gran diversidad biológica, por ser un refugio de variadísimas especies de flora y fauna. Proteger las cuencas de los ríos Madre de Dios y Karenc. Por conformar un corredor biológico entre cuatro áreas naturales peruanas y una boliviana.

Nº	Categoría y Nombre	Norma de Creación	Fecha	Ubicación Política	Extensión	Objetivos de creación
53	ZR Alto Purús	D.S.Nº 030-2000-AG El área original 5'101,945,00 ha fue modificada mediante D.S. Nº 001-2002-AG de fecha 06/01/2002.	06.07.2000	Ucayali y Madre de Dios	2 724 263,68 ha	Proteger un ámbito cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza albergando significativos valores naturales, estéticos así como grupos étnicos aislados voluntariamente cuyos territorios ancestrales se encuentran en las cabeceras de las cuencas de los ríos Alto Purús, Alto Yura y Las Piedras. Proteger la alta diversidad biológica, variedad de ecosistemas y extraordinarias bellezas paisajísticas.
54	ZR Cordillera de Colán	R.M. Nº 0213-2002-AG	06/03/2002	Amazonas	64 114,74 ha	Proteger muestras resaltantes a nivel de ecosistema, en especial el bioma de bosques de neblina y valores florísticos y faunísticos significativos. Esta área conformará una pieza biogeográficamente clave de un corredor biológico de los Andes Tropicales del norte, con otras áreas ya establecidas. Facilitar la supervivencia de los patrones culturales de uso de los recursos y conocimientos ancestrales de los pobladores aguarunas, vecinos al área a establecerse. Proteger las cuencas medias y bajas de los ríos Shushug y Chiriaco.

Fuente: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Mayo 2002

Nota:

PN = Parque Nacional
RN = Reserva Nacional
RC = Reserva Comunal

SN = Santuario Nacional
SH = Santuario Histórico
CC = Coto de Caza

RP = Reserva Paisajística
BP = Bosque de Protección
ZR = Zona Reservada

La estabilidad de las áreas naturales protegidas debe ser protegida, evitando que otras autoridades puedan otorgar derechos incompatibles con los fines y objetivos para los que fueron creadas. Con este fin, la legislación ha previsto que el INRENA gestione la inscripción de las áreas naturales protegidas como patrimonio de la nación en los registros públicos, asegurando a la vez la primera inscripción del derecho de propiedad de los predios rurales en su interior como de dominio público del Estado.

Actualmente, nuestro país cuenta con 56 áreas naturales protegidas, las cuales cubren aproximadamente el 12.76% del territorio nacional.

3. OBJETIVO DE CREACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

De acuerdo a las normas que regulan las ANP, estos espacios cumplen los siguientes objetivos:

- a. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país.
- b. Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país.
- c. Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestres, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas.
- d. Evitar la pérdida de la diversidad genética.
- e. Mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable y sostenible.
- f. Mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.
- g. Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales.
- h. Mantener y manejar las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas de modo que se asegure la captación, flujo y calidad del agua, y se controle la erosión y sedimentación.

- i. Proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica.
- j. Proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente.
- k. Proporcionar oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país.
- l. Mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior.
- m. Restaurar ecosistemas deteriorados.
- n. Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas.
- o. Proteger sitios frágiles.
- p. Proteger monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes.
- q. Conservar formaciones geológicas y geomorfológicas.
- r. Asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan.

4. NIVELES DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La importancia y el significado de los atributos y alcances de las ANP permiten distinguir diferentes niveles:

- a. Las áreas de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE).
- b. Las áreas de administración regional, denominadas áreas de conservación regional.
- c. Las áreas de conservación privadas.

Las áreas de administración nacional se caracterizan por ser espacios con significado y trascendencia nacionales por la calidad y el carácter de los valores de diversidad biológica que contienen. Todas ellas en conjunto son parte del SINANPE y son administradas por el INRENA a través de su Intendencia de Áreas Naturales Protegidas. El INRENA cuenta con el apoyo del Consejo de Coordinación del SINANPE para la gestión del sistema. El Consejo de Coordinación es una instancia de coordinación, concertación e información integrada por nueve representantes provenientes de otros sectores de gobierno, del gobierno regional, de los comités de gestión, de organizaciones no gubernamentales y del sector privado.

En el ámbito de cada área natural protegida la autoridad máxima es ejercida por el jefe del área, quien es el responsable de dirigir y supervisar la gestión de la misma.

Las áreas de administración regional se conforman sobre zonas que, a pesar de tener importancia ecológica significativa, no califican para integrar el SINANPE. Estas áreas son administradas por los gobiernos regionales, forman parte del patrimonio de la nación y pueden ser inscritas como tales en los registros públicos. A estas áreas les son aplicables las normas que regulan las áreas de administración nacional en lo que sea pertinente.

Los gobiernos locales participan en la conservación de la diversidad biológica y protección de fuentes de agua y otros de interés local, contribuyendo a complementar la cobertura de protección de espacios silvestres, a través de las áreas de conservación municipal. Esta participación se realiza de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades. El INRENA lleva un registro no constitutivo de éstas áreas en su calidad de autoridad pública encargada de la conservación de la diversidad biológica silvestre, estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados.

Las áreas de conservación privada son aquellos predios de propiedad privada que por sus características ambientales, biológicas, paisajísticas u otras relevantes contribuyen a complementar la cobertura del SINANPE y que por solicitud de su propietario son reconocidas como tales. El reconocimiento que otorga el Estado implica el compromiso del propietario de conservar la diversidad biológica del íntegro o parte del predio por un plazo no menor a 10 años. Mediante este reconocimiento el propietario conserva su derecho a la propiedad pero acepta ciertas condiciones especiales para usar el predio, las que son vinculantes tanto para él como para los siguientes adquirentes del predio cualquiera sea la modalidad de adquisición. Estas condiciones especiales se inscriben en registros públicos. La administración de estas áreas es ejercida por una persona designada por el propietario del predio.

5. ¿CÓMO SE CREAN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

El proceso de establecimiento de un ANP comprende el reconocimiento de los valores de diversidad biológica de un espacio, la urgencia de su protección, el valor socio-económico que posea y la viabilidad de su gestión. La evaluación de estos valores la realiza el INRENA; por ello es necesaria la previa opinión técnica favorable de esta entidad para proceder al establecimiento del área.

En algunos casos, cuando es necesaria la realización de estudios complementarios con el fin de determinar la categoría o la extensión del área por ejemplo, se puede proceder

al establecimiento de una zona reservada. Las zonas reservadas forman parte del SINANPE, y cumplen la importante función de salvaguardar un espacio que requiere de urgente protección cuando aún no se ha completado la información suficiente para determinar su extensión definitiva y la categoría que se le asignará. Debido a esto, su establecimiento no es a perpetuidad.

Las ANP de administración nacional se crean mediante decreto supremo aprobado en consejo de ministros, refrendado por el ministro de Agricultura. Sin embargo, cuando estas áreas incluyen ecosistemas marinos o aguas continentales donde es posible el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, también es necesario el refrendo del ministro de Pesquería.

Con el fin de salvaguardar la integridad de las áreas naturales protegidas a perpetuidad, la reducción física o modificaciones legales sólo podrán ser efectuadas mediante ley.

El establecimiento de las áreas de conservación regional sigue el mismo procedimiento que el establecimiento de un área natural protegida, requiriendo la expedición de un decreto supremo con las formalidades señaladas anteriormente.

En cambio, las zonas reservadas, debido a su condición transitoria, son establecidas mediante resolución ministerial de Agricultura. Asimismo, el reconocimiento de las áreas de conservación privada se realiza mediante resolución ministerial de Agricultura.

6. ¿CÓMO SE CLASIFICAN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

De acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada ANP, se asignará una categoría que determine su condición legal, finalidad y usos permitidos. Las ANP contemplan una gradualidad de opciones que incluyen:

- a. **Áreas de uso indirecto:** son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. Son áreas de uso indirecto los parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos.
- b. **Áreas de uso directo:** son aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y luga-

res y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área. Otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área. Son áreas de uso directo las reservas nacionales, reservas paisajísticas, refugios de vida silvestre, reservas comunales, bosques de protección y cotos de caza.

El SINANPE peruano comprende nueve categorías definitivas, otorgando un amplio abanico de posibilidades de clasificación de un área de acuerdo a los objetivos de conservación.

7. INSTRUMENTOS QUE SE UTILIZAN PARA EL MANEJO DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El manejo de las áreas naturales se realiza mediante diversas herramientas previstas en la legislación para tal fin:

- a. La clasificación de las áreas naturales protegidas.
- b. La zonificación al interior de las áreas naturales protegidas.
- c. Los instrumentos de manejo de las áreas naturales protegidas.

8. CATEGORÍAS DE MANEJO PROPUESTAS POR LA UICN

Cada país dispone de su propia nomenclatura para las áreas protegidas, cada una con sus propios principios de gestión. Sin embargo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), en su asamblea general del año 1994, estableció las siguientes categorías con el fin de contar con una referencia que uniformice la nomenclatura empleada por cada país.

La UICN contempla seis categorías que corresponden a:

- a. **Categoría Ia. Reserva natural estricta:** área terrestre y/o marina que posee algún ecosistema, rasgo geológico o fisiológico y/o especies destacadas o representativas, destinada principalmente a actividades de investigación científica y/o monitoreo ambiental.
- b. **Categoría Ib. Área natural silvestre:** vasta superficie de tierra y/o mar no modificada o ligeramente modificada, que conserva su carácter e influencia natural, no está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar su condición natural.

- c. **Categoría II. Parque nacional:** área terrestre y/o marina natural, designada para a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras, b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural.
- d. **Categoría III. Monumento natural:** área que contiene una o más características naturales o naturales/culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por importancia cultural.
- e. **Categoría IV. Área de manejo de hábitat/especies:** área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento del hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.
- f. **Categoría V. Paisaje terrestre y marino protegido:** superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años han producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.
- g. **Categoría VI. Área protegida con recursos manejados:** área que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Teniendo en cuenta esta clasificación internacional, considerando los diversos objetivos específicos de las ANP, y debido a que todos ellos no pueden conseguirse simultáneamente en una misma área, la legislación peruana reconoció la necesidad de contar con un conjunto de categorías en las que el SINANPE pueda cumplir sus fines.

Las categorías son definidas y asignadas a las ANP según la importancia y el valor de la diversidad biológica que albergan, y de acuerdo al objetivo primario y fundamental de cada área. Las categorías permiten contar con una gradación de usos posibles e intensidades dentro de las unidades que conforman el sistema.

A continuación detallaremos las categorías contempladas en el SINANPE, señalando la equivalencia que les corresponde con las categorías de manejo propuestas por la UICN. Observaremos que nuestra legislación no recoge la categoría I (Reserva natural estricta/Área natural silvestre):

- a. **Parque nacional:** área que constituye una muestra representativa de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ella se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestres y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características paisajísticas y culturales que resulten asociadas. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría II- Parque nacional propuesta por la UICN.
- b. **Santuario nacional:** área donde se protege con carácter intangible el hábitat de una especie o una comunidad de la flora y fauna, así como las formaciones naturales de interés científico y paisajístico. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría III- Monumento natural.
- c. **Santuario histórico:** área que protege con carácter de intangible un espacio que contiene valores naturales relevantes y que constituye el entorno de sitios de especial significado nacional, por contener muestras del patrimonio monumental y arqueológico o por ser un lugar donde se desarrollaron hechos sobresalientes de la historia del país. Esta categoría nacional combina la categoría III y la V que corresponden a monumento natural y paisaje terrestre y marino protegido, respectivamente.
- d. **Reserva paisajística:** área donde se protege ambientes cuya integridad geográfica muestra una armoniosa relación entre el hombre y la naturaleza, albergando importantes valores naturales, estéticos y culturales. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría V-Paisaje terrestre y marino protegido.
- e. **Refugio de vida silvestre:** área que requiere intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitats, así como para satisfacer las necesidades particulares de determinadas especies, como sitios de reproducción y otros sitios críticos para recuperar o mantener las poblaciones de tales especies. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría IV-Área de manejo de hábitats/especies.
- f. **Reserva nacional:** área destinada a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestres, acuáticos o

terrestres. En ella se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.

- g. Reserva comunal:** área destinada a la conservación de la flora y fauna silvestres, en beneficio de las poblaciones rurales vecinas. El uso y comercialización de recursos se hará bajo planes de manejo, aprobados y supervisados por la autoridad y conducidos por los mismos beneficiarios. Puede ser establecida sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedades. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.
- h. Bosque de protección:** área que se establece con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y en general, para proteger contra la erosión a las tierras frágiles que así lo requieran. En ella se permite el uso de recursos y el desarrollo de aquellas actividades que no pongan en riesgo la cobertura vegetal del área. Esta categoría nacional es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.
- i. Coto de caza:** área destinada al aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la práctica regulada de la caza deportiva. Esta última categoría nacional también es equivalente a la categoría VI-Área protegida con recursos manejados.

En este apartado es necesario mencionar otras categorías internacionales de conservación de la naturaleza. Diversas instituciones internacionales otorgan títulos a algunas áreas protegidas que cumplen con ciertas condiciones o características especiales.

Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera – MaB, otorga el título de “Reserva de la biosfera”. Las reservas de la biosfera conservan modelos de ecosistemas característicos de las regiones naturales del mundo. Constituyen, además, modelos de gestión del territorio que integran el mantenimiento de la diversidad biológica con su aprovechamiento sostenible.

De acuerdo a nuestra legislación, el INRENA es la institución nacional encargada de la promoción y dirección del Comité Nacional del Programa sobre el Hombre y la Biosfera–MaB, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores tramita ante la UNESCO el reconocimiento de esta categoría.

La UNESCO otorga asimismo el título de “Sitio de patrimonio mundial natural” a lugares representativos de la evolución biológica o que albergan hábitats naturales de especies amenazadas. Estos sitios son áreas estrictamente delimitadas, reconocidas en la lista de patrimonio mundial administrada por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO. De acuerdo a nuestra legislación, el INRENA, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tramita ante UNESCO el reconocimiento de esta categoría. En el caso de los sitios de patrimonio mundial natural y cultural, el trámite para el reconocimiento requiere también la participación del Instituto Nacional de Cultura (INC).

Por otra parte, acogiéndose a convenios, acuerdos o leyes internacionales, los países firmantes se comprometen a conservar áreas naturales de acuerdo a las condiciones establecidas en estas leyes o convenios. Entre otros cabe destacar el Convenio Ramsar, un convenio relativo a humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, ratificado por nuestro país mediante Resolución Legislativa N° 25353.

9. ¿CÓMO SE ZONIFICA UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA?

Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera. La zonificación responde a las características y objetivos de manejo de las áreas naturales protegidas y están contenidas en el plan maestro.

En los casos en que aún no se ha aprobado el plan maestro de un área, el INRENA puede establecerlas provisionalmente con el fin de responder a necesidades de protección y uso público compatible en el área.

La legislación ofrece un abanico de siete zonas posibles, como herramientas para el ordenamiento territorial al interior de un ANP. Esto no significa que un área deba contar necesariamente con las siete categorías que desarrollaremos a continuación o que un área deba ser zonificada en siete espacios distintos. El espacio físico de un área puede ser zonificado como un mosaico, en el cual podemos encontrar más de un lugar que corresponda a una zona determinada. Esto dependerá de las características específicas del lugar, la necesidad de protección del mismo, los recursos que alberga, los usos que se pueden realizar en él y la intensidad de éstos.

Las áreas naturales protegidas pueden contar con:

- a. **Zona de protección estricta (PE):** son aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica.
- b. **Zona silvestre (S):** zonas que han sufrido poca o nula intervención humana, y en las que predomina el carácter silvestre, pero que son menos vulnerables que las áreas incluidas en la zona de protección estricta. En estas zonas se permite, además de las actividades de administración y control, la investigación científica, las actividades educativas y la recreación sin infraestructura permanente ni vehículos motorizados.
- c. **Zona de uso turístico y recreativo (T):** espacios que tienen rasgos paisajísticos atractivos para los visitantes y, que por su naturaleza, permiten un uso recreativo compatible con los objetivos del área. En estas zonas se permite el desarrollo de actividades educativas y de investigación, así como infraestructura de servicios necesarios para el acceso, estadía y disfrute de los visitantes, incluyendo rutas de acceso carrozables, albergues y uso de vehículos motorizados.
- d. **Zona de aprovechamiento directo (AD):** espacios previstos para llevar a cabo la utilización directa de flora o fauna silvestres, incluyendo la pesca, en las categorías de manejo que contemplan tales usos y según las condiciones especificadas para cada área natural protegida. Se permiten actividades para la educación, investigación y recreación. Las zonas de aprovechamiento directo sólo podrán ser establecidas en áreas clasificadas como de uso directo, de acuerdo al artículo 21 de Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- e. **Zona de uso especial (UE):** espacios ocupados por asentamientos humanos pre-existentes al establecimiento del área natural protegida, o en los que por situaciones especiales, ocurre algún tipo de uso agrícola, pecuario, agrosilvopastoril u otras actividades que implican la transformación del ecosistema original.
- f. **Zona de recuperación (REC):** zonas transitorias, aplicable a ámbitos que por causas naturales o intervención humana, han sufrido daños importantes y requie-

ren un manejo especial para recuperar su calidad y estabilidad ambiental, y asignarle la zonificación que corresponde a su naturaleza.

- g. Zona histórico-cultural (HC):** ámbitos que cuentan con valores históricos o arqueológicos importantes y cuyo manejo debe orientarse a su mantenimiento, integrándolos al entorno natural. Es posible implementar facilidades de interpretación para los visitantes y población local. Se promoverán en dichas áreas la investigación, actividades educativas y uso recreativo, en relación con sus valores culturales.

Como hemos mencionado, estas siete posibilidades de zonificación se aplican en el espacio físico interior de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, la legislación nacional también contempla la protección de los espacios adyacentes a las áreas naturales protegidas, espacios que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial.

Estos espacios son denominados “zonas de amortiguamiento” y son establecidos en el plan maestro del área natural protegida. En los casos en que no se cuente con un plan maestro aprobado, el INRENA puede establecer provisionalmente las zonas de amortiguamiento mediante resoluciones jefaturales. Las zonas de amortiguamiento cumplen la importante función de garantizar la conservación del área natural protegida.

10. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA

De acuerdo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el SINANPE y cada una de las áreas cuentan con documentos de planificación de carácter general y específicos por tipo de recurso y actividad, aprobados por el INRENA con participación de los sectores competentes correspondientes.

Los planes, una vez aprobados por la autoridad nacional competente, constituyen normas de observancia obligatoria para cualquier actividad que se desarrolle dentro de las áreas.

Entre los planes más importantes para la gestión de un área natural protegida tenemos:

- a. El plan director:** Los lineamientos de política y planeación estratégica de las áreas naturales protegidas en su conjunto, serán definidos en un documento de-

nominado plan director de las áreas naturales protegidas. Constituye el instrumento máximo de planificación y orientación del desarrollo de las áreas naturales protegidas, cualquiera sea su nivel.

El plan director será elaborado y revisado bajo un amplio proceso participativo y deberá contener, cuando menos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las áreas naturales protegidas del SINANPE, áreas de conservación regionales y áreas de conservación privadas; así como analizar los tipos de hábitat del sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.

Este plan se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Agricultura, con el visto bueno del jefe del INRENA y con opinión favorable del Consejo de Coordinación del SINANPE. Este Plan Director se aprobó en 1999 mediante Decreto Supremo N° 010-99-AG.

- b. **El plan maestro:** Cada área natural protegida contará con un plan maestro aprobado por el INRENA. El plan maestro constituye el documento de planificación de más alto nivel con que cuenta un área natural protegida. Serán elaborados bajo procesos participativos, revisados cada 5 años y definirán, por lo menos:
- La zonificación, estrategias y políticas generales para la gestión del área.
 - La organización, objetivos, planes específicos requeridos y programas de manejo.
 - Los marcos de cooperación, coordinación y participación relacionados al área y sus zonas de amortiguamiento.

Los planes maestros se aprueban mediante resolución jefatural, previa revisión del mismo del comité de gestión. En el caso de los planes maestros para las reservas comunales, será necesario contar con la opinión favorable de los beneficiarios a través de sus organizaciones representativas.

- c. **Planes de uso público:** Son instrumentos de planificación específicos, que se desarrollan siguiendo los lineamientos del plan maestro, definiendo con mayor detalle los criterios, lineamientos, prioridades y límites del uso público del área natural protegida. Se aprueban mediante resolución de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA. De manera general, todo uso público de un determinado ámbito de un área natural protegida debe contar con un plan de sitio. Los planes de

sitio contienen la disposición exacta en el terreno de toda obra o instalación de uso común a efectuarse, las pautas para su diseño arquitectónico, las regulaciones sobre el flujo y actividades de los visitantes, así como la capacidad de carga.

11. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO

Con anterioridad al proceso de consulta intersectorial liderado por el INRENA, y que tuvo como fruto la Estrategia Nacional de Áreas Naturales Protegidas-Plan Director, se entendía como Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) al conjunto conformado por todas las unidades físicas en sus distintas categorías.

Sin embargo, al aprobarse el plan director esta concepción cambia considerando al sistema como un todo orgánico, con interacciones y de funcionamiento orgánico. A partir de entonces, se reconocen tres componentes claves que integran el sistema:

- a. Componente físico, es decir el conjunto de ANP en cualquiera de las categorías de manejo establecidas.
- b. Componente social, constituido por los diversos actores, tanto de la sociedad civil como de la administración pública, involucrados en el desarrollo de las ANP.
- c. Cuerpo legal que lo sustenta, es decir el conjunto de normas específicas y generales que amparan el patrimonio natural y que regulan la utilización de sus recursos; estimulan la participación de la sociedad civil, local, nacional o internacional y establecen sanciones a los infractores, entre otras funciones.

Entre estos componentes y a modo de la amalgama que los une e integra tenemos a los elementos de interacción que son los medios de comunicación y los mecanismos de coordinación intersectoriales e interorganizacionales.

12. POBLACIONES Y SU RELACIÓN CON LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La administración de las ANP considera la importancia de la presencia del ser humano, con sus procesos sociales y sus necesidades, de manera individual y colectiva.

En esta medida, el establecimiento de un ANP respeta los usos tradicionales de las comunidades campesinas o nativas en armonía con sus objetivos y fines de creación.

13. COMITÉS DE GESTIÓN

La Ley de Áreas Naturales Protegidas establece que cada una de las áreas, con excepción de las áreas de conservación privada, contará con el apoyo de un comité de gestión.

El comité de gestión está integrado por representantes del sector público y privado que a nivel local tengan interés o injerencia en el área protegida. Requiere la aprobación del INRENA para el caso de áreas de administración nacional, y la aprobación de los gobiernos regionales cuando se trate de áreas de administración regional.

Las ANP del SINANPE y las áreas de conservación regional cuentan cada una con un comité de gestión conformado por no menos de cinco miembros. Estos miembros son representantes de gobiernos regionales, gobiernos locales, sector público y privado, así como de la población local y de manera especial de los miembros de comunidades campesinas o nativas que desarrollan sus actividades en el ámbito de dichas áreas.

Entre las funciones que desempeñan los comités de gestión, destacan:

- a. Proponer las políticas de desarrollo y planes del ANP para su aprobación por el INRENA.
- b. Velar por el buen funcionamiento del área, la ejecución de los planes aprobados y el cumplimiento de la normatividad vigente.
- c. Proponer medidas que armonicen el uso de los recursos con los objetivos de conservación del área.
- d. Facilitar la coordinación intersectorial para apoyar la gestión de la administración del área.

14. APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES AL INTERIOR DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La declaración de un ANP no significa la prohibición para el aprovechamiento económico de los recursos naturales en su interior, sino que establece ciertas condiciones para su uso, las cuales están contenidas en los instrumentos de gestión del área (clasificación, zonificación y planificación, entre otras).

La legislación en ANP distingue entre el uso de recursos naturales renovables y uso de recursos no renovables en las ANP. Además debe tenerse en cuenta la clase de ANP en la que se pretende hacer el uso de recursos.

Como vimos anteriormente, nuestro sistema contempla las áreas de uso indirecto (parques nacionales, santuarios históricos y santuarios nacionales) en las que sólo se permite la investigación científica no manipulada, la recreación y el turismo, prohibiendo la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural. La única excepción a la prohibición de extraer recursos naturales es el uso para subsistencia por parte de personas y comunidades ubicadas en el ámbito del ANP con anterioridad a su establecimiento. En estas áreas está prohibido el aprovechamiento de recursos naturales no renovables.

Por otro lado tenemos las áreas de uso directo en las que se permite el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área.

En las categorías de ANP que permitan el aprovechamiento directo de los recursos, éste se hará de acuerdo a los planes de manejo de recursos que serán elaborados para cada ANP con la participación de las partes interesadas.

El uso de recursos no renovables siempre estará sujeto a normas de protección ambiental y tomará en cuenta las limitaciones previstas en los objetivos de creación del área, zonificación y planes de manejo específicos.

15. MARCO INSTITUCIONAL

El INRENA es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

Uno de los órganos de línea del INRENA es la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas encargada de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas para la adecuada gestión de las áreas naturales protegidas que conforman el SINANPE y la supervisión de aquellas que no forman parte de este sistema, incluyendo las zonas de amortiguamiento. Está a cargo de un funcionario con la categoría de Intendente general y depende jerárquicamente de la Dirección Institucional.

Las funciones que cumple esta Intendencia son:

- Proponer las políticas, planes, programas, proyectos y normas para la adecuada gestión de las áreas naturales protegidas que conforman el SINANPE.

- Proponer el establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas.
- Conducir la gestión de las áreas naturales protegidas del SINANPE, y realizar las acciones necesarias en relación a las áreas de conservación regionales, áreas de conservación privadas y áreas de conservación municipales.
- Realizar la gestión eficiente de las áreas naturales protegidas y asegurar el desarrollo y la actualización de los planes maestros respectivos, incluyendo a las zonas de amortiguamiento, su zonificación y uso adecuados.
- Coordinar con los agentes de Cooperación Internacional y de la sociedad civil en general, a fin de facilitar los procesos de participación y de gestión compartida.
- Las demás que le asigne la Dirección Institucional y las que le corresponda de acuerdo a la legislación vigente.

17. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

Actualmente, el reto principal con relación a las áreas naturales protegidas es consolidar al SINANPE como un instrumento de gestión que no sólo garantice la conservación de la valiosa diversidad biológica peruana, sino que a la vez ofrezca oportunidades para el desarrollo de los pobladores locales alrededor de las áreas y de los empresarios interesados en ecorenegocios compatibles con la naturaleza individual de cada una de ellas.

En este sentido, el debate casi siempre viene del lado de identificar el punto de equilibrio entre la conservación y el uso consuntivo de las áreas, sea por actividades económicas como la minería, los hidrocarburos, la pesca o la extracción forestal, o simplemente por el uso no controlado del espacio y de los recursos por los propios pobladores y usuarios de las áreas en general. El turismo también genera presiones hacia las áreas naturales protegidas, y continúa siendo un tema en debate el punto de equilibrio para la promoción de esta actividad dentro de las áreas. Actualmente, la administración de las áreas naturales protegidas a cargo del SINANPE viene trabajando en normas complementarias que ayuden a orientar y monitorear la creciente demanda con relación a este tema.

En el caso específico de las poblaciones indígenas, en los últimos años se ha dado un espacio de diálogo muy interesante que al parecer está produciendo nuevos puentes de comunicación para posiciones que tradicionalmente resultaban antagónicas. Así, hay ahora importantes proyectos en ejecución destinados exclusivamente a garantizar la participación de dichas poblaciones en la gestión de las áreas naturales protegidas. Sin embargo, el tema de la propiedad y la titularidad de los predios por parte de las pobla-

ciones indígenas dentro de las áreas naturales protegidas sigue siendo muy discutido, a pesar de que la legislación ha avanzado significativamente en este aspecto. De otro lado, es necesario aún definir los mecanismos efectivos de participación en la gestión por parte de las poblaciones indígenas, de modo tal que sus derechos ancestrales se vean reconocidos, pero a la vez se garantice el cumplimiento de objetivos para los cuales se han declarado las áreas naturales protegidas.

Finalmente, se discute mucho la viabilidad de establecer áreas naturales protegidas en ámbitos distintos al nacional, es decir en el ámbito regional y municipal. Específicamente, es materia de una discusión legal bastante interesante la competencia municipal para declarar y administrar áreas naturales protegidas. A propósito de un caso concreto, el tema ha sido presentado indirectamente ante el Poder Judicial, por lo que la discusión es altamente vigente y controversial.

III. Recursos forestales

El régimen legal que regula los recursos forestales es relativamente reciente. Luego de más de una década de esfuerzos provenientes tanto del sector público como del privado para lograr la aprobación de una nueva ley forestal que derogase la de 1975, recién en el 2000 dichos esfuerzos se concretaron.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada mediante Ley N° 27038 en julio del 2000 introduce importantes cambios en el tema forestal. Incorpora nuevos conceptos tales como los planes de manejo forestal y los servicios ambientales del bosque; nuevas figuras jurídicas, como los bosques locales y las concesiones para conservación y ecoturismo; así como nuevas instituciones, como el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR), el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) y el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE), entre otras.

Tanto la Ley Forestal y de Fauna Silvestre como su respectivo reglamento contemplan una serie de dispositivos referidos a los plazos y procesos de adecuación al nuevo régimen legal, cuya aplicación requiere de una serie de pasos, como la aprobación de normas complementarias y la creación de bosques de producción permanente en el caso de concesiones con fines maderables.

Adicionalmente, es importante destacar que a más de dos años de su aprobación, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre sigue siendo motivo de controversia, la que se traduce en algunas corrientes orientadas a lograr su modificación. No obstante, actualmente los productores forestales y el sector ambiental han acordado apoyar e impulsar la aplicación de dicha ley, haciendo únicamente algunos ajustes puntuales en temas específicos.

1. BASE LEGAL

a. Marco general

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. pub. 08/09/90.²
- Ley N°. 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/97³.
- Decreto de Urgencia N° 035-2002, Establece Programa Operación Bosques 2002-2003, pub. 12/07/2002.

b. Normas específicas

- Ley N° 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pub. 16/07/2000.
- Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pub. 09/04/2001.⁴
- Decreto Supremo N° 002-2003-AG, Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, pub. 15/01/2003.⁵

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Modificada por: Ley N° 27104, Ley de Prevención de Riesgos Derivados del uso de la Biotecnología (pub. 12/05/99).

⁴ Modificado por: Decreto Supremo N° 051-2001-AG (pub. 07/10/2001); Decreto Supremo N° 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); Decreto Supremo N° 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); Decreto Supremo N° 026-2002 (pub. 17/03/2002); Decreto Supremo N° 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); Decreto Supremo N° 048-2002-AG (pub. 26/07/2002); Decreto Supremo N° 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); Decreto Supremo N° 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); Decreto Supremo N° 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); Decreto Supremo N° 012-2003-AG (pub. 16/04/2003) y Decreto Supremo N° 022-2003-AG (pub. 12/06/2003).

⁵ Modificado por: Decreto Supremo N° 018-2003-AG (pub. 30/05/2003)

- Decreto Supremo N° 013-2002-AG, Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA, pub. 17/02/2002.
- Resolución Ministerial N° 0566-2001-AG, Disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación, pub. 07/07/2001.
- Resolución Ministerial N° 0314-2002-AG, Disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo, pub. 06/04/2002.

2. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS FORESTALES?

La legislación forestal establece que los recursos forestales son los bosques naturales, plantaciones forestales y tierras cuya capacidad de uso mayor es de producción y protección forestal, así como los demás componentes de la flora terrestre y acuática, cualquiera que sea su ubicación en el territorio nacional.

Los recursos forestales –conjuntamente con los recursos de fauna silvestre– integran el patrimonio forestal nacional. En tal sentido no pueden ser utilizados con fines agropecuarios o ser objeto de otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, salvo en los casos contemplados expresamente.

3. PLANES FORESTALES

La legislación forestal contempla cuatro clases de planes forestales: el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, el Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el Plan Nacional de Reforestación y el Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo Forestal

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal es la herramienta de gestión del sector forestal. Orienta el desarrollo de políticas, programas y proyectos tendientes a impulsar el desarrollo forestal sostenible en el marco de una visión compartida de los actores involucrados. Tiene vigencia de veinte años. No obstante, cada cinco años es evaluado y revisado para efectuar los ajustes que resulten necesarios.

Este plan incluye, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Diagnóstico de la situación del sector forestal a nivel nacional y por regiones.
- b. Ordenamiento del uso de la tierra.
- c. Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación.
- d. Plan Nacional de Reforestación.
- e. Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales.
- f. Prioridades, programas y proyectos a ser implementados.
- g. Programas de educación, extensión, capacitación y asistencia técnica forestal y de fauna.
- h. Sistema nacional de información forestal y de fauna silvestre.
- i. Programa de investigación forestal.
- j. Programa de mercado y tendencias de productos maderables y no maderables.
- k. Actividades de coordinación interinstitucional e intersectorial.
- l. Mecanismos de monitoreo y evaluación.
- m. Propuesta para lograr competitividad en los mercados interno y externo, en el corto, mediano y largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal cuenta con una estrategia de implementación que considera, entre otros aspectos:

- a. Asignación de recursos humanos, físicos y económicos.
- b. Mecanismos de participación y coordinación.
- c. Actividades específicas programadas para cada componente del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.
- d. Mecanismos de verificación para el cumplimiento de las metas y evaluación de resultados.
- e. Gestión descentralizada.
- f. Fomento a la organización de los actores involucrados.
- g. Fomento al desarrollo de capacidades.
- h. Difusión de los objetivos y componentes del plan.

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal y los planes específicos que contiene son elaborados por el INRENA, con la activa participación de representantes del sector público y privado. Dichos planes son sometidos en consulta al CONAFOR y aprobados por resolución suprema refrendada por el ministro de Agricultura.

Los programas y proyectos considerados dentro del Plan Nacional de Desarrollo Forestal tienen carácter prioritario para la asignación de los recursos presupuestales necesarios para su elaboración e implementación.

3.2. Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación

El Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación es el documento de planificación y gestión que orienta el desarrollo de las actividades de prevención y las medidas para atenuar y controlar la deforestación en todas sus modalidades. Contiene entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Diagnóstico y estadísticas sobre los procesos de deforestación y sus impactos económicos y sociales.
- b. Delimitación y evaluación de las áreas críticas.
- c. Impactos sobre la flora y fauna silvestres.
- d. Estrategia y medidas de prevención y control.
- e. Sistema de monitoreo y evaluación de la deforestación.
- f. Programa de creación de conciencia y capacitación para prevenir la deforestación.

La estrategia de implementación del Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, considera, entre otros, los siguientes aspectos básicos:

- a. Difusión y promoción de sistemas integrados de manejo agroforestal, así como de los sistemas de prevención de la tala y quema de bosques.
- b. Mecanismos de prevención y control de tala y quema de los bosques para fines agropecuarios y difusión de métodos o sistemas alternativos a la agricultura tradicional.
- c. Actividades para el control de los procesos de erosión y desertificación.
- d. Medidas para la mitigación, compensación y restauración de los impactos y efectos ambientales.
- e. Medidas de control y disuasión para la explotación ilegal de los bosques naturales y otras formaciones forestales.
- f. Incentivos para el desarrollo de actividades de manejo forestal y reforestación.
- g. Establecimiento de convenios entre la autoridad forestal y los gobiernos locales.

3.3. El Plan Nacional de Reforestación

El Plan Nacional de Reforestación es el documento de planificación y gestión que orienta el desarrollo de las actividades de forestación y reforestación en todas sus modalidades, para la formación y recuperación de cobertura vegetal, con fines de producción y/o protección. El INRENA tiene bajo su responsabilidad la coordinación con los gobiernos locales y regionales y otras instituciones para la elaboración del Plan Nacional de Reforestación.

El Plan Nacional de Reforestación contiene, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Identificación y delimitación de las áreas aptas y prioritarias para la forestación y reforestación por regiones, departamentos, provincias y distritos.
- b. Objetivos generales y específicos.
- c. Tipos de plantaciones por regiones naturales o zonas ecológicas.
- d. Metas a corto, mediano y largo plazo.
- e. Estrategias por tipos de plantación, modalidades y especies, incluyendo consideraciones sobre especies exóticas y nativas.
- f. Programas y proyectos de forestación y reforestación con fines de producción y de protección.
- g. Campañas de reforestación y forestación, con participación de la población organizada.
- h. Programa de recolección de semillas y producción de plántones.
- i. Programas y proyectos de arborización urbana y forestación de cinturones ecológicos.
- j. Participación de la población.
- k. Mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo de las plantaciones forestales establecidas.
- l. Incentivos a proyectos privados de reforestación.
- m. Financiamiento.

3.4. Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales

El Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales define las responsabilidades y funciones de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales, como el INRENA, los ministerios de Educación, Interior y Defensa, el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), Defensa Civil, los gobiernos locales, los comités de gestión del bosque y la población organizada, entre otros.

El Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales incluye, entre otros aspectos:

- a. Diagnóstico de las causas e impactos ambientales de los incendios y plagas forestales.
- b. Estrategias y mecanismos de coordinación, supervisión y control.

- c. Implementación de un sistema de prevención y control de incendios y plagas forestales en áreas críticas.
- d. Campañas de educación para la prevención y control de incendios y plagas forestales.
- e. Plan de trabajo anual.
- f. Seguimiento, evaluación y monitoreo.

El INRENA está encargado de la elaboración del mapa de riesgos de incendios y plagas forestales, en el que se identifica las zonas vulnerables y otros aspectos relevantes. Asimismo, el INRENA conduce la base de datos sobre la ocurrencia de incendios y plagas forestales, que contiene información sobre aspectos relacionados con las características de las áreas susceptibles, así como la evaluación de los impactos ambientales, económicos y sociales, entre otros.

Adicionalmente, el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre encarga al INRENA la formulación del reglamento del Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil, SENASA e INIA. Este reglamento se aprobará por resolución suprema refrendada por el ministro de Agricultura.

4. ORDENAMIENTO FORESTAL

El INRENA está encargado de llevar el inventario, evaluación, catastro y registro oficial de los recursos forestales a nivel nacional, así como la actualización respectiva. Asimismo, coloca esta información a disposición del público de manera oportuna y eficaz.

El ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del patrimonio forestal nacional, comprende siete categorías: bosques de producción; bosques para aprovechamiento futuro; bosques en tierras de protección; tierras de protección; áreas naturales protegidas; bosques en comunidades nativas y campesinas; y bosques locales.

4.1. Bosques de producción

Los bosques de producción son aquellas superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros bienes y servicios ambientales del bosque. Se subdividen en bosques de producción permanente y bosques de producción en reserva.

El INRENA está encargado de determinar las superficies boscosas que califican como bosques de producción, y de señalar las que se consideran como bosques de producción permanente y como bosques de producción en reserva.

- a. **Bosques de producción permanente:** son aquellos en los que se trabaja la producción forestal (preferentemente de madera) y otros recursos de flora y de fauna silvestres en forma sostenible y permanente, a fin de que los titulares de la actividad forestal se concentren en una superficie empleando prácticas de manejo que les permitan, luego de los años, regresar a ella y volver a aprovecharla, esta vez con un mayor rendimiento como resultado del manejo. De esta manera se busca revertir la costumbre de ir descremando el bosque, lote por lote, extrayendo solamente las especies valiosas y solicitando luego a la autoridad otra área para volver a hacer lo mismo.
- b. **Bosques de producción en reserva:** son las áreas de los bosques de producción que el Estado mantiene en reserva para concesión forestal con fines maderables, y en las que se pueden otorgar contratos para el aprovechamiento de otros bienes diferentes a la madera y a los servicios ambientales, en tanto no se afecte el potencial maderable aprovechable.

4.2. Bosques para aprovechamiento futuro

Los bosques para aprovechamiento futuro son extensiones forestales que se encuentran en proceso de desarrollo para ser destinadas como de producción permanente de madera y otros bienes y servicios ambientales. Se clasifican en:

- a. Plantaciones forestales (en estado de inmadurez silvicultural y económica).
- b. Bosques secundarios (aún no aprovechables).
- c. Áreas de recuperación forestal.

4.3. Bosques en tierras de protección

Los bosques en tierras de protección son superficies destinadas principalmente a preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños orientados al manejo de cuencas para proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente.

En los bosques en tierras de protección se promueve el ecoturismo, la recuperación de la flora y fauna silvestres en vías de extinción y el aprovechamiento de productos no maderables.

4.4. Bosques en comunidades nativas y campesinas

Se incluye dentro del ordenamiento forestal a los bosques situados dentro de los territorios reconocidos de las comunidades nativas y campesinas. Está prohibido otorgar concesiones forestales a favor de terceros en dichas tierras.

4.5. Bosques locales

Los bosques locales son otorgados específicamente a favor de poblaciones rurales y centros poblados para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales mediante autorizaciones y permisos.

4.6. Áreas naturales protegidas

Las áreas naturales protegidas son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés ambiental, cultural, paisajístico o científico, las cuales se rigen de acuerdo a lo establecido por la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su reglamento y normas complementarias.

De otra parte, es importante destacar que el ordenamiento forestal comprende la clasificación de las áreas forestales del país –denominada “zonificación forestal”–, que se realiza sobre la base de la zonificación ecológica-económica y de acuerdo a su aptitud natural.

El INRENA propone la zonificación territorial de las áreas forestales del país tomando en consideración el mapa forestal, el mapa de suelos, el reglamento de clasificación de tierras y otros estándares de identificación. La zonificación forestal se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Agricultura.

5. PLAN DE MANEJO FORESTAL

La legislación contempla la obligación del manejo forestal sostenible. De esta manera se establece la obligación de toda persona dedicada al aprovechamiento forestal y de

fauna silvestre con fines comerciales e industriales de contar con un plan de manejo aprobado por la autoridad forestal.

El plan de manejo forestal es una herramienta flexible para la gestión y el control de las operaciones de manejo forestal que debe permitir la identificación anticipada de las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento forestal. El plan de manejo incluye, entre otros, un estudio de impacto ambiental (EIA).

El plan de manejo forestal comprende dos niveles distintos de planificación:

- a. El plan general de manejo forestal, que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial formulado como mínimo por todo el período de vigencia de la concesión.
- b. El plan operativo anual (POA), un documento que el titular deberá presentar cada año operativo, el cual no necesariamente debe coincidir con el año calendario.

El plan general de manejo forestal comprende, entre otros aspectos:

- a. El estado actual del bosque y su productividad actual y potencial, determinados a partir de inventarios forestales acordes al nivel de planificación.
- b. Objetivos generales y específicos y estrategias que garanticen la producción sostenible a largo plazo.
- c. Recursos objeto del aprovechamiento.
- d. Plan de ordenamiento y aprovechamiento.
- e. Mapas de ordenamiento forestal por tipos de bosque y de aprovechamiento.
- f. Análisis de los factores ambientales del medio incluyendo la fauna silvestre, servicios ambientales, áreas frágiles, paisajes y otros valores del sitio, y evaluación de los posibles impactos ambientales del aprovechamiento en dichos factores y en el ámbito del proyecto o su entorno.
- g. Determinación de normas y actividades de manejo ambiental, incluyendo planes de contingencia.
- h. La fijación de una corta anual que no supere la capacidad de crecimiento del bosque, basándose principalmente en las características de desarrollo diametral de las especies forestales.
- i. La reposición de los recursos extraídos, mediante prácticas silviculturales, tales como regeneración natural, plantaciones de enriquecimiento y otras.
- j. Programa de inversiones.

- k. Programa de relaciones laborales y comunitarias.
- l. Programa de monitoreo y evaluación.

Por su parte, los planes operativos anuales consideran la ubicación en mapa de los árboles a extraerse, determinados a través de sistemas de alta precisión identificados por especie, e incluyen obligatoriamente el inventario de aprovechamiento.

El titular de la concesión tiene un plazo de hasta 12 meses para la elaboración del plan general de manejo forestal y el plan operativo anual para el primer año de operación contados desde la suscripción del contrato de concesión. Una vez aprobados los respectivos planes, el titular de la concesión tiene un plazo de hasta 12 meses para el inicio de las actividades de manejo y aprovechamiento forestal.

El INRENA aprueba los referidos planes, dentro del plazo de 90 días de su presentación. En caso de que el INRENA formule observaciones, el titular de la concesión tiene un plazo de 30 días para subsanarlas.

La aprobación del plan de manejo forestal por parte del INRENA es requisito indispensable para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en todo el territorio nacional con fines industriales y/o comerciales bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos.

6. PLAN DE MANEJO FORESTAL PARA LA ZAFRA 2002

En el mes de febrero y julio del 2002 se dictaron normas legales destinadas a regular un régimen de excepción para la zafra 2002, las mismas que introdujeron algunas modificaciones al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Las citadas normas legales establecen las siguientes disposiciones que excepcionalmente son de aplicación para la zafra 2002:

- a. El plazo de convocatoria a concurso público es de 30 días calendario como mínimo.
- b. El INRENA puede utilizar hasta un 50% de los recursos líquidos de FONDEBOSQUE para la implementación del proceso de concesiones forestales y para promover y apoyar la elaboración de los planes de manejo forestal.
- c. El titular de la concesión forestal con fines maderables podrá iniciar el aprovechamiento forestal en una superficie máxima de hasta un veinteavo (1/20) del área de la concesión, presentando hasta 3 informes con carácter de declaración jurada.

- d. Dentro de los 180 días de firmado el contrato de concesión correspondiente, el concesionario deberá presentar un plan de manejo forestal para la zafra 2002 de acuerdo a los términos de referencia que para dicho efecto establezca el INRENA, el cual debe contener la información que se haya presentado en los informes antes mencionados como parte de su plan operativo anual del primer año.

Los titulares de concesiones forestales con fines maderables que inicien el aprovechamiento forestal al amparo del plan de manejo forestal para la zafra 2002, deberán cumplir con todas las demás obligaciones establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su reglamento, demás normas complementarias y el contrato de concesión correspondiente, incluido el pago del derecho anual de aprovechamiento.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 012-2003-AG se estableció que excepcionalmente el INRENA podía disponer el inicio del aprovechamiento forestal para el “primer año de vigencia de la concesión”⁶ de conformidad a los términos de referencia que para tal efecto se establecieron mediante Resolución Jefatural N° 051-2003-INRENA.

7. DERECHOS DE APROVECHAMIENTO

El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en todo el territorio nacional con fines industriales y/o comerciales puede efectuarse únicamente mediante planes de manejo previamente aprobados por el INRENA, bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos. Dicho aprovechamiento está sujeto al pago de un derecho de aprovechamiento que se aplica, según corresponda, por unidad de superficie, especie, volumen, tamaño u otros parámetros.

El INRENA fija los derechos de aprovechamiento forestal tomando como base, según corresponda, los siguientes criterios:

- a. Volumen aprovechable y valor de los productos forestales al estado natural.
- b. Ubicación y accesibilidad del área.

⁶ De acuerdo al artículo 8 del Decreto Supremo N° 012-2003-AG entiéndase como “primer año de vigencia de la concesión” a toda referencia hecha a la “Zafra 2002” en el Decreto Supremo N° 048-2002-AG, sus normas complementarias y/o reglamentarias.

- c. Recursos ambientales y paisajísticos.
- d. Servicios públicos y otros factores relevantes.

Los derechos de aprovechamiento fijados en las concesiones se reajustan cada dos años, aplicando el índice acordado por las partes en el contrato. Los derechos de aprovechamiento fijados en las autorizaciones y permisos se reajustan cada dos años, aplicando el índice de precios al consumidor establecido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Por su naturaleza, las concesiones de conservación en bosques de tierras de protección no están sujetas al pago de derechos de aprovechamiento, en la medida que constituyen una contribución voluntaria para el mantenimiento de estas áreas. Tampoco están sujetas al pago de derechos de aprovechamiento: el aprovechamiento en plantaciones en tierras de propiedad privada, el aprovechamiento en concesiones para forestación y reforestación, y la extracción de autoconsumo o para infraestructura social.

Adicionalmente, la legislación forestal contempla el derecho de desbosque que se establece en función a la superficie total a desbosarse.

Los derechos de aprovechamiento y los de desbosque, son recaudados por el INRENA y destinados al desarrollo forestal, mejoramiento de los sistemas de control y supervisión, y a la promoción de la forestación, reforestación y recuperación de ecosistemas degradados.

Los derechos de aprovechamiento recaudados de las concesiones forestales con fines maderables se distribuyen de la siguiente forma:

- a. Treinta por ciento al INRENA (30%).
- b. Treinta por ciento al OSINFOR (30%).
- c. Treinta por ciento a FONDEBOSQUE (30%).
- d. Diez por ciento al comité de gestión del bosque correspondiente (10%).

Por su parte, los recursos provenientes de los otros derechos de aprovechamiento y de los derechos de desbosque se distribuyan de la siguiente manera:

- a. Sesenta por ciento al INRENA (60%).
- b. Treinta por ciento al FONDEBOSQUE (30%).
- c. Diez por ciento al comité de gestión de bosques correspondiente (10%).

7.1. Régimen promocional para el aprovechamiento forestal

Mediante Decreto Supremo N° 012-2003-AG se estableció que los derechos de aprovechamiento establecidos en los contratos de concesiones forestales con fines maderables otorgados por concurso público en los bosques de producción permanente del territorio nacional, podrán gozar de un programa promocional. En este sentido, la Resolución Jefatural N° 050-2003-INRENA estableció que los derechos de aprovechamiento establecidos en dichos contratos gozarán del siguiente programa promocional:

- a. Reducción del 40% en el pago de los derechos de aprovechamiento del primer año de vigencia de la concesión.
- b. Reducción del 40% en el pago de los derechos de aprovechamiento del segundo año de vigencia de la concesión.
- c. Reducción del 30% en el pago de los derechos de aprovechamiento del tercer año de vigencia de la concesión.
- d. Reducción del 20% en el pago de los derechos de aprovechamiento del cuarto año de vigencia de la concesión.
- c. Reducción del 10% en el pago de los derechos de aprovechamiento del quinto año de vigencia de la concesión.

Adicionalmente a los beneficios establecidos, los concesionarios cuentan con los beneficios de certificación voluntaria (25%) y por ejecución de proyectos integrales (25%) contemplados en los artículos 340 y 341 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Asimismo, se aprobó el valor base del derecho de aprovechamiento en los concursos públicos para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables en los bosques de producción permanente del territorio nacional, el cual será de cuarenta centavos de dólar americano (US\$ 0.40).

7.2. Régimen de fraccionamiento para el aprovechamiento forestal

Con la finalidad de brindar facilidades para el pago del derecho de aprovechamiento, mediante Decreto Supremo N° 028-2002-AG, el sector agricultura autorizó la aplicación de un régimen de fraccionamiento para el pago del derecho de aprovechamiento para la zafra 2002, en el caso de las concesiones forestales con fines maderables otorgadas mediante concurso público. Este régimen ha sido modificado mediante Decreto Supremo N° 012-2003-AG.

En este contexto, mediante Resolución Jefatural N° 050-2003-INRENA se aprueba el nuevo régimen de fraccionamiento de pago del derecho anual de aprovechamiento para el primer año de vigencia de la concesión, en las concesiones forestales con fines maderables otorgadas o que se otorguen mediante concurso público en los bosques de producción permanente del territorio nacional.

De esta manera, dispone que el pago del citado derecho anual de aprovechamiento podrá efectuarse hasta en cinco armadas, conforme al siguiente detalle:

Armada	Oportunidad	Monto
Primera	Previo a la suscripción del contrato de concesión con fines maderables.	5% del valor de derecho de aprovechamiento anual para el primer año de la concesión.
Segunda	Hasta los 120 días contados desde la suscripción del contrato de concesión. En caso de efectuarse la primera movilización dentro de este plazo, el concesionario cancelará el monto respectivo, dentro de los cinco (05) días calendarios siguientes de autorizada la movilización.	10% del valor de derecho de aprovechamiento anual para el primer año de la concesión.
Tercera	Hasta los 180 días calendario desde la suscripción del contrato de concesión.	20% del valor de derecho de aprovechamiento anual para el primer año de la concesión.
Cuarta	Hasta los 240 días contados desde la suscripción del contrato de concesión.	30% del valor de derecho de aprovechamiento anual para el primer año de la concesión.
Quinta	Antes de la finalización del primer año de la concesión, siendo requisito indispensable para la aprobación del Plan Operativo Anual del siguiente año de concesión.	35% del valor de derecho de aprovechamiento anual para el primer año de la concesión.

8. CONCESIONES

Las concesiones otorgan a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido, y en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. La legislación forestal distingue las concesiones forestales con fines maderables de las concesiones forestales sin fines maderables.

8.1. Concesiones forestales con fines maderables

Las concesiones forestales con fines maderables son otorgadas en las unidades de aprovechamiento derivadas dentro de los bosques de producción permanente (BPP).

Para el otorgamiento de concesiones forestales dentro de los BPP, el INRENA realiza una exploración y evaluación de los recursos forestales para determinar el potencial de las unidades que se pondrán a disposición de los interesados mediante los procesos de subasta o concurso público. Las concesiones son otorgadas hasta por el plazo de 40 años renovables.

Dentro de este tipo de concesiones, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre contempla la posibilidad de otorgar concesiones destinadas para la venta de vuelo forestal a pequeños extractores forestales calificados.

Las modalidades previstas para las concesiones forestales con fines maderables son:

- a. Concesión para la subasta pública:** las unidades de aprovechamiento de 10,000 (diez mil) a 40,000 (cuarenta mil) hectáreas para el aprovechamiento forestal maderable dentro de los BPP son otorgadas mediante subasta pública. Cada concesionario sólo puede acceder por subasta pública a un número de unidades de aprovechamiento que, en conjunto, no supere las 120, 000 (ciento veinte mil) hectáreas por BPP, bajo la modalidad de concesiones forestales con fines maderables.

La convocatoria se hace de conocimiento público a nivel nacional e internacional con una anticipación mínima de seis meses a la fecha límite fijada en las bases para la recepción de las propuestas.

La subasta pública es conducida por una comisión Ad hoc, la cual puede ser la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) ahora ProInversión, que se rige por la legislación de la materia. Los titulares de concesiones otorga-

das por subasta pública no pueden acceder a concesiones otorgadas por concurso público. La buena pro es otorgada por la comisión Ad hoc respectiva, de acuerdo a las condiciones establecidas en la convocatoria y bases de la subasta, corriendo luego traslado a la jefatura del INRENA para la suscripción del contrato.

- b. Concesión en concurso público:** las unidades de aprovechamiento de 5,000 (cinco mil) a 10,000 (diez mil) hectáreas, para el aprovechamiento forestal maderable, dentro de los BPP, son otorgados mediante concurso público a medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades y otras modalidades empresariales, mediante concurso público y por un plazo de 40 años.

El concesionario sólo puede acceder, por concurso público, a un número de unidades de aprovechamiento que en conjunto no supere las 50,000 (cincuenta mil) hectáreas a nivel nacional.

El concurso público es conducido por una comisión "Ad hoc", la cual otorga la buena pro, de acuerdo a las condiciones establecidas en la convocatoria y bases del concurso, corriendo luego traslado a la jefatura del INRENA para la suscripción del contrato respectivo.

- a. Derechos de los concesionarios:** La legislación forestal establece los siguientes derechos de los titulares de las concesiones forestales con fines maderables:
- Aprovechar los recursos forestales maderables del área otorgada en concesión por un periodo de hasta 40 años renovables.
 - Aprovechar otros recursos de flora silvestre, servicios turísticos y servicios ambientales dentro del área otorgada en concesión, siempre que se incluyan en el plan general de manejo forestal.
 - Acceder a todos los beneficios derivados de las normas con rango de ley aprobadas mediante Decreto Supremo N° 059-96-PCM y demás normas reglamentarias, modificatorias y ampliatorias (que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos) en aquellos procesos conducidos por ProInversión.
 - Constituir hipotecas sobre el derecho de la concesión.
 - Ceder la posición contractual del titular de la concesión, previa autorización del INRENA.

- Vender la madera en pie de acuerdo al plan operativo anual aprobado por el INRENA.
- Acceder a la certificación forestal voluntaria.
- Gozar de los beneficios tributarios asignados por la legislación de inversión en la Amazonía.
- Obtener la renovación automática del contrato al aprobarse la evaluación forestal quinquenal.
- Acceder a la reducción del derecho de aprovechamiento cuando cuenten con certificación forestal voluntaria.
- Obtener la reducción del derecho de aprovechamiento cuando involucren proyectos integrales de extracción, transformación y comercialización.
- Detener cualquier acto de terceros que impida o limite sus derechos al área de la concesión.
- Recibir apoyo de las autoridades del INRENA y el auxilio de la Policía Nacional para controlar y reprimir actividades ilícitas.
- Integrar el comité de gestión.

b. Obligaciones de los concesionarios: La legislación forestal establece como obligaciones de los concesionarios forestales con fines maderables:

- Cumplir con el plan general de manejo forestal aprobado.
- Cumplir con el plan operativo anual (POA) aprobado.
- Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas.
- Respetar las servidumbres de paso, de acuerdo a las normas del derecho común.
- Presentar dentro de los 30 días siguientes a la finalización del año, los informes anuales de ejecución del POA.
- Asumir el costo de las evaluaciones quinquenales correspondiente a la supervisión de los planes de manejo y de los contratos de concesión con fines maderables; salvo que acredite certificación forestal voluntaria.
- Cumplir con las normas ambientales vigentes.

8.2. Concesiones forestales con fines no maderables

Las disposiciones referidas a concesiones forestales con fines no maderables se aplican a las concesiones para otros productos del bosque, concesiones para conservación y concesiones para ecoturismo, salvo disposición legal contraria. Se otorgan a exclusi-

vidad no pudiendo el INRENA otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre las mismas áreas a terceros. El INRENA a solicitud del titular proroga automáticamente por 5 años el plazo de la misma, siempre que el informe quinquenal de evaluación de la ejecución del correspondiente plan de manejo contenga opinión favorable a la procedencia de la prórroga.

La persona interesada en una concesión forestal con fines no maderables debe presentar una solicitud al INRENA, cuyo resumen será sometido a publicación para conocimiento público. En caso de presentarse otros interesados en el área solicitada, el INRENA deberá iniciar un proceso de concurso público para que todos los interesados puedan presentar sus propuestas. De no presentarse ningún otro interesado, y vencido el plazo señalado en la norma, el solicitante podrá presentar su propuesta técnica de acuerdo a los términos de referencia aprobados por el INRENA.

El otorgamiento de concesiones, autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de productos diferentes a la madera en fuentes de agua, álveos o cauces naturales y artificiales, riberas, ríos y fajas marginales, requiere la opinión previa favorable del administrador técnico del distrito de riego, o en su defecto, de la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA.

- a. **Concesiones forestales para otros productos del bosque:** Las concesiones forestales para otros productos del bosque están referidas al aprovechamiento de otros productos forestales diferentes a la madera, tales como para el aprovechamiento de castaña, aguaje, palmito, lianas, resinas, gomas, plantas medicinales, ornamentales, y otros, con fines comerciales e industriales.

Estas concesiones se otorgan en los BPP y en los bosques en tierras de protección (en este último caso, siempre que no originen impactos negativos en las áreas de protección). La concesión podrá otorgarse en exclusividad hasta por 40 años renovables, y en superficies de hasta 10,000 (diez mil) hectáreas.

- b. **Concesiones para ecoturismo:** Las concesiones para ecoturismo tienen como finalidad aprovechar el paisaje natural como recurso. Se otorgan preferentemente en bosques no calificados como de producción forestal permanente. Estas concesiones se otorgan en superficies de hasta 10,000 (diez mil) hectáreas y por períodos de hasta 40 años renovables.

El INRENA aprobó las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo mediante Resolución Ministerial N° 0314-2002-AG,

las que establecen el procedimiento para acceder a estas concesiones y los criterios para establecer los derechos de aprovechamiento, entre otros.

Las solicitudes para acceder a una concesión para ecoturismo que han sido presentadas al INRENA con anterioridad a la publicación de esta norma se adecuarán a los procedimientos previstos en ésta.

- c. **Concesiones para conservación:** Las concesiones para conservación tienen como finalidad el desarrollo de proyectos de conservación de la diversidad biológica, y en donde pueden desarrollarse actividades de ecoturismo, investigación, educación, protección, entre otras. Se otorgan preferentemente en bosques en tierras de protección por un período de hasta 40 años renovables.

De acuerdo a la legislación vigente, la extensión de la concesión es determinada de acuerdo a los estudios técnicos que apruebe el INRENA y tomando en consideración los criterios de manejo de cuencas, tipos de ecosistemas y demás requerimientos para el mantenimiento de la diversidad biológica, en particular el referente a especies amenazadas y hábitat frágiles o amenazados, así como a la prestación de servicios ambientales.

El 6 de julio del 2001, el INRENA otorgó la primera concesión para conservación a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) en el departamento de Madre de Dios, en un área con un perímetro de 450 km y una extensión de 135.832 hectáreas por un período de 40 años renovables.

8.3. Otras concesiones: Concesiones con fines de forestación y reforestación

La reforestación de todo el territorio nacional se considera una actividad de interés público y prioridad nacional. En tal sentido, con el fin de promover la forestación y reforestación, el INRENA puede otorgar concesiones de hasta 40,000 (cuarenta mil) hectáreas para forestación y reforestación en áreas de capacidad de uso mayor forestal y/o en áreas de recuperación forestal por periodos renovables de hasta 40 años, a título gratuito. El Ministerio de Agricultura mediante Resolución Ministerial aprueba las disposiciones complementarias para la implementación y el otorgamiento de las concesiones de forestación y/o reforestación. El Ministerio de Agricultura en coordinación con los organismos competentes apoya el financiamiento de proyectos privados de forestación y/o reforestación con recursos promocionales de organismos financieros e internacionales.

9. PERMISOS Y AUTORIZACIONES

Adicionalmente a las concesiones, la legislación forestal prevé el otorgamiento de autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos forestales.

El INRENA otorga los siguientes permisos para el aprovechamiento de recursos forestales:

- a. Permiso para el aprovechamiento en bosques en tierras de propiedad privada.
- b. Permiso para el aprovechamiento en bosques de comunidades nativas y campesinas.
- c. Permiso para el aprovechamiento en bosques locales.
- d. Permiso para el aprovechamiento en bosques secundarios.
- e. Permiso para el aprovechamiento en plantaciones forestales y en otras formaciones vegetales.
- f. Permiso para el aprovechamiento de recursos forestales diferentes a la madera en bosques de producción en reserva.
- g. Permiso para investigación.

Por otro lado, el INRENA otorga las siguientes autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales:

- a. Autorización para el aprovechamiento de los bosques secos de la costa.
- b. Autorización para el aprovechamiento en asociaciones vegetales de productos forestales diferentes a la madera.
- c. Autorización para el aprovechamiento en bosques locales.
- d. Autorización de desbosque.
- e. Autorización para investigación.

10. AUTORIZACIONES DE DESBOSQUE

Los titulares de contratos de operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza que por las condiciones propias del trabajo deban realizar desbosques, tienen la obligación de solicitar previamente la autorización de desbosque al INRENA, debiendo asimismo pagar el derecho de desbosque.

La solicitud para la autorización de desbosque debe estar acompañada de un informe de impacto ambiental que contenga lo siguiente:

- a. Área total del desbosque.
- b. Características físicas y biológicas del área.
- c. Inventario de especies arbóreas en el área de desbosque, de nivel detallado para las especies de alto valor comercial.
- d. Identificación y características de las especies arbustivas, herbáceas y otras.
- e. Censo muestral y características de la fauna silvestre existente en el área de desbosque.
- f. Plan de las actividades de desbosque.
- g. Plan de uso de los productos del área de desbosque.
- h. Plan de reforestación, dentro del plan de cierre de operaciones.

Los referidos titulares pueden solicitar el uso de la madera proveniente del desbosque. Para ello, deben previamente poner por escrito en conocimiento del INRENA la fecha de inicio de sus operaciones adjuntando copia simple del contrato.

En caso de haber excedentes de madera o de otros productos forestales diferentes a la madera, la comercialización de los mismos se realiza previa solicitud de autorización al INRENA y el pago de los derechos de aprovechamiento correspondientes para obtener la guía de transporte forestal.

11. CLASIFICACIÓN DE LAS ESPECIES AMENAZADAS DE FLORA SILVESTRE

La legislación vigente con la finalidad de asegurar la conservación y supervivencia de las especies de flora y fauna del país ha establecido las siguientes nuevas categorías para clasificar a las especies amenazadas de flora y fauna silvestres del país:

- a. **Especie presuntamente extinta:** una especie se considera presuntamente extinta cuando no existen reportes recientes de su presencia en su rango de distribución natural y existen serias dudas sobre su supervivencia.
- b. **Especie extinta en su hábitat natural:** una especie se considera extinta en su hábitat natural cuando sólo sobrevive en cautiverio o como población naturalizada completamente fuera de su rango de distribución natural.
- c. **Especie en peligro crítico:** una especie está en peligro crítico cuando enfrenta un riesgo extremadamente alto de extinción en estado silvestre en el futuro inmediato.
- d. **Especie amenazada de extinción:** una especie se considera amenazada de extinción cuando sin estar en peligro crítico, enfrenta un muy alto riesgo de desaparecer en estado silvestre en un futuro cercano.

- e. **Especie en situación vulnerable:** una especie se encuentra en situación vulnerable cuando corre un alto riesgo de extinguirse en estado silvestre a mediano plazo o si los factores que determinan esta amenazada se incrementan o continúan afectando.
- f. **Especie de menor riesgo:** una especie se considera de menor riesgo cuando, habiendo sido evaluada, no se encuentra en ninguna de las categorías anteriores ni en la categoría de información insuficiente. En esta categoría están incluidas las especies que son objeto de programas de conservación específicos y cuya interrupción resultaría en una amenaza para la misma en el corto plazo. También están incluidas las especies que se aproximan a la condición de vulnerabilidad, pero que no cumplen con todas las características necesarias para considerarse como tal.
- g. **Especie sin información suficiente:** una especie se encuentra en esta categoría cuando la información disponible resulta insuficiente para hacer una evaluación, directa o indirecta, de su riesgo de extinción sobre la base de su distribución y/o condición de su población.
- h. **Especie no evaluada:** una especie se considera como no evaluada cuando todavía no ha sido contrastada con los criterios de clasificación, pero sin embargo requiere ser protegida de manera anticipada para así asegurar su conservación.

Indudablemente, las categorías de clasificación de flora y fauna silvestres vigentes brindan un mejor marco de protección para dichas especies, pues coinciden con las categorías establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) lo que facilita el control a nivel internacional.

Adicionalmente, cabe mencionar que la clasificación vigente de las especies amenazadas de flora silvestre aprobada en 1977 aún no se ha adecuado a esta nueva clasificación.

12. VEDAS

El Ministerio de Agricultura mediante resolución ministerial, previo informe técnico del INRENA, puede declarar vedas temporales para la extracción de especies de flora y fauna silvestres. En la declaración de la veda se establece el plazo de duración de la veda, la especie o las especies comprendidas y el ámbito geográfico que abarca la veda.

La materia dispone que la declaración de veda no afecta a las áreas comprendidas en las concesiones de aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre ni a las

áreas comunales o privadas sujetas a planes de manejo, excepto en los casos en que por razones de sanidad o peligro de extinción de alguna especie se determine la necesidad de una veda temporal.

13. COMERCIALIZACIÓN

El INRENA es la entidad encargada de controlar y supervisar el cumplimiento de la legislación forestal relacionada a la comercialización de productos forestales. En esta medida, el INRENA otorga la autorización y controla el funcionamiento de los depósitos y establecimientos comerciales de productos forestales en estado natural y con transformación primaria, cualesquiera sea su ubicación en el territorio nacional. Por lo que, las personas naturales o jurídicas que transportan, almacenan y comercializan productos forestales y de fauna silvestre ilegales, son responsables civil y penalmente.

La exportación de los productos forestales cuyo comercio se encuentra regulado por normas nacionales o tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que el Perú es parte, debe ser autorizada por el INRENA, con arreglo a las disposiciones sobre la materia y los procedimientos establecidos en el TUPA del INRENA.

El otorgamiento por el INRENA de permisos de exportación de flora silvestre, con fines comerciales, científicos, de difusión cultural y ornamentales, se realiza en concordancia con las disposiciones de la ley, del presente reglamento, de los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado peruano sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres-CITES y de otras normas sobre la materia. Las condiciones, requisitos y procedimientos para su exportación son establecidos por el INRENA.

Actualmente está autorizada la exportación de productos elaborados, piezas o partes de madera de caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*).

Los permisos para exportar componentes de la diversidad biológica, tales como semillas, especímenes, partes de especímenes u otros, no autorizan actividades de mejoramiento varietal, investigación y desarrollo biotecnológico o aplicaciones industriales, ni podrán comprender la concesión de derechos de propiedad sobre los recursos genéticos de éstos; únicamente autorizan su comercialización directa, consumo y cultivo si fuera el caso.

La entrada al país de productos forestales de origen extranjero está sujeta al cumplimiento de las disposiciones de la legislación forestal y de sanidad agraria; a los compromisos internacionales del Perú sobre bioseguridad, fitosanidad y comercio de productos de flora y a las disposiciones tributarias y aduaneras vigentes.

14. CONVENCIÓN CITES

Desde 1975, el Perú es país-participante de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, más conocida como Convención CITES.

La Convención CITES tiene como objetivo proteger las especies de flora y fauna silvestres amenazadas y/o en vías de extinción por efecto del comercio internacional. Para tal fin, establece controles y seguimientos que buscan asegurar la supervivencia y el manejo sostenible de estas especies.

Para dichos efectos, la Convención CITES se apoya en tres apéndices que comprenden especies de flora y fauna silvestres en vías de extinción y/o amenazadas. además de aquellas que sin estar en vías de extinción o amenazadas son sometidas a reglamentación especial a solicitud de uno o más países-participantes.

- a. **Apéndice I:** comprende todas las especies en peligro de extinción a las que afecta o puede afectar el comercio. El comercio de estas especies debe estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta y autorizarse solamente en circunstancias excepcionales.
- b. **Apéndice II:** comprende todas las especies que, sin estar actualmente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación si es que su comercio no se sujeta a una reglamentación especial.
- c. **Apéndice III:** comprende aquellas especies propuestas por alguno de los países-participantes para una reglamentación especial por encontrarse en situación de peligro y/o amenaza dentro de su jurisdicción. La cooperación internacional, por tanto, resulta necesaria para proteger estas especies y lograr un adecuado control de su comercio.

De otra parte, la Convención CITES ha establecido un sistema mundial de control sobre el comercio internacional de las especies de flora y fauna silvestres así como de sus especímenes derivados. El control se efectúa a través de la expedición de los permisos y/o certificados CITES que son otorgados por los gobiernos. La expedición de

dichos permisos tiene como finalidad impedir la evasión de las normas y el desplazamiento del comercio hacia países que no son parte de la convención.

Los permisos y/o certificados manejados por CITES para autorizar la comercialización de las especies de flora y fauna silvestres son los siguientes:

- a. **Permiso de exportación:** autoriza la salida legal de la especie que se solicita exportar. Este permiso es otorgado por el país de origen de la especie.
- b. **Permiso de importación:** autoriza la introducción de la especie en un determinado país. Este permiso es otorgado por el país de destino de la especie.
- c. **Certificado de reexportación:** se emite cuando la especie que se desea exportar ya ha sido exportada por lo menos una vez. Este permiso es otorgado por el país de salida de la especie.
- d. **Certificado de origen:** es un documento utilizado para acreditar la procedencia y nacionalidad de las especies. Este certificado es otorgado únicamente por los países de salida de la especie que hayan incluido a la misma en el Apéndice III.
- e. **Certificado para la introducción de especies procedentes del mar:** se emite para el ingreso de especies hidrobiológicas en los cuerpos de aguas marítimos y/o continentales. Este permiso es otorgado por la autoridad administrativa del Estado de introducción.

Adicionalmente, la Convención CITES establece que los países-parte deben designar una autoridad administrativa y una autoridad científica CITES.

La **autoridad administrativa** es la responsable del cumplimiento de las disposiciones de la convención y del otorgamiento de los permisos y certificados CITES.

La **autoridad científica** se encarga de proporcionar asesoramiento científico a la autoridad administrativa acerca de las solicitudes de permisos y certificados CITES, además de ciertas cuestiones comerciales y políticas. La función principal de la autoridad científica es poner en conocimiento de la autoridad administrativa si la exportación, y en algunos casos la importación, de una especie de flora y/o fauna silvestre será perjudicial para la supervivencia de la especie en su hábitat natural.

La Secretaría CITES tiene sede en Ginebra, Suiza, y se encarga de coordinar y prestar apoyo de todo tipo a los países-parte para la correcta aplicación de la convención.

Características de los permisos y/o certificados exigidos por la Convención CITES	
Apéndice I	Las especies que figuran en el primer apéndice sólo pueden exportarse o importarse mediante un permiso de exportación o certificado de reexportación. De manera particular, se exige que la autoridad administrativa del Estado exportador verifique el otorgamiento de un permiso de importación para el espécimen que se va a exportar. De otra parte, se requiere un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice II	El comercio de las especies incluidas en este apéndice requiere de un permiso de exportación, pero su importación no exige un permiso de importación. Por otro lado, se necesita un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice III	El comercio de las especies incluidas en este apéndice demanda un permiso de exportación o certificado de reexportación cuando las especies provienen de un Estado que incluyó a dicha especie en el apéndice III. La importación de las especies incluidas en este apéndice requerirá un certificado de origen cuando la especie que se exporta proviene de un país distinto del que la incluyó en el apéndice III.

15. INSTITUCIONALIDAD FORESTAL

15.1. Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre creó el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) como el organismo consultivo del más alto nivel del Ministerio de Agricultura en materia de política forestal y de fauna silvestre. El CONAFOR cuenta con una secretaría administrativa y técnica a cargo del INRENA.

El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que el CONAFOR tiene como funciones:

- a. Asesorar al ministro de Agricultura en la formulación e implementación de la política forestal y de fauna silvestre.
- b. Opinar respecto de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Forestal elaborado por el INRENA.
- c. Opinar en los demás asuntos sobre materia forestal y de fauna silvestre que sean sometidos a su consideración.
- d. Evaluar el informe anual sobre la situación de la actividad forestal y de fauna silvestre en el país, presentado por el INRENA.

El CONAFOR se reúne en forma regular un mínimo de tres veces por año para:

- a. La revisión y opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.
- b. Una evaluación de su ejecución.
- c. La evaluación del informe anual presentado por el INRENA.

En forma extraordinaria, por citación de su presidente o a solicitud de dos o más de sus miembros, el CONAFOR puede reunirse para el tratamiento de temas forestales de interés nacional o regional. El reglamento interno del CONAFOR será aprobado por resolución suprema refrendada por el ministro de Agricultura.

15.2. Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre creó el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR). El OSINFOR pertenece a la Presidencia del Consejo de Ministros y cuenta con autonomía funcional, técnica y administrativa.

De acuerdo al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el OSINFOR está encargado de:

- a. Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables.
- b. Supervisar y verificar periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones forestales con fines maderables a nivel nacional.
- c. Supervisar anualmente, o a solicitud de parte, el cumplimiento de los planes operativos respectivos en las concesiones forestales con fines maderables, y recomendar de ser necesario las medidas correctivas de cumplimiento obligatorio por el concesionario para determinar la vigencia del contrato.
- d. Supervisar periódicamente el aprovechamiento de otros productos del bosque en las concesiones forestales maderables.

- e. Aplicar sanciones y multas que conforme al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre le corresponden.
- f. Llevar el registro de las personas jurídicas acreditadas para realizar la supervisión de los planes de manejo y el registro de las personas jurídicas acreditadas para realizar la certificación voluntaria.
- g. Expedir directivas procesales para regular y normar, dentro del ámbito de su competencia, las obligaciones y derechos del INRENA y de los concesionarios.

Las funciones señaladas en los incisos a, b, c y d del párrafo anterior, las realiza el OSINFOR directamente o a través de personas jurídicas especializadas.

El concesionario está obligado bajo responsabilidad a presentar al OSINFOR la información técnica y económica de su concesión en la forma y plazos establecidos en el reglamento del OSINFOR, siendo dicha información de disponibilidad pública.

El reglamento del OSINFOR será aprobado por decreto upremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Agricultura, en el que deberá señalarse, entre otros:

- a. La organización y funciones de la entidad.
- b. El régimen laboral de sus trabajadores.
- c. Los recursos para el financiamiento de sus actividades.
- d. Los principios que rigen las funciones de supervisión y control.
- e. Los procedimientos, niveles y mecanismos de participación ciudadana en la supervisión.
- f. Las medidas necesarias para garantizar la idoneidad, objetividad y veracidad de las evaluaciones.

15.3. Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal

El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre creó el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE) con la finalidad de facilitar la aplicación de las disposiciones relativas al financiamiento contenidas en la ley respectiva.

El FONDEBOSQUE está constituido, entre otros, por los siguientes recursos:

- a. Las transferencias del porcentaje correspondiente de los recursos que se generen por concepto de derechos de aprovechamiento de las concesiones forestales.

- b. Los recursos que asigna el Estado, provenientes de la reconversión de la deuda externa y de donaciones para la conservación del ambiente y los recursos forestales.
- c. El componente de la tarifa que como retribución de los beneficios del bosque en el manejo de los recursos hídricos, abonan los usuarios de agua de uso agrario, pesquero, minero, industrial, generación de energía eléctrica y doméstica, fijado en la legislación correspondiente.
- d. La indemnización que como componente del impuesto selectivo al consumo abonan los usuarios de combustibles fósiles a partir del año 2005.
- e. El monto de los derechos de desboque que pagan los titulares de actividades petroleras, mineras, industriales y de otras distintas a la actividad forestal y fauna silvestre, que se desarrollen en tierras clasificadas por su capacidad de uso mayor como forestales.
- f. El veinticinco por ciento (25%) de las multas que se generan de las infracciones a la legislación forestal.

Cuenta como órganos de dirección con un consejo directivo y una secretaría ejecutiva. El consejo directivo está integrado por representantes del sector público y privado, entre ellos, el INRENA (quien lo preside), un representante del Ministerio de Agricultura, dos representantes de las organizaciones gremiales de empresas privadas dedicadas a la actividad forestal, dos representantes de las organizaciones comunales nativas y campesinas, y un representante de las organizaciones no gubernamentales especializadas en temas referidos a la conservación y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Los recursos del FONDEBOSQUE se destinan preferentemente para contribuir al desarrollo y la financiación de proyectos del sector privado, entre otros, en las siguientes áreas: promoción de la reforestación y manejo forestal sostenible; capacitación en técnicas de manejo forestal sostenible y de fauna silvestre; programas y proyectos de investigación forestal y de fauna silvestre; programas y proyectos de forestación y reforestación, de arborización y forestación en cinturones ecológicos, y de recuperación de tierras degradadas o deforestadas; programas y proyectos de conservación; retribución por servicios ambientales; y programas y proyectos de recuperación y repoblamiento de especies amenazadas.

16. INFRACCIONES Y SANCIONES

Las infracciones a la legislación forestal comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. La invasión o usurpación de las tierras que integran el patrimonio forestal nacional.
- b. La provocación de incendios forestales.
- c. La falsificación, la alteración o uso indebido de los marcos o de documentos que impidan la correcta fiscalización de los productos forestales.
- d. Incumplir las disposiciones que dicte la autoridad competente sobre control sanitario y sobre control y prevención de incendios forestales.
- e. El cambio de uso de la tierra no autorizada conforme a la legislación forestal.
- f. El uso de sierra de cadena (motosierra) así como cualquier herramienta o de equipos similares a ésta, en el aserrio longitudinal de la madera con fines comerciales o industriales, salvo las excepciones establecidas en el artículo 311 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- g. Realizar operaciones o trabajos en proximidad de los bosques con el empleo de fuego, sin autorización del INRENA.
- h. Destruir y/o alterar los linderos, hitos y mojones que implante el INRENA y/o los titulares de concesiones, autorizaciones o permisos.
- i. Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada; así como la transformación y comercialización de dichos productos.
- j. La tala, aprovechamiento, transformación, comercialización y transporte de flora declarada en veda o proveniente de bosques naturales declarados en veda.
- k. La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquéllos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.
- l. El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
- m. Impedir el libre ingreso al personal autorizado de los organismos encargados de la supervisión y control de las actividades forestales y/o negarse a proporcionar la información que soliciten.
- n. Extracción de productos forestales en volúmenes superiores a los señalados en el contrato, autorización o permiso o de aquel señalado en el plan de manejo.
- o. Oeasionar la muerte de árboles productores de frutos, semillas, gomas, resinas o sustancias análogas, por negligencia o abuso en el aprovechamiento.

- p. El establecimiento, ampliación o traslado de depósitos, establecimientos comerciales o plantas de transformación primaria, de productos forestales, sin la correspondiente autorización.
- q. La adquisición, transformación o comercialización de productos forestales extraídos ilegalmente, así como la prestación de servicios para la transformación o almacenamiento de dichos productos forestales.
- r. El transporte de los productos forestales sin los documentos oficiales que lo amparen, así como el arrastre y el transporte de la madera rolliza por los caminos públicos incumpliendo las medidas de seguridad y/o causando daños a la referida vía de comunicación.
- s. La eliminación de indicios de uso ilegal de la sierra de cadena (motosierra), así como de cualquier herramienta o equipo que tenga efectos similares.
- t. Remisión de información con carácter de declaración jurada de información falsa o incompleta.
- u. No respetar las normas de carácter ambiental.
- v. Utilizar tablas de cubicación y/o reglas no usuales para la medición de productos forestales al estado natural.
- w. Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal.

Las infracciones a la legislación forestal son sancionadas con multa no menor de 0.1 (un décimo) ni mayor de 600 (seiscientos) unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.

El setenta y cinco por ciento (75%) de la multa se destina a la instancia competente que la aplica y el veinticinco por ciento (25%) restante se transfiere al FONDEBOSQUE.

La aplicación de la multa no impide la aplicación de sanciones accesorias como: comiso; suspensión temporal de actividad; clausura; revocatoria de la autorización, permiso o licencia; resolución del contrato; inhabilitación temporal o incautación, que serán impuestas de acuerdo a criterios tales como la gravedad y/o riesgo generados por la infracción, los daños y perjuicios producidos, los antecedentes del infractor, la reincidencia y la reiterancia.

La multa se paga en las oficinas del Banco de la Nación dentro de los 20 días contados a partir de la fecha de la recepción de la notificación, siendo exigible en caso contrario por la vía coactiva. Dentro de dicho plazo el interesado debe presentar ante al INRENA el recibo de pago. En caso de discrepancia con la imposición de la multa, el infractor únicamente podrá tramitar el recurso impugnativo correspondiente, acompañando el comprobante de pago de la multa. Si el recurso resulta fundado, se procede a la devolución del importe pagado por el recurrente.

Asimismo, el INRENA es el encargado de sancionar las infracciones administrativas derivadas de las normas contenidas en la legislación forestal, a excepción de los casos de los contratos de concesiones forestales maderables, en los que el OSINFOR sanciona las infracciones derivadas del contrato de concesión y planes de manejo respectivos.

A efectos de hacer un seguimiento de los infractores, el INRENA tiene la responsabilidad de conducir un registro de las personas naturales y jurídicas sancionadas por infracción de la legislación forestal y de fauna silvestre. Las sanciones administrativas por infracción a la legislación forestal se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

17. MARCO INSTITUCIONAL

El INRENA –organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura– es la autoridad forestal y de fauna silvestre a nivel nacional. Asimismo, es la autoridad administrativa y científica CITES-Perú.

El INRENA tiene, entre otras, las siguientes competencias:

- Formular, proponer, concertar, conducir y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos agua, suelo, flora y fauna silvestres, recursos genéticos y para la conservación de la diversidad biológica silvestre.
- Caracterizar, evaluar y vigilar permanentemente los recursos naturales renovables de su competencia de modo que sea viable su conservación, esto es su aprovechamiento sostenible o su protección, según el caso.
- Acopiar, producir, consolidar, administrar, reproducir y poner a disposición de los sectores público y privado, la información sobre recursos naturales renovables de su competencia, facilitando su aporte al desarrollo nacional.

- Coordinar con los sectores público y privado, lo concerniente a la utilización, aprovechamiento sostenible y protección de los recursos naturales renovables, en un marco de promoción a la inversión privada.
- Conducir el SINANPE en su calidad de ente rector del mismo y supervisar la gestión de las áreas naturales, protegidas que no forman parte de este sistema.
- Emitir opinión técnica previa en aquellos proyectos de inversión de todos los sectores productivos, que consideren actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales agua, suelo, flora y fauna silvestres y puedan afectar áreas naturales protegidas.

De otra parte, cabe destacar que INRENA cuenta como parte de su estructura orgánica con la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre. Esta Intendencia se encarga de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre con participación de todos los agentes de la cadena productiva, así como de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos, además de proteger la diversidad biológica silvestre.

Las funciones que cumple la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre son las siguientes:

- Proponer las políticas, normas, sistemas, planes, programas y proyectos estratégicos relacionados con la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como sus recursos genéticos asociados, a nivel nacional, además de controlar y supervisar su cumplimiento o ejecución.
- Realizar el seguimiento, evaluación y supervisión de las actividades de administración y control forestal y de fauna silvestre a nivel nacional.
- Promover y apoyar trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el ordenamiento forestal y la elaboración de planes de manejo forestal y de fauna silvestre; además de promover actividades de capacitación y difusión.
- Coordinar con el OSINFOR la supervisión de las concesiones forestales maderables.
- Concertar y promover el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y liderar, supervisar y evaluar su aplicación, en forma participativa con los actores públicos y privados.
- Las demás que le asigne la Dirección Institucional y las que le corresponda de acuerdo a la legislación vigente.

La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre tiene a su cargo tres direcciones: la Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre; la Dirección de

Administración y Control y de Fauna Silvestre; y la Dirección de Conservación de la Biodiversidad Forestal y de Fauna Silvestre.

Adicionalmente, la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre cuenta con presencia a nivel local en todo el país a través de las oficinas desconcentradas a cargo de un Administrador Técnico Forestal y de Fauna Silvestre, las cuales se constituyen en virtud a las cuencas hidrográficas del país y a las necesidades de cada zona geográfica.

De otra parte, en su calidad de autoridad administrativa CITES, el INRENA tiene a su cargo el trámite ante la Secretaría CITES de los registros a los que el país está comprometido conforme a la Convención CITES. Adicionalmente, el INRENA tiene la responsabilidad de aprobar mediante resolución jefatural las regulaciones relacionadas a las funciones de las nuevas autoridades administrativas y científicas CITES, los procedimientos administrativos para autorizar los permisos de exportación, importación y reexportación; los certificados de especies de flora y fauna silvestres incluidas en los apéndices CITES; entre otros.

18. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

A pesar de su aprobación hace más de dos años, La Ley Forestal y de Fauna Silvestre sigue siendo motivo de constantes controversias y de propuestas de modificación.

Uno de los principales temas de debate es el tema de la tala ilegal, sobre todo de caoba, que perjudica a los concesionarios y a las comunidades nativas del país. Este problema de tala ilegal ha originado que se haya creado una Comisión Multisectorial que tiene el encargo específico de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal con la finalidad de lograr el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, de las concesiones forestales y de los territorios de las comunidades nativas. Asimismo la referida Comisión Multisectorial está encargada de proponer medidas de reforma legislativa para sancionar la tala ilegal y las acciones que sean necesarias para combatir a los que comercialicen la madera ilegalmente obtenida.

Otro tema de debate es el régimen especial otorgado al departamento de Loreto en el proceso de convocatoria a concurso público para concesiones forestales con fines maderables. En efecto, a pesar de la convocatoria realizada en junio del 2002 a concurso público para concesiones forestales con fines maderables en el departamento de Loreto, el Ministerio de Agricultura decidió suspender este concurso público hasta el 30 de

junio del 2003, entre otros, debido a dificultades presentadas en la implementación del proceso de concesiones.

De otra parte, otro tema de debate es el análisis sobre las posibilidades del INRENA de enfrentar los nuevos retos que se le presentan frente a la aprobación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. La aprobación de la referida Ley significa para el INRENA un acercamiento con las nuevas autoridades regionales, con las cuales deberá coordinar de manera estrecha el óptimo aprovechamiento de los recursos forestales en cada una de las regiones del país.

Finalmente, otros temas de debate están referidos al establecimiento de un régimen de promoción de inversiones que otorgue mayores incentivos a los concesionarios forestales, en atención a las importantes inversiones que deben realizar para el inicio y puesta en marcha de las operaciones forestales.

IV. Recursos de fauna silvestre

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su respectivo reglamento constituyen las normas pilares que regulan los recursos forestales y de fauna silvestre en el país, aprobados en el año 2000 y 2001 respectivamente.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre introduce, entre otras, dos nuevas figuras como modalidades para el manejo y aprovechamiento de las especies de fauna silvestre sin fines comerciales: los centros de rescate y los centros de custodia temporal. De ellos es importante destacar los centros de custodia temporal que son centros destinados específicamente al mantenimiento temporal de las especies de fauna silvestre decomisadas.

Adicionalmente, la nueva legislación de fauna silvestre establece nuevas categorías de clasificación de especies de fauna silvestre a través de las cuales se brinda un mejor marco de protección a dichas especies pues coinciden con las categorías establecidas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), lo que facilita el control del tráfico internacional de dichas especies.

1. BASE LEGAL

a. Marco general

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.²
- Ley N°. 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.
- Ley N° 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, pub. 16/07/97.³

b. Normas específicas

- Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pub. 16/07/2000.
- Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pub. 09/04/2001.⁴
- Decreto Supremo N° 013-2002-AG, Texto Único de Procedimientos Administrativos del INRENA, pub. 17/02/2002.
- Decreto Supremo N° 002-2003-AG, Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, pub. 15/01/2003.⁵

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Modificada por: Ley N° 27104, Ley de Prevención de Riesgos Derivados del uso de la Biotecnología pub. 12/05/99).

⁴ Modificado por: Decreto Supremo N° 051-2001-AG (pub. 07/10/2001); Decreto Supremo N° 006-2002-AG (pub. 08/02/2002); Decreto Supremo N° 019-2002-AG (pub. 21/02/2002); Decreto Supremo N° 026-2002 (pub. 17/03/2002); Decreto Supremo N° 036-2002-AG (pub. 08/06/2002); Decreto Supremo N° 048-2002-AG (pub. 06/07/2002); Decreto Supremo N° 054-2002-AG (pub. 31/10/2002); Decreto Supremo N° 004-2003-AG (pub. 26/01/2003); Decreto Supremo N° 006-2003-AG (pub. 30/01/2003); Decreto Supremo N° 012-2003-AG (pub. 16/04/2003) y Decreto Supremo N° 022-2003-AG (pub. 12/06/2003).

⁵ Modificado por: Decreto Supremo N° 018-2003-AG (pub. 30/05/2003)

2. ¿QUÉ SON LOS RECURSOS DE FAUNA SILVESTRE?

La legislación establece que se consideran recursos de fauna silvestre las especies animales no domesticadas que viven libremente y los ejemplares de especies domesticadas que por abandono u otras causas se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales que se rigen por sus propias leyes.

3. MODALIDADES PARA EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LA FAUNA SILVESTRE

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre es la norma legal más importante en cuanto a disposiciones relativas al manejo y aprovechamiento de las especies de fauna silvestre. La ley introduce nuevas modalidades para el manejo y aprovechamiento de dichas especies y redefine las ya existentes clasificándolas según se sujeten o no a fines comerciales.

3.1. Manejo y aprovechamiento con fines comerciales

El INRENA tiene la responsabilidad de publicar periódicamente las listas de especies de fauna silvestre autorizadas para el aprovechamiento con fines comerciales o industriales. Para ello, el INRENA evalúa el estado de la población y la evaluación del hábitat.

El manejo y aprovechamiento de las especies de fauna silvestre con fines comerciales se realiza a través de las siguientes modalidades:

- a. **Zoocriaderos:** son instalaciones apropiadas en las que se mantiene especímenes de fauna silvestre en cautiverio para su reproducción y para la producción de bienes y servicios.

La inclusión de zoocriaderos como una modalidad de manejo y aprovechamiento de fauna silvestre con fines comerciales es un cambio sustancial frente al régimen anterior que establecía distintos fines para ellos: comerciales, de difusión cultural y de investigación.

- b. **Áreas de manejo de fauna silvestre:** son predios de dominio público otorgados en concesión para la implementación de ambientes propicios para el desarrollo de poblaciones de especies de fauna silvestre.

- c. **Cotos de caza:** la Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispone que el Ministerio de Agricultura debe aprobar las áreas adecuadas para el establecimiento de los cotos de caza. Asimismo establece que los cotos de caza sean regidos por la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su reglamento.

La inclusión en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre de los cotos de caza como modalidad de manejo y aprovechamiento de especies de fauna silvestre no es ni conveniente ni necesaria, pues esta figura ha sido recogida como una categoría de área natural protegida por la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La posibilidad de áreas para la caza deportiva bajo administración privada (es decir cotos de caza privados) se hace posible a través de la modalidad de las áreas de manejo.

3.2. Manejo y aprovechamiento sin fines comerciales

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que el manejo y aprovechamiento de las especies de fauna silvestre sin fines comerciales se realiza a través de las siguientes modalidades:

- a. **Zoológicos:** son instalaciones públicas o privadas que se establecen con fines de difusión cultural para albergar especímenes obtenidos por donaciones, adquisiciones, canjes o entregados en custodia por el INRENA.
- b. **Centros de rescate:** son instalaciones públicas o privadas para la cría o reproducción con fines de protección, conservación y reintroducción. Albergan especies de fauna entregadas por el INRENA, básicamente en vías de extinción o situación vulnerable. La conducción de estos centros no genera derechos de propiedad sobre los especímenes obtenidos.

La ley incluye la figura de los centros de rescate aparentemente para reemplazar a los zoológicos con fines no comerciales.

- c. **Centros de custodia temporal:** son instalaciones públicas o privadas para el mantenimiento temporal de los especímenes de fauna silvestre decomisados. Se entiende que éstos después serán reintroducidos a su hábitat natural, o entregados en custodia a los centros de rescate o a los zoológicos. Cabe destacar que las denominaciones establecidas para los centros de rescate y los centros de custodia temporal difieren de las establecidas internacionalmente.

Los centros para el mantenimiento temporal de especímenes de fauna silvestre se conocen usualmente como “centros de rescate”. Si bien esto no representa un problema a nivel interno, puede conducir a confusiones en el ámbito internacional.

Por otro lado, se debe señalar que los llamados centros de custodia temporal vienen a solucionar un serio problema, pues antes no existía el respaldo legal para el establecimiento de centros para el mantenimiento temporal de especies decomisadas.

3.3. Caza deportiva y caza comercial

Los calendarios de caza regulan el aprovechamiento de la fauna silvestre a través de la caza deportiva y comercial. Son aprobados para cada localidad mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura y establecen las características de los especímenes que pueden ser capturados, las temporadas de captura y el pago correspondiente.

La caza deportiva es autorizada para fines deportivos o de recreación y no admite lucro. No está permitida la comercialización de la carne y/o de los trofeos obtenidos como producto de la caza.

La caza comercial aporta un beneficio económico para las autoridades y sólo podrá ejercerse en posesión de la licencia y el contrato mediante el pago de las tarifas respectivas y según las cuotas determinadas en el calendario regional de caza.

3.4. Extracciones sanitarias

La extracción de ejemplares de fauna silvestre con fines sanitarios es autorizada por el Ministerio de Agricultura a solicitud del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA).

La extracción sanitaria busca evitar aquellos daños causados eventual o permanentemente por las especies de la fauna silvestre sobre el hombre, la agricultura, la ganadería, la vegetación y la propia fauna silvestre.

3.5. Caza de subsistencia

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre permite la caza de la fauna silvestre con fines de subsistencia y para el consumo directo de los pobladores de las comunidades campesinas y nativas.

3.6. Caza o captura con fines de investigación científica o cultural

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre regula la caza o captura con fines de investigación científica o cultural. Esta figura no está comprendida expresamente en la referida ley como una modalidad de manejo y aprovechamiento de fauna silvestre. Sus características, sin embargo, obligan a verla de esta manera.

Sin perjuicio de las observaciones críticas a algunas de las modalidades previstas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se debe indicar que las modalidades vigentes permiten un mejor manejo de las especies de fauna silvestre.

MODALIDADES DE MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE FAUNA SILVESTRE (Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre)	
CON FINES COMERCIALES	ZOOCRIADEROS ÁREAS DE MANEJO DE FAUNA SILVESTRE COTOS DE CAZA
SIN FINES COMERCIALES	ZOOLÓGICOS CENTROS DE RESCATE CENTROS DE CUSTODIA TEMPORAL
CAZA DEPORTIVA CAZA COMERCIAL EXTRACCIONES SANITARIAS CAZA DE SUBSISTENCIA CAZA O CAPTURA CON FINES CULTURALES O DE INVESTIGACIÓN	

4. DERECHOS DE APROVECHAMIENTO

El INRENA determina el derecho de aprovechamiento de los recursos de fauna silvestre por especie y por modalidad de aprovechamiento. Para ello, el INRENA considera los siguientes criterios:

- a. Costo de las evaluaciones poblacionales y control y vigilancia.
- b. Categoría de amenaza de la especie.
- c. Valor en el mercado de la especie.
- d. Modalidad de aprovechamiento.

5. CLASIFICACIÓN DE LAS ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA SILVESTRE

La legislación vigente, con la finalidad de asegurar la conservación y supervivencia de las especies de flora y fauna del país, ha establecido las siguientes nuevas categorías para clasificar a las especies amenazadas de flora y fauna silvestres del país:

- a. **Especie presuntamente extinta:** una especie se considera presuntamente extinta cuando no existen reportes recientes de su presencia en su rango de distribución natural y existen serias dudas sobre su supervivencia.
- b. **Especie extinta en su hábitat natural:** una especie se considera extinta en su hábitat natural cuando sólo sobrevive en cautiverio o como población naturalizada completamente fuera de su rango de distribución natural.
- c. **Especie en peligro crítico:** una especie está en peligro crítico cuando enfrenta un riesgo extremadamente alto de extinción en estado silvestre en el futuro inmediato.
- d. **Especie amenazada de extinción:** una especie se considera amenazada de extinción cuando sin estar en peligro crítico, enfrenta un muy alto riesgo de desaparecer en estado silvestre en un futuro cercano.
- e. **Especie en situación vulnerable:** una especie se encuentra en situación vulnerable cuando corre un alto riesgo de extinguirse en estado silvestre a mediano plazo o si los factores que determinan esta amenaza se incrementan o continúan afectando.
- f. **Especie de menor riesgo:** una especie se considera de menor riesgo cuando, habiendo sido evaluada, no se encuentra en ninguna de las categorías anteriores, ni en la categoría de información insuficiente. En esta categoría están incluidas las especies que son objeto de programas de conservación específicos y cuya interrupción resultaría en una amenaza para la misma en el corto plazo. También están incluidas las especies que se aproximan a la condición de vulnerabilidad, pero que no cumplen con todas las características necesarias para considerarse como tal.
- g. **Especie sin información suficiente:** una especie se encuentra en esta categoría cuando la información disponible resulta insuficiente para hacer una evaluación, directa o indirecta, de su riesgo de extinción sobre la base de su distribución y/o condición de su población.
- h. **Especie no evaluada:** una especie se considera como no evaluada cuando todavía no ha sido contrastada con los criterios de clasificación, pero sin embargo requiere ser protegida de manera anticipada para así asegurar su conservación.

Indudablemente, las categorías de clasificación de flora y fauna silvestres vigentes brindan un mejor marco de protección para dichas especies, pues coincide con las

categorías establecidas por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) lo que facilita el control a nivel internacional.

Adicionalmente, cabe destacar que la lista vigente de especies de fauna silvestre clasificadas de acuerdo a su grado de amenaza fue aprobada por el Decreto Supremo N° 013-99-AG de mayo de 1999. En tal sentido, en dicha lista las especies se encuentran clasificadas de acuerdo a las categorías establecidas por la legislación forestal derogada. Hasta la fecha, el INRENA no ha actualizado la lista de acuerdo a las categorías establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su respectivo reglamento.

6. VEDAS

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre proporciona un marco general para regular las vedas en el país y establece que el Ministerio de Agricultura puede declarar vedas a la extracción de especies nativas de flora y fauna silvestres por plazo determinado y según ámbitos geográficos definidos. Antes será necesario un informe técnico del INRENA que señale estas especies como amenazadas de extinción o sujetas a un aprovechamiento no sostenible. Al respecto, desde 1973 hasta 1998 estuvo vigente una veda para casi todas las especies animales de la selva peruana.

La materia dispone que la declaración de veda no afecta a las áreas comprendidas en las concesiones de aprovechamiento de recursos de forestales y de fauna silvestre ni las áreas comunales o privadas sujetas a planes de manejo, excepto en los casos que por razones de sanidad o peligro de extinción de alguna especie se determine la necesidad de una veda temporal.

7. COMERCIALIZACIÓN

El INRENA es la entidad encargada de controlar y supervisar el cumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre relacionada a la comercialización de productos de fauna silvestre.

La exportación de productos de fauna silvestre cuyo comercio se encuentra regulado por normas nacionales o tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que el Perú es parte, debe ser autorizada por el INRENA, con arreglo a las disposiciones sobre la materia y los procedimientos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del INRENA.

Las personas naturales o jurídicas que transportan, almacenan y comercializan productos forestales y de fauna silvestre ilegales, son responsables civil y penalmente.

El otorgamiento por el INRENA de permisos de exportación de fauna silvestre, con fines comerciales, científicos, de difusión cultural y ornamentales, se realiza en concordancia con las disposiciones de la ley, del presente reglamento, de los acuerdos y convenios internacionales suscritos por el Estado peruano sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres-CITES y de las normas sobre la materia. Las condiciones, requisitos y procedimientos para su exportación son establecidos por el INRENA.

La entrada al país de productos de fauna silvestre de origen extranjero está sujeta al cumplimiento de las disposiciones de la de fauna silvestre y de sanidad agraria; a los compromisos internacionales del Perú sobre bioseguridad, zoonosidad y comercio de productos de fauna silvestre; y a las disposiciones tributarias y aduaneras vigentes.

8. CONVENCION CITES

Desde 1975, el Perú es país-parte de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, más conocida como CITES.

La Convención CITES tiene como objetivo proteger las especies de flora y fauna silvestres amenazadas y/o en vías de extinción por efecto del comercio internacional. Para tal fin, establece controles y seguimientos que buscan asegurar la supervivencia y el manejo sostenible de estas especies.

Para dichos efectos, la Convención CITES se apoya en tres apéndices que comprenden especies de flora y fauna silvestres en vías de extinción y/o amenazadas, además de aquellas que sin estar en vías de extinción o amenazadas son sometidas a reglamentación especial a solicitud de uno o más países-parte.

- a. **Apéndice I:** comprende todas las especies en peligro de extinción a las que afecta o puede afectar el comercio. El comercio de estas especies debe estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta y autorizarse solamente en circunstancias excepcionales.
- b. **Apéndice II:** comprende todas las especies que, sin estar actualmente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación si es que su comercio no se sujeta a una reglamentación especial.

- c. **Apéndice III:** comprende aquellas especies propuestas por alguno de los países-parte para una reglamentación especial por encontrarse en situación de peligro y/o amenaza dentro de su jurisdicción. La cooperación internacional, por tanto, resulta necesaria para proteger estas especies y lograr un adecuado control de su comercio.

De otra parte, la Convención CITES ha establecido un sistema mundial de control sobre el comercio internacional de las especies de flora y fauna silvestres así como de sus especímenes derivados. El control se efectúa a través de la expedición de los permisos y/o certificados CITES que son otorgados por los gobiernos. La expedición de dichos permisos tiene como finalidad impedir la evasión de las normas y el desplazamiento del comercio hacia países que no son parte de la convención.

Los permisos y/o certificados manejados por CITES para autorizar la comercialización de las especies de flora y fauna silvestres son los siguientes:

- a. **Permiso de exportación:** autoriza la salida legal de la especie que se solicita exportar. Este permiso es otorgado por el país de origen de la especie.
- b. **Permiso de importación:** autoriza la introducción de la especie en un determinado país. Este permiso es otorgado por el país de destino de la especie.
- c. **Certificado de reexportación:** se emite cuando la especie que se desea exportar ya ha sido exportada por lo menos una vez. Este permiso es otorgado por el país de salida de la especie.
- d. **Certificado de origen:** es un documento utilizado para acreditar la procedencia y nacionalidad de las especies. Este certificado es otorgado únicamente por los países de salida de la especie que hayan incluido a la misma en el Apéndice III.
- e. **Certificado para la introducción de especies procedentes del mar:** se emite para el ingreso de especies hidrobiológicas en los cuerpos de aguas marítimos y/o continentales. Este permiso es otorgado por la autoridad administrativa del Estado de introducción.

Adicionalmente, la Convención CITES establece que los países-parte deben designar una autoridad administrativa y una autoridad científica CITES.

La **autoridad administrativa** es la responsable del cumplimiento de las disposiciones de la convención y del otorgamiento de los permisos y certificados CITES.

La **autoridad científica** se encarga de proporcionar asesoramiento científico a la autoridad administrativa acerca de las solicitudes de permisos y certificados CITES, ade-

9. SUPERVISIÓN Y CONTROL DEL MANEJO DE FAUNA SILVESTRE

El INRENA, directamente o a través de personas naturales o jurídicas especializadas, supervisa y controla la conducción y funcionamiento de los zocriaderos, centros de rescate, centros de custodia temporal y áreas de manejo; así como el cumplimiento de los respectivos planes de manejo. Asimismo, es responsable de la supervisión de los procesos de marcado permanente del plantel reproductor y sus descendencias.

El INRENA mantiene un registro de empresas e instituciones acreditadas para la prestación de servicios de monitoreo y evaluación en zocriaderos, zoológicos, centros de rescate, centros de custodia temporal y áreas de manejo de fauna silvestre, para lo cual el INRENA aprueba los términos de referencia para dichas empresas así como las características de su operación.

10. INFRACCIONES Y SANCIONES

Se consideran infracciones a la legislación de fauna silvestre, las siguientes:

- a. La falsificación o alteración de documentos que impidan la correcta fiscalización del INRENA.
- b. Cazar, capturar o coleccionar sin autorización.
- c. Cazar, capturar o coleccionar fuera del ámbito autorizado.
- d. Comercializar especies de fauna silvestre procedentes de la caza deportiva, de subsistencia, científica y/o sanitaria.
- e. Comercializar especies de fauna silvestre no autorizadas.
- f. Cazar, capturar, coleccionar, poseer, transportar, comercializar o exportar especímenes de fauna silvestre sin la autorización correspondiente.
- g. Ceder a terceros el manejo del zocriadero o área de manejo de fauna silvestre sin la correspondiente autorización del INRENA.
- h. Incumplir las disposiciones que dicte el INRENA sobre extracción, manejo, acopio, transporte y comercialización de especímenes de fauna silvestre.
- i. La entrega o intercambio de especímenes de fauna silvestre entre zocriaderos, zoológicos, centros de rescate o áreas de manejo de fauna silvestre, sin la autorización expresa del INRENA.
- j. La alteración de las marcas de los especímenes de fauna silvestre registrados ante el INRENA.

Características de los permisos y/o certificados exigidos por la Convención CITES	
Apéndice I	Las especies que figuran en el primer apéndice sólo pueden exportarse o importarse mediante un permiso de exportación o certificado de reexportación. De manera particular, se exige que la autoridad administrativa del Estado exportador verifique el otorgamiento de un permiso de importación para el espécimen que se va a exportar. De otra parte, se requiere un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice II	El comercio de las especies incluidas en este apéndice requiere de un permiso de exportación, pero su importación no exige un permiso de importación. Por otro lado, se necesita un certificado para la introducción de especies procedentes del mar.
Apéndice III	El comercio de las especies incluidas en este apéndice demanda un permiso de exportación o certificado de reexportación cuando las especies provienen de un Estado que incluyó a dicha especie en el apéndice III. La importación de las especies incluidas en este apéndice requerirá un certificado de origen cuando la especie que se exporta proviene de un país distinto del que la incluyó en el apéndice III.

más de ciertas cuestiones comerciales y políticas. La función principal de la autoridad científica es poner en conocimiento de la autoridad administrativa si la exportación, y en algunos casos la importación, de una especie de flora y/o fauna silvestre será perjudicial para la supervivencia de la especie en su hábitat natural.

La Secretaría CITES tiene sede en Ginebra, Suiza, y se encarga de coordinar y prestar apoyo de todo tipo a los países-parte para la correcta aplicación de la convención.

- k. Impedir el libre ingreso al personal autorizado por el INRENA para realizar las supervisiones a los zocriaderos, zoológicos, centros de rescate, centros de custodia temporal o áreas de manejo de fauna silvestre.
- l. El mantenimiento de animales silvestres en instalaciones que no reúnan las condiciones técnicas y sanitarias requeridas.
- m. La negativa de suministrar información solicitada por el INRENA.
- n. La modificación de los planes de manejo sin la autorización previa del INRENA.
- o. La adquisición de especímenes de fauna silvestre sin autorización expresa.
- p. El incumplimiento en la entrega de informes de marcado o de monitoreo y evaluación ante el INRENA.
- q. Cambiar la ubicación de las instalaciones de los zocriaderos, zoológicos, centros de rescate o centros de custodia temporal sin autorización del INRENA.
- r. El incumplimiento de los compromisos asumidos en las autorizaciones de investigación científica.
- s. El incumplimiento en la entrega de información sobre los nacimientos, muertes y fugas y cualquier eventualidad relativa a los especímenes de fauna silvestre manejados en zocriaderos, zoológicos o centros de rescate.
- t. El incumplimiento del plan de manejo de zocriaderos y de áreas de manejo de fauna.
- u. Comercializar productos y subproductos de la caza deportiva, de subsistencia, científica o sanitaria.
- v. Comercializar productos y subproductos de fauna silvestre no autorizada.

Las infracciones señaladas son sancionadas con multa no menor de 0.1 (un décimo) ni mayor de 600 (seiscientos) unidades impositivas tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.

El setenta y cinco por ciento (75%) de la multa se destina a la instancia competente que la aplica y el veinticinco por ciento (25%) restante se transfiere al FONDEBOSQUE.

La aplicación de la multa no impide la aplicación de sanciones accesorias como: comiso; suspensión temporal de actividad; clausura; revocatoria de la autorización, permiso o licencia; resolución del contrato; inhabilitación temporal o incautación, que serán impuestas de acuerdo a criterios tales como la gravedad y/o riesgo generado por la infracción, los daños y perjuicios producidos, los antecedentes del infractor, la reincidencia y la reiterancia.

La multa se paga en la Oficinas del Banco de la Nación dentro de los 20 días contados a partir de la fecha de la recepción de la notificación, siendo exigible en caso contrario por la vía coactiva. Dentro de dicho plazo el interesado debe presentar ante al INRENA el recibo de pago. En caso de discrepancia con la imposición de la multa, el infractor únicamente podrá tramitar el recurso impugnativo correspondiente, acompañando el comprobante de pago de la multa. Si el recurso resulta fundado, se procede a la devolución del importe pagado por el recurrente.

A efectos de hacer un seguimiento de los infractores, el INRENA tiene la responsabilidad de conducir un registro de las personas naturales y jurídicas sancionadas por infracción de la legislación forestal y de fauna silvestre. Las sanciones administrativas por infracción a la legislación forestal se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

11. MARCO INSTITUCIONAL

El INRENA –organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura– es la autoridad forestal y de fauna silvestre a nivel nacional. Asimismo, es la autoridad administrativa y científica CITES-Perú.

El INRENA tiene, entre otras, las siguientes competencias:

- Formular, proponer, concertar, conducir y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos agua, suelo, flora y fauna silvestres, recursos genéticos y para la conservación de la diversidad biológica silvestre.
- Caracterizar, evaluar y vigilar permanentemente los recursos naturales renovables de su competencia de modo que sea viable su conservación, esto es su aprovechamiento sostenible o su protección, según el caso.
- Acopiar, producir, consolidar, administrar, reproducir y poner a disposición de los sectores público y privado, la información sobre recursos naturales renovables de su competencia, facilitando su aporte al desarrollo nacional.
- Coordinar con los sectores público y privado, lo concerniente a la utilización, aprovechamiento sostenible y protección de los recursos naturales renovables, en un marco de promoción a la inversión privada.
- Conducir el SINANPE en su calidad de ente rector del mismo y supervisar la gestión de las áreas naturales, protegidas que no forman parte de este sistema.

- Emitir opinión técnica previa en aquellos proyectos de inversión de todos los sectores productivos, que consideren actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales agua, suelo, flora y fauna silvestres y puedan afectar áreas naturales protegidas.

De otra parte, cabe destacar que INRENA cuenta como parte de su estructura orgánica con una Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que se encarga de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre con participación de todos los agentes de la cadena productiva, así como de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos; además de proteger la diversidad biológica silvestre.

Las funciones que cumple la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre son las siguientes:

- Proponer las políticas, normas, sistemas, planes, programas y proyectos estratégicos relacionados con la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como sus recursos genéticos asociados, a nivel nacional, además de controlar y supervisar su cumplimiento o ejecución.
- Realizar el seguimiento, evaluación y supervisión de las actividades de administración y control forestal y de fauna silvestre a nivel nacional.
- Promover y apoyar trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el ordenamiento forestal y la elaboración de planes de manejo forestal y de fauna silvestre; además de promover actividades de capacitación y difusión.
- Coordinar con el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) la supervisión de las concesiones forestales maderables.
- Concertar y promover el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, y liderar, supervisar y evaluar su aplicación en forma participativa con los actores públicos y privados.
- Las demás que le asigne la Dirección Institucional y las que le correspondan de acuerdo a la legislación vigente.

La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre tiene a su cargo tres direcciones: la Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre; la Dirección de Administración y Control y de Fauna Silvestre; y la Dirección de Conservación de la Biodiversidad Forestal y de Fauna Silvestre.

Adicionalmente, la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre cuenta con presencia a nivel local en todo el país a través de las oficinas desconcentradas a cargo de un Ad-

ministrador Técnico Forestal y de Fauna Silvestre, las cuales se constituyen en virtud a las cuencas hidrográficas del país y a las necesidades de cada zona geográfica.

De otra parte, en su calidad de autoridad administrativa CITES, el INRENA tiene a su cargo el trámite ante la Secretaría CITES de los registros a los que el país está comprometido conforme a la Convención CITES. Adicionalmente, el INRENA tiene la responsabilidad de aprobar mediante resolución jefatural las regulaciones relacionadas a las funciones de las nuevas autoridades administrativas y científicas CITES, los procedimientos administrativos para autorizar los permisos de exportación, importación y reexportación; los certificados de especies de flora y fauna silvestres incluidas en los apéndices CITES; entre otros.

12. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

El Perú afronta un serio problema de extracción y comercio ilegal de especies silvestres. Asimismo, existe un fuerte contrabando de especies legalmente protegidas y de sus productos derivados. Entre las especies vivas más afectadas están los guacamayos, loros y pericos, algunos reptiles menores, tortugas y monos; entre los productos, la fibra de vicuña y la piel de otorongo y tigrillo.

Lamentablemente, el INRENA, quien es la autoridad CITES en el Perú, no ha establecido aún un sistema de control para garantizar un efectivo control de las especies y sus derivados en los puntos de extracción, transporte y comercialización. Sólo un porcentaje muy pequeño del comercio de fauna silvestre se desarrolla legalmente. La mayor parte de las transacciones se hace de manera informal e ilegal y acaba muchas veces con la salida clandestina de importantes especies.

En esta medida, el INRENA podría firmar convenios de cooperación entre las instituciones encargadas de la vigilancia y control del comercio internacional de especies de fauna silvestre, donde se precisara las responsabilidades de cada una respecto del control del comercio ilegal de las especies y se propiciara una coordinación permanente a favor de una labor individual idónea y eficaz.

Otro tema de debate se refiere a la necesidad de modificar la legislación respecto del sistema establecido para la fiscalización del cumplimiento de las sanciones y/o multas, establecidas para las personas naturales y/o jurídicas que infringen normas de protección y conservación de la fauna silvestre.

A la debilidad del INRENA para sancionar las infracciones cometidas contra la legislación, se suma una débil sanción penal para los delitos tipificados en el Código Penal, ya que en casos de delitos agravados existen penas que no comportan pena efectiva ya que son menores a cuatro años. En ese sentido, debemos hacer un análisis costo-beneficio para establecer las multas, sanciones y penas, y mejorar el sistema de fiscalización y cumplimiento de las mismas.

Asimismo, existen grandes problemas que denotan la necesidad de cambiar nuestra legislación, como la destrucción y/o alteración de los hábitats de las poblaciones de especies de fauna silvestre, el uso de animales silvestres como mascotas o para colecciones, el uso de productos que utilizan partes de animales silvestres y el aprovechamiento irracional de algunas especies. Para solucionar estos problemas se necesita establecer mecanismos eficientes de coordinación y colaboración entre el INRENA y las demás instituciones vinculadas a la protección y conservación de las especies de fauna silvestre.

V. Recursos hídricos

La legislación peruana tiene un conjunto de instrumentos normativos aprobados en torno al Decreto Ley N° 17752, Ley General de Aguas del Perú de 1969. A partir de esta norma, se han dictado diversos reglamentos y disposiciones legales orientados a regular la institucionalidad de la gestión de los recursos hídricos, así como los dos principales objetivos de su manejo, como son la conservación o aprovechamiento sostenible de las aguas y la preservación de su calidad.

No obstante, cabe señalar que han habido varias iniciativas para desarrollar un nuevo marco normativo, las cuales sin embargo han sido temporalmente dejadas de lado, habiéndose modificado en octubre del año 2000 tan sólo el régimen administrativo de este recurso, para tratar de fortalecer el rol de los usuarios a través de una mayor capacidad de iniciativa y fiscalización en la gestión de los recursos hídricos y para establecer mecanismos que impulsen el cumplimiento de sus obligaciones, como es el pago de las tarifas por el uso de las aguas.

De manera general, podemos señalar que el conjunto de autoridades y marcos normativos asociados a la gestión de los recursos hídricos, hacen que ésta sea compleja, más aún, por la carencia de mecanismos formales de coordinación entre las autoridades públicas y en el diseño y aplicación de los distintos instrumentos de gestión ambiental a cargo de ellas.

I. BASE LEGAL

Marco general

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.²
- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pub. 26/06/97.

Normas específicas

- Decreto Ley N° 17752, Ley General de Aguas del Perú, pub. 25/07/69.³
- Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, pub. 24/07/94.
- Decreto Supremo N° 28-60-ASPL, Reglamento de desagües industriales, prom. 29/11/60.
- Decreto Supremo N° 261-69-AP, Reglamento de los Títulos I, II y III, referidos a la conservación, preservación y usos de las aguas, pub. 15/12/69.⁴
- Decreto Supremo N° 274-69-AP/DGA, Reglamento del Título IV de las aguas subterráneas, pub. 23/01/70.
- Decreto Supremo N° 275-69-AP/DGAJ, Reglamento del Título V, sobre aguas minero-medicinales, pub. 23/01/70.
- Decreto Supremo N° 473-71-AG, Reglamento del Título VIII, de las servidumbres, pub. 27/11/71.
- Decreto Supremo N° 495-71-AG, Reglamento del Título X, referente a los procedimientos administrativos y las juntas de usuarios, pub. 04/12/71.

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91), Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Modificado por: Decreto Ley N° 18735 (pub. 11/01/71); Decreto Ley N° 19503 (pub. 16/08/72); Decreto Ley N° 21798; Decreto Legislativo N° 106 (pub. 05/06/81); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91) y Decreto Supremo N° 004-98-AG (pub. 24/02/98), modificado por Decreto Supremo N° 010-2000-AG (pub. 25/04/2000).

⁴ Modificado por: Decreto Supremo N° 41-70-AG; (pub. 20/02/70), Decreto Supremo N° 158-81-AG (pub. 19/11/81), Decreto Supremo N° 007-83-SA (pub. 17/03/83), Decreto Supremo N° 032-89-SA (pub. 18/12/89) y Decreto Supremo N° 003-2003-SA (pub. 29/01/2003).

- Decreto Supremo N° 929-73-AG, Reglamento del Título VI, sobre álveos y cauces, riberas, fajas marginales, abraderos entre otros, pub. 17/09/73.
- Decreto Supremo N° 939-73-AG, Reglamento del Título IX, referente a la extinción de los usos y de los actos punibles en materia de aguas, pub. 17/09/73.⁵
- Decreto Supremo N° 1098-75-AG, Reglamento del Título VII, de los estudios y obras, pub. 18/09/75.
- Decreto Supremo N° 057-2000-AG, Reglamento de Organización Administrativa del Agua pub. 08/10/2000.⁶
- Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, Reglamento General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, pub. 21/02/2001.⁷

2. PROPIEDAD DEL AGUA

El artículo 66 de la Constitución Política de 1993 dispone que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Este enunciado genérico es precisado por mandato de la misma Constitución, mediante la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la cual establece que el Estado siempre conserva el dominio o propiedad de los recursos naturales, aún cuando otorgue derechos sobre ellos a los particulares.

Asimismo, la Ley General de Aguas establece que las aguas, sin excepción alguna, son propiedad del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible, por lo que no existe modalidad alguna a través de la cual se pueda variar el dominio público de las aguas. De hecho, la ley señala expresamente que no hay propiedad privada sobre las aguas, ni derechos adquiridos sobre ellas.

3. MODALIDADES DE ACCESO AL AGUA

La Ley General de Aguas establece que los usos de las aguas son aleatorios y se encuentran condicionados a la disponibilidad del recurso, a las necesidades reales para las que se destinen, al interés social y el desarrollo del país. Para ello, se han definido

⁵ Modificado por Decreto Supremo N° 103-84-AG (pub. 17/11/84).

⁶ Modificado por: Decreto Supremo N° 054-2001-AG (pub. 23/11/2001) y Decreto Supremo N° 027-2002-AG (pub. 04/04/2002).

⁷ Modificado por: Decreto Supremo N° 023-2002-PCM (pub. 04/04/2002).

diversas modalidades de acceso a los recursos hídricos, que son aplicables tanto a las entidades públicas como a las privadas, sin distinción.

Los derechos que se establece respecto de las aguas son los siguientes:

- a. **Permisos:** se otorgan exclusivamente sobre los recursos hídricos sobrantes luego de la asignación de derechos, preferentemente para usos agrícolas y sólo para determinados cultivos.
- b. **Autorizaciones:** son otorgadas por plazo determinado, para la realización de estudios, la ejecución de obras o la realización de otras labores transitorias y especiales. Pueden ser renovadas al vencimiento de su plazo, siempre que subsistan las causales o razones que fundamentaron su otorgamiento, haya disponibilidad de agua y no se interfiera con otros usos prioritarios.
- c. **Licencias:** se otorgan para los casos no considerados en los dos párrafos precedentes y tienen carácter indefinido, mientras subsista el uso materia de la licencia. Bajo esta modalidad se suelen otorgar los derechos de uso para actividades mineras, industriales o energéticas. Las licencias confieren los principales derechos de aguas, tanto por sus volúmenes, como por la permanencia de los atributos sobre el recurso, lo cual ha motivado que las instancias de decisión de las organizaciones de usuarios, se constituyan exclusivamente por quienes cuentan con licencias.

4. OBLIGACIONES QUE DEBEN CUMPLIR LOS USUARIOS DEL AGUA

Es importante tener en cuenta que se han establecido ciertas obligaciones para todos los usuarios de recursos hídricos, al margen de la modalidad de acceso a los recursos hídricos que hayan recibido.

Las obligaciones que deben cumplir todos los usuarios son las siguientes:

- a. Emplear las aguas con eficiencia y economía, en el lugar y con el objeto para el que le fueron otorgadas.
- b. Construir y mantener las instalaciones y obras hidráulicas propias en condiciones adecuadas para el uso, evacuación y avenamiento de las aguas.
- c. Contribuir proporcionalmente a la conservación y mantenimiento de los cauces y demás obras e instalaciones comunes, así como a la construcción de las necesarias.

- d. Utilizar las aguas sin perjudicar otros usos.
- e. No tomar mayor cantidad de agua que la otorgada.
- f. Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deben contener.
- g. Comunicar a la autoridad cuando por cualquier causa justificada no se utilice parcial, total, transitoria o permanentemente, las aguas que le fueron otorgadas.

5. CONDICIONES GENERALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS USUARIOS DEL AGUA

Las condiciones al otorgamiento de derechos de aguas, que complementan las obligaciones ya mencionadas son las siguientes:

- a. Que no se impida la satisfacción de los otros usos otorgados conforme a las disposiciones de la ley.
- b. Que se compruebe que no se causará contaminación o pérdida de recursos de agua.
- c. Que las aguas sean apropiadas en calidad, cantidad y oportunidad para el uso al que se destinarán.
- d. Que no se alteren los usos públicos de las aguas.
- e. Que hayan sido aprobadas las obras de captación, alumbramiento, producción o regeneración, conducción, utilización, avenamiento, medición y las demás que fuesen necesarias.

Además, es conveniente tener en cuenta que los derechos de uso de aguas, sea que hayan sido otorgados mediante permisos, autorizaciones o licencias, deben ser utilizados en los lugares y para el fin indicado en la resolución correspondiente. Por tanto, todo cambio de uso implica la necesidad de solicitar un nuevo otorgamiento de derechos.

6. PRELACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DEL AGUA

El otorgamiento de derechos sobre las aguas en el Perú está sujeto a que se resguarden ciertos usos que son de interés social, por lo que se han dispuesto usos preferentes y usos que pueden ser desplazados de acuerdo a cada circunstancia y lugar.

A continuación, el orden de preferencia en el uso de las aguas, de modo que sean usadas para:

- a. Necesidades primarias y abastecimiento de poblaciones.
- b. Cría y explotación de animales.
- c. Agricultura.
- d. Usos energéticos, industriales y mineros.
- e. Otros usos.

Los dos primeros usos son absolutamente preferentes, mas no así los tres últimos, respecto de los cuales la autoridad de aguas puede variar su orden preferencial, en razón a criterios como: las características de las cuencas o sistemas, disponibilidad de aguas, política hidráulica, usos de mayor interés social y público y usos de mayor interés económico.

Además, se ha establecido que no se aceptarán solicitudes de nuevos usos mientras no se disponga de recursos de agua adicionales en los sistemas, distritos o sectores de riego, en los que los recursos disponibles sean inferiores a las demandas de los usuarios debidamente empadronados. En caso las aguas solicitadas fueran para emplearlas en usos mineros, industriales o energéticos, sólo se otorgará su uso cuando luego de cumplir el objeto para el que fueron concedidas y de verificado el cumplimiento de las condiciones generales, se constate que el cauce se encuentra en el nivel indicado por la autoridad.

En aquellos casos en los cuales no existan recursos disponibles para atender las demandas de un determinado uso, el o los usuarios interesados podrán solicitar a la autoridad de aguas, la declaratoria de prioridad sobre otros usos existentes de conformidad con las preferencias establecidas para la zona. Para hacerlo, deberán acompañar los estudios que justifiquen su pedido, los usos que a su criterio puedan ser revocados, así como las valorizaciones y demás elementos necesarios para la determinación de las indemnizaciones a que hubiere lugar.

Al respecto, en caso la autoridad de aguas revoque determinado uso para servir a otro que sea preferente de acuerdo a la priorización establecida en la ley, procederá el pago de una indemnización al usuario afectado por el daño que se le ha ocasionado, salvo en el caso que se otorgue preferencia al abastecimiento doméstico, en cuyo caso no se exigirá el pago de tal indemnización.

7. CONFLICTOS POR EL USO DEL AGUA

Debido a que cualquier persona puede presentar una solicitud para acceder al uso del agua, se pueden generar diversas situaciones en las cuales más de una persona haya

presentado solicitudes o pretenda acceder a un mismo derecho de uso de las aguas, o que los recursos disponibles sean insuficientes para abastecer todos los requerimientos presentados ante la autoridad. Ante estos problemas que podrían generarse, la Ley General de Aguas ha señalado que respecto de las solicitudes en trámite, se debe dar prioridad a la solicitud que sirva mejor el interés social.

Asimismo, se ha señalado que en determinados casos podrán otorgarse dos o más usos de aguas para utilización múltiple siempre que se cumplan las condiciones generales por parte del usuario de agua.

8. INSCRIPCIÓN DE DERECHOS DE USO

Aquellas personas que hayan obtenido una autorización, permiso o licencia para el uso de las aguas, están obligadas a inscribir sus derechos en el registro o padrón que conduce el administrador técnico del distrito de riego, sin cuyo requisito no podrán hacer uso de ellas.

Las aguas son de propiedad estatal, por lo que ningún usuario podrá inscribir su derecho de uso, de manera que forme parte de los títulos de dominio de los predios o establecimiento en que dichas aguas son utilizadas.

9. EXTINCIÓN DE LOS DERECHOS DE USO

Teniendo en cuenta que los derechos de uso de las aguas son temporales y están sujetos a diversas condiciones que se establecen en la legislación sobre aguas, existen varias formas mediante las cuales pueden extinguirse, ya sea por término, caducidad o revocación de los usos del agua.

a. Causales de término:

- Por concluirse el objeto para el que fueron otorgados.
- Por vencimiento del plazo de la autorización.
- En los otros casos que se disponga.

b. Causales de caducidad:

- Por no usarse las aguas total o parcialmente según el plan de cultivo y riego correspondiente, salvo caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobados.

- Por no pagar durante dos años consecutivos la tarifa por el uso de las aguas, salvo los casos de suspensión, prórroga o exoneración que decreta el Poder Ejecutivo por razón de calamidad pública.
- En los demás casos en que el usuario incumpla las obligaciones que establece la ley.

c. Causales de revocación:

- Por trasladar o entregar a otro, sin autorización, en todo o en parte las aguas otorgadas.
- Por ser reincidente en la sustracción de aguas cuyo uso haya sido otorgado a terceros.
- Por destinar sin autorización las aguas a uso o predio distinto para el cual fueron otorgadas. En los casos en que se hubiera sancionado al usuario dos veces con multa por cometer una misma falta dentro del lapso de dos años.

El término, caducidad o revocación de los usos de aguas será declarado administrativamente, pudiendo la autoridad competente actuar de oficio todas las pruebas que estime pertinentes. Ante ello, los interesados podrán defenderse haciendo uso de los recursos impugnativos correspondientes.

10. PRESERVACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS

La preservación de la calidad de las aguas ha sido una tarea asignada fundamentalmente al Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), la cual debe realizar las acciones de monitoreo y fiscalización para preservar la calidad de las aguas. Sin embargo, esta tarea de fiscalización es compartida con la Dirección General de Capitanías y Puertos (DICAPI), la cual es competente en la tutela de la calidad de las aguas navegables.

Asimismo, cabe señalar que es al Ministerio de Salud a través de la DIGESA a quien le corresponde autorizar todo vertimiento de aguas, sea realizado por una entidad pública o privada, o de aguas industriales o de origen doméstico, sin excepción alguna.

La Ley General de Aguas dispone que la autoridad sanitaria establecerá los límites de concentración permisibles de sustancias nocivas que puedan contener las aguas, según el uso al que se destinen, límites que podrán ser revisados periódicamente. En la ac-

tualidad, mediante Decreto Supremo N° 044-98-PCM se ha asignado esta función a los grupos técnicos o GESTAS que fijan el procedimiento para la aprobación de los estándares de calidad ambiental, fijando su plazo de revisión en 5 años.

Sin embargo, en función a lo establecido por la Ley General de Aguas, mediante Decreto Supremo N° 007-83-SA se establecieron los estándares de calidad para las aguas, es decir los límites de concentración máximos permisibles de sustancias nocivas que pueden tener las aguas, según el uso al que se destinen. Es en función a estos valores, que la DIGESA concede las autorizaciones de vertimientos de residuos sólidos, líquidos o gaseosos en las aguas marítimas o terrestres del Perú, previo tratamiento, lanzamiento submarino o alejamiento adecuado.

En el caso de los límites máximos permisibles (LMP) para el caso de efluentes, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 044-98-PCM, éstos deben ser fijados por la autoridad de cada sector productivo en coordinación con el CONAM. Sobre este particular, antes de la aprobación de esta norma ya el Ministerio de Energía y Minas había fijado los LMP para efluentes minero-metalúrgicos; efluentes líquidos provenientes de las actividades de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos líquidos y de sus productos derivados así como efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Recientemente, en función a lo establecido por el Decreto Supremo N° 044-98-PCM; el Ministerio de la Producción ha aprobado los límites máximos permisibles y valores referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha aprobado los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes para vehículos automotores.

Respecto de las aguas del sistema de alcantarillado público, sólo se cuenta con límites de emisión para desagües industriales, los cuales fueron aprobados por el Decreto Supremo N° 028-60-ASPL. Esta norma legal contiene disposiciones que prohíben la descarga al sistema de alcantarillado público de ciertos residuos y establece parámetros para temperaturas, concentraciones de grasas, puntos de ignición, PH y demanda bioquímica de oxígeno. Asimismo, contiene disposiciones relativas al monitoreo y las sanciones por el incumplimiento a las obligaciones decretadas.

En cuanto a la utilización de las aguas en las cuencas hidrográficas, el Reglamento de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario establece que se debe efectuar adoptando las medidas necesarias para controlar los procesos de contaminación resultantes de la actividad minera, industrial y otras causas. La responsabilidad de

hacer cumplir tales medidas recae en la autoridad autónoma de la cuenca hidrográfica y en el administrador técnico del distrito de riego correspondiente.

II. PROHIBICIONES A FIN DE PRESERVAR LA CALIDAD DE LAS AGUAS

La Ley General de Aguas estableció la prohibición de verter o emitir cualquier residuo, sólido, líquido o gaseoso que pueda contaminar las aguas, causando daños o poniendo en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna o comprometiendo su empleo para otros usos. Solamente podrán descargarse vertimientos cuando:

- a. Sean sometidos a los necesarios tratamientos previos.
- b. Se compruebe que las condiciones del medio receptor permiten los procesos naturales de purificación.
- c. Se compruebe que con su lanzamiento submarino no se causará perjuicio a otro uso.
- d. En otros casos en que se autorice vía reglamentación.

En esta medida, es la autoridad sanitaria (DIGESA) quien deberá dictar las providencias necesarias y aplicar las medidas que correspondan para el cumplimiento de esta prohibición general. Si no obstante, la contaminación fuera inevitable, podrá coordinar con la autoridad de aguas (INRENA), la revocación del uso de las aguas o con la autoridad sectorial competente, la prohibición o restricción de la actividad dañina.

En el caso de aguas residuales, se prohíbe verter a las redes públicas de alcantarillado, residuos con propiedades corrosivas o destructoras de los materiales de construcción o que imposibiliten la reutilización de las aguas receptoras.

Por otro lado, se prohíbe el empleo de artificios o sistemas que impidan o dificulten el curso normal de las aguas, la navegación o flotación, así como los que puedan alterar las condiciones de vida en perjuicio de la flora o fauna acuáticas. También se prohíbe la introducción de modificaciones en la composición química, física o biológica de las aguas en perjuicio de otros usos.

Tampoco puede ser variado el régimen, la naturaleza o la calidad de las aguas, ni se puede alterar los cauces ni el uso público de los mismos, sin la correspondiente autorización de la autoridad de aguas. Dicha autorización no podrá ser otorgada, en ningún caso, si con ello se perjudica la salud pública o se causa daño a la colectividad o a los recursos naturales o se atenta contra la seguridad o soberanía nacionales.

También debe señalarse que está prohibido que las embarcaciones de cualquier tipo, especialmente las bolicheras, laven sus bodegas y compartimientos de carga dentro de la zona de anclaje o junto a los muelles donde acoderan, debiendo efectuarse tal limpieza lejos de la costa a fin de no contaminar las playas.

Finalmente, está prohibido el tratamiento de la vegetación de los cauces con pesticidas o herbicidas que no hayan sido previamente autorizados por la autoridad de aguas de las zonas respectivas. Del mismo modo, todo servicio, tanto aéreo como terrestre o cualquier otro sistema que utilice directamente el agua de los cauces para las operaciones que demande la aplicación de los elementos de tratamiento agrícola (insecticidas, fungicidas, herbicidas, etc.), debe construir por su cuenta, las estructuras necesarias para efectuar las mezclas y lavado de los implementos que utilicen.

12. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA

12.1. Distritos de riego

Las aguas en el país están organizadas a través de distritos de riego, que es la demarcación geográfica sobre la que ejerce competencia el administrador técnico del distrito de riego correspondiente y cuyo ámbito es determinado por el Ministerio de Agricultura, en base a la realidad de cada cuenca hidrográfica y a las necesidades de la eficiente administración del agua.

El distrito de riego es un espacio continuo e integrado por una o más cuencas, subcuencas o parte de las mismas, que constituye una unidad jurisdiccional, operativa y funcional para la preservación, conservación y uso racional del recurso agua, forestal y los otros recursos naturales, así como para fines de información estadística, cuya administración está en función del interés económico y social.

El administrador técnico de los distritos de riego puede subdividir su ámbito de jurisdicción, en subdistritos de riego y sectores de riego, en aquellas zonas donde coexistan áreas de riego regulado y no regulado.

12.2. Administrador técnico del distrito de riego

Es la autoridad de aguas en el ámbito de cada distrito de riego y es nombrada por resolución suprema del Ministerio de Agricultura. Administra las aguas de uso agrario

y no agrario, en base a los planes de cultivo y riego, teniendo en cuenta además las realidades hidrológicas, agrológicas y climatológicas.

Le compete ejercer las siguientes funciones:

- Supervisar que los recursos hídricos tengan un uso racional y eficiente.
- Aprobar los planes de cultivo y riego en estrecha coordinación con las juntas de usuarios de agua correspondientes, así como supervisar su ejecución.
- Autorizar y aprobar previa opinión favorable de la junta de usuarios correspondiente, la ejecución de estudios y obras para el otorgamiento de licencias de uso de aguas superficiales y subterráneas.
- Otorgar licencias, permisos y autorizaciones de uso de aguas superficiales y subterráneas para los usos previstos en la legislación de aguas, previa opinión favorable de la junta de usuarios correspondiente.
- Aprobar y mantener actualizados los padrones de usuarios de agua, elaborados conjuntamente con la junta de usuarios correspondiente.
- Implantar, modificar o extinguir servidumbres de uso, con opinión de la junta de usuarios respectiva.
- Disponer vedas de uso de aguas para su preservación y conservación con la previa opinión favorable de la junta de usuarios respectiva.
- Proponer y aprobar las tarifas de agua para usos agrarios.
- Resolver en primera instancia administrativa, las cuestiones y reclamos derivados de la aplicación de la legislación de aguas.
- Otorgar permiso para la extracción de materiales que acarrear y depositan las aguas en sus álveos o cauces, así como supervisar y controlar la explotación, en coordinación con la junta de usuarios correspondiente.
- Apoyar y aprobar la creación de organizaciones de usuarios de aguas.
- Apoyar los planes y cronogramas de mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje, en estrecha coordinación con la junta de usuarios correspondiente.
- Otorgar las licencias para la utilización de aguas servidas con fines de irrigación, previo otorgamiento de la autorización sanitaria expedida por la DIGESA del Ministerio de Salud.

Los Administradores Técnicos de Distrito de Riego dependen técnica y funcionalmente del Intendente de Recursos Hídricos, quien propone su designación de acuerdo a la legislación vigente. Adicionalmente, estos funcionarios mantienen coordinación permanente con los órganos del INRENA a efecto de apoyar las acciones que en materia de recursos naturales se realicen en el ámbito de su competencia.

12.3. Juntas de usuario y comisión de regantes

Las juntas de usuario son una de las dos modalidades para las organizaciones de usuarios. Están integradas por los usuarios del agua, que son definidos como personas naturales o jurídicas que hacen uso del agua bajo régimen de licencia y que se encuentran registradas en el respectivo padrón de usos del agua que conduce el administrador técnico del distrito de riego. La comisión de regantes es otra de las modalidades para las organizaciones de usuarios.

Ambas agrupaciones tienen fin no lucrativo, son de duración indefinida y deben tener domicilio legal en la circunscripción territorial donde operan. Su objeto es lograr la participación activa y permanente de sus integrantes en la operación y mantenimiento de la infraestructura de riego y drenaje; y en el desarrollo, conservación, preservación y uso eficiente del recurso agua.

Ambas organizaciones de usuarios adquieren personería jurídica a través de su reconocimiento mediante resolución del administrador técnico del distrito de riego y su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas-Libro de Asociaciones de los Registros Públicos, siendo el presidente de tales organizaciones su representante legal.

12.4. Autoridades autónomas de cuencas hidrográficas

Mediante Decreto Legislativo N° 653, se crearon las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas, las cuales se constituyen en el máximo organismo de decisión en materia de uso y conservación de los recursos agua y suelo, en aquellas cuencas hidrográficas que cuenten con riego regulado o en donde se presente un uso intensivo y multisectorial del agua.

Las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas están integradas por un directorio conformado por 5 representantes de las organizaciones agrarias representativas de los productores y/o usuarios de la zona, así como por el administrador técnico del distrito de riego. Además, por un representante de los ministerios de Energía y Minas y de Vivienda, Construcción y Saneamiento, del Instituto Nacional de Desarrollo o del proyecto de irrigación más importante de la zona, y por el gobierno local del lugar. El administrador técnico del distrito de riego, en representación del Ministerio de Agricultura, preside el directorio.

Son funciones de la autoridad autónoma de una cuenca hidrográfica las siguientes:

- Promover la formulación de los planes maestros de aprovechamiento racional de los recursos hídricos en el ámbito de su jurisdicción.
- Supervisar las acciones en materia de aguas y manejo de las cuencas que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción.
- Velar por el estricto cumplimiento de la normatividad de aguas vigente, en el área de su jurisdicción, en coordinación con la autoridad de aguas de nivel nacional (INRENA).
- Coordinar con otras autoridades autónomas de cuencas adyacentes, cuando el caso lo requiera.
- Formular y aprobar los planes de reforestación, conservación de suelos de las partes altas de la cuenca, defensas ribereñas y otras acciones inherentes a un manejo adecuado de las cuencas.
- Resolver en segunda y última instancia los conflictos en materia de agua, en el ámbito de su jurisdicción.
- Desarrollar otras acciones conducentes a un adecuado manejo de la respectiva cuenca.

13. DERECHOS DE LOS USUARIOS DEL AGUA

El Reglamento de Organización Administrativa del Agua establece los siguientes derechos de los usuarios del agua, los cuales son ejercitables exclusivamente por los usuarios hábiles, es decir, aquellos que se encuentren al día en el pago de su tarifa por uso del agua:

- a. Tener voz y voto en las asambleas y reuniones a las que se les haya convocado.
- b. Recibir la dotación de agua que le corresponda de acuerdo al rol de riego establecido y a las condiciones de disponibilidad de agua.
- c. Elegir y ser elegido para conformar la junta directiva de la comisión de regantes y los órganos de gobierno de la junta de usuarios.
- d. Tener igualdad de oportunidad en los programas de capacitación técnica y en general recibir los beneficios que su organización de usuarios establezca.
- e. Solicitar y recibir periódicamente de sus directivos, información sobre la marcha administrativa, económica y financiera, tener acceso a los libros, balances e inventarios de su organización, así como información sobre la operación y mantenimiento del sistema de riego y drenaje.
- f. Otros derechos que la normatividad y los estatutos de su organización señalen.

14. DEBERES DE LOS USUARIOS DEL AGUA

El Reglamento de Organización Administrativa del Agua establece las siguientes obligaciones para los usuarios del agua en general:

- a. Cumplir con las disposiciones que dicte el administrador técnico del distrito de riego.
- b. Estar al día en el pago de las tarifas y cuotas que apruebe el administrador técnico del distrito de riego, sin cuyo requisito no podrán ejercer el derecho a ser elegidos, elegir a sus representantes, recibir su dotación de agua, ni tener la aprobación de su plan de cultivo y riego. Asimismo, no serán resueltos los recursos administrativos (reclamos, quejas, oposiciones, recursos impugnatorios u otros), presentados ante la autoridad de aguas o ante las juntas directivas de las organizaciones de usuarios, en tanto no se haya cumplido con el pago de la tarifa.
- c. Construir, mejorar y mantener las obras, instalaciones e infraestructura hidráulica de su predio, en condiciones adecuadas para el uso, evacuación y avenamiento de las aguas.
- d. Contribuir proporcionalmente a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de las obras de infraestructura mayor y menor de riego y drenaje, de las fajas marginales, caminos de vigilancia, defensas ribereñas y demás obras e instalaciones de uso común.
- e. Usar el agua en forma eficiente y económica en el lugar y para el objeto que le fuera otorgado, evitando interferencias con otros usos y sujetándose a las regulaciones y limitaciones que por el carácter aleatorio del recurso establece la legislación de aguas.
- f. Contribuir proporcionalmente a la adquisición de maquinaria, equipo pesado para la constitución del parque de maquinaria, automotriz y equipos de ingeniería, para los fines señalados en el inciso d.
- g. Asistir y participar en las reuniones y asambleas convocadas por los presidentes de las juntas directivas de sus organizaciones de usuarios o por el administrador técnico del distrito de riego, así como cumplir con los acuerdos adoptados en aquéllas.
- h. Participar en el proceso electoral para elegir a sus directivos y delegados.
- i. Dar aviso oportuno a los responsables de la distribución del agua, cuando por cualquier causa justificada no utilice total o parcialmente, transitoria o permanentemente, las aguas otorgadas.
- j. Cumplir las disposiciones que sobre conservación y preservación del agua dicte la autoridad competente y ejecutar las prácticas de conservación correspondientes.
- k. Apoyar a sus organizaciones en la ejecución de sus planes y programas aprobados para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

- l. Comunicar a sus organizaciones las irregularidades que observen en la distribución del agua.
- m. Cumplir con la formulación de su plan de cultivo y riego, de ser el caso.
- n. Otras obligaciones que la normatividad y los estatutos de su organización, señalen.

15. INFRACCIONES Y SANCIONES

La Ley General de Aguas considera como infracciones muy graves las siguientes:

- a. Sacar agua de lagos, lagunas, represas, estanques u otros depósitos naturales, y de otras fuentes superficiales o subterráneas sin autorización; o sacarla o tomarla en mayor cantidad que la otorgada.
- b. Represar, desviar o detener las aguas de los ríos, arroyos, canales, acueductos, manantiales y otras fuentes o cursos naturales o artificiales, o usurpar un uso cualquiera referente a ellos.
- c. Impedir o estorbar a otro el uso legítimo de las aguas.
- d. Obstruir o impedir el ingreso de la autoridad de aguas o de quienes ésta haya autorizado.

En complemento de este listado, el Decreto Supremo N° 004-98-AG incluyó como infracción muy grave, el arrojado de desmonte o desperdicios sólidos a los ríos, arroyos, canales, acueductos, manantiales y otras fuentes de agua, naturales o artificiales. Por cuanto, toda persona que sea sorprendida realizando estos actos será detenida por las autoridades policiales y puesta a disposición de la fiscalía de turno para que se formule denuncia penal por delito contra los recursos naturales y el medio ambiente previsto en el artículo 307 del Código Penal.

Asimismo, la Ley General de Aguas establece que cualquiera que contravenga las disposiciones de la propia ley o sus reglamentos, será sancionado administrativamente con una multa, según la gravedad de la falta, y con la suspensión del suministro hasta que se ejecuten las obras o se pague lo adeudado, según sea el caso. Los topes máximo y mínimo de las multas establecidos han sido reajustados a través del Decreto Supremo N° 010-2000-AG, el cual establece que la multa a que se contrae este artículo según la gravedad de la infracción, será no menor al 0.2 UIT ni mayor de 100 UIT vigentes a la fecha en que se realice el pago.

En caso de infracciones previstas en el artículo 120 de la Ley General de Aguas, la multa será no menor al 0.4 UIT ni mayor de 1,000 UIT vigentes a la fecha en que se realice el pago.

El importe de las multas constituye ingresos propios de la administración técnica del distrito de riego que las imponga. Dichos fondos serán utilizados exclusivamente para la ejecución de estudios y obras de infraestructura en la jurisdicción, bajo responsabilidad del titular. Por tanto, el incumplimiento en el pago, o el cumplimiento parcial en su caso, dará lugar a cobranza coactiva, para lo cual el administrador técnico oficiará al ejecutor coactivo del Ministerio de Agricultura que corresponda.

Además de la multa a que se refieren los artículos anteriores el infractor deberá, según el caso, retirar la obra construida o demolerla y volver las cosas a su estado anterior, reponer las defensas naturales o artificiales o pagar el costo de su reposición; o clausurar el pozo; y en todos los casos indemnizar los daños y perjuicios ocasionados.

Asimismo, se ha determinado que la autoridad competente podrá interponer si el hecho fuera grave, la correspondiente denuncia por los delitos previstos en el Código Penal.

Si el infractor no cumpliera con lo ordenado por la autoridad competente dentro del plazo que se le señale, se duplicará la multa impuesta; y si continuara en rebeldía se duplicará la segunda multa, llegándose finalmente a la cancelación de la autorización o licencia. En caso de reiteración la falta será sancionada con multa no menor del doble de la impuesta la vez anterior.

16. SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Mediante Ley N° 25965 del 19 de diciembre de 1992 se creó la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) como organismo regulador de los servicios de saneamiento, asignándole la misión de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de saneamiento en al ámbito nacional.

De acuerdo a la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, se establece que constituyen los servicios de saneamiento la prestación regular de:

- a. Servicios de agua potable, que incluyen el sistema de producción (captación, almacenamiento, conducción de agua cruda y tratamiento).
- b. Alcantarillado sanitario y pluvial, que incluye el sistema de recolección y tratamiento y disposición de las aguas servidas.
- c. Disposición sanitaria de excretas: sistema de letrinas y fosas sépticas.

En agosto del 2000 se aprobó el Decreto Legislativo N° 908, Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento, que establece que se rigen por esta norma así como por sus reglamentos complementarios, los servicios de saneamiento, entendidos como servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas, garantizando el derecho que tiene toda persona, natural o jurídica, de acceder a los servicios de saneamiento dentro de los niveles de calidad y eficiencia, y en las condiciones técnicas que para dichos servicios rijan dentro del área de prestación. Sin embargo, esta norma sujeta su entrada en vigencia a la publicación de su reglamentación, la cual hasta la fecha no ha sido aprobada.

Cabe señalar que la Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento establece que a partir de su entrada en vigencia, quedarán derogadas en su integridad la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, así como su reglamento, el Decreto Supremo N° 09-95-PRES y todas las disposiciones que se opongan.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 017-2001-PCM, Reglamento General de la SUNASS, en el cual se establece que la SUNASS, es entidad que tiene por objetivo general normar, regular, supervisar y fiscalizar dentro del ámbito de su competencia, la prestación de servicios de saneamiento, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y del usuario.

17. MARCO INSTITUCIONAL

La Ley General de Aguas establece que la autoridad de aguas es el Ministerio de Agricultura y la autoridad sanitaria es el Ministerio de Salud. Sin embargo, mediante Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, se dispuso que la autoridad ambiental competente es la del ministerio o sector correspondiente a la actividad que realiza una empresa determinada, lo cual ha generado conflictos entre las competencias de estos sectores, en relación a las actividades empresariales.

Las autoridades sectoriales competentes regulan instrumentos, como la evaluación de impacto ambiental, que son transversales e incluyen en su contenido, el manejo del agua, por lo que se requiere el establecimiento de mecanismos de coordinación ágiles y eficientes para que las autoridades sectoriales competentes, la autoridad del agua, la sanitaria y la de los sistemas públicos de alcantarillado, ejerzan sus funciones de for-

ma articulada, estableciendo mandatos y disposiciones coherentes a los empresarios y usuarios del agua.

17.1. Ministerio de Agricultura

De acuerdo a lo establecido por la Ley General de Aguas, el Ministerio de Agricultura es la autoridad de aguas encargada del otorgamiento de los derechos de agua para sus distintos usos.

En el mes de noviembre de 1992 se dictó la actual Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, que modificó la estructura clásica de direcciones generales (entre ellas la Dirección General de Aguas) por la de organismos públicos descentralizados, como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). El INRENA es la autoridad encargada de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica silvestre y la protección del medio ambiente rural.

Son funciones generales del INRENA:

- Formular, proponer, concertar, conducir y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos agua, suelo, flora y fauna silvestres, recursos genéticos y para la conservación de la diversidad biológica silvestre.
- Caracterizar, evaluar y vigilar permanentemente los recursos naturales renovables de su competencia de modo que sea viable su conservación, esto es su aprovechamiento sostenible o su protección, según el caso.
- Acopiar, producir, consolidar, administrar, reproducir y poner a disposición de los sectores público y privado, la información sobre recursos naturales renovables de su competencia, facilitando su aporte al desarrollo nacional.
- Coordinar con los sectores público y privado, lo concerniente a la utilización, aprovechamiento sostenible y protección de los recursos naturales renovables, en un marco de promoción a la inversión privada.
- Emitir opinión técnica previa en aquellos proyectos de inversión de todos los sectores productivos, que consideren actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales agua, suelo, flora y fauna silvestres y puedan afectar áreas naturales protegidas.

Dentro de sus órganos de línea, el INRENA cuenta con la Intendencia de Recursos Hídricos.

La Intendencia de Recursos Hídricos es la más alta autoridad técnico normativa con relación al uso sostenible del recursos hídrico, siendo el órgano encargado de proponer, supervisar y controlar las políticas, planes, proyectos y normas sobre el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico; además de supervisar y controlar la ejecución del mismo.

La Intendencia de Recursos Hídricos tiene a su cargo las direcciones de gestión de cuencas hidrográficas de recursos hídricos, cada una de las cuales se encuentra a cargo de un director que depende jerárquicamente del Intendente de Recursos Hídricos.

17.2. Ministerio de Salud

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud señala que el Ministerio de Salud es el órgano del Poder Ejecutivo que actúa como ente rector del Sistema Nacional de Salud. De acuerdo a lo señalado por la Ley General de Aguas es la autoridad sanitaria.

Para el ejercicio de sus funciones cuenta con la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), como su órgano de línea encargado de normar, supervisar, controlar, evaluar y concertar con los gobiernos regionales, locales y demás componentes del Sistema Nacional de Salud, así como con otros sectores, los aspectos de protección del ambiente, saneamiento básico, higiene alimentaria, control de zoonosis y salud ocupacional.

La Ley General de Aguas ha señalado que le corresponde al Ministerio de Salud, como autoridad sanitaria, las siguientes funciones:

- Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones generales referentes a cualquier vertimiento de residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar las aguas del país.
- Llevar un registro oficial de los vertimientos de residuos a las aguas marítimas o terrestres del país.
- Practicar las visitas de inspección ocular correspondientes, previo el informe relativo al vertimiento de los residuos a las aguas terrestres o marítimas, e inspección periódica para comprobar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias vigentes.
- Verificar la calidad de los residuos materia de vertimiento a las aguas terrestres o marítimas, para lo cual se efectuará la toma de muestras para su análisis correspondiente.

- Coordinar y aprobar los planos y proyectos en materia de preservación del recurso agua.
- Aprobar los proyectos de las instalaciones de tratamiento de desagües y residuos industriales y como tal la autorización del lanzamiento de los desechos de las aguas terrestres y marítimas del país.
- Calificar los cursos de agua del país o tramos de ellos; asimismo, calificar las zonas costeras de acuerdo al uso al que se les habrá de destinar.
- Revisar y estudiar los actuales vertimientos de residuos a los cursos de agua o a las zonas costeras, a fin de disponer la modificación, reestructuración o acondicionamiento de las obras e instalaciones existentes, pudiendo restringir o prohibir el vertimiento de los desechos si el caso así lo requiere.

Asimismo, la Ley Orgánica del Ministerio de Salud ha determinado que son funciones generales de la DIGESA, entre otras, las siguientes:

- Proponer a la alta dirección la política nacional en relación a la protección del ambiente de sustancias químicas, radiaciones y otras formas de energía que puedan presentar riesgo potencial o causar daño a la salud de la población; así como la correspondiente al saneamiento básico, la higiene alimentaria, control de zoonosis y salud ocupacional en el marco de la política nacional de salud.
- Formular, regular, supervisar y difundir normas sobre protección del ambiente, saneamiento básico, higiene alimentaria y control de zoonosis.
- Normar y difundir la investigación de tecnologías para la protección de la salud ambiental y ocupacional, adecuadas a la realidad socio-económica y cultural del país.
- Participar en la formulación del plan sectorial de acción contra desastres y emergencias, en relación a la salud y al medio ambiente.
- Autorizar el vertimiento de las aguas residuales en los cursos o cuerpos de agua.

18. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

No obstante que en el Perú todavía se viene aplicando el Decreto Ley N° 17752, actualmente uno de los temas más importantes que se viene discutiendo en relación a los recursos hídricos es la aprobación de una nueva ley de aguas. En este contexto, mediante Decreto Supremo N° 122-2002-PCM del 5 de diciembre del 2002 se creó la Comisión Técnica Multisectorial encargada de la elaboración del Proyecto de Ley de Aguas. Este proyecto fue prepublicado en el mes de abril del 2003 con la finalidad de recoger los aportes de la sociedad civil, ya que se necesita un tratamiento integral de la

problemática del agua que termine con las legislaciones dispersas y de menor rango que responden a tratamientos coyunturales o parciales de la problemática.

Este Proyecto de Ley de Aguas tiene como gran virtud la modernidad en ciertos principios, que sea por antigüedad o por un enfoque distinto, no tiene la Ley General de Aguas vigente desde 1969. Esa modernidad implica avances en temas como gestión integrada de cuencas; valoración social, económica y ambiental del recurso; participación de los usuarios y sostenibilidad en el aprovechamiento de un recurso que no por su renovabilidad deja de ser cada vez más escaso.

Esa modernidad sin embargo no deja de plantear ciertas preocupaciones, similares a las que, con ocasión de la propuesta de modificación de la legislación de aguas chilena fueron levantadas por distintos autores: uso especulativo de los derechos de agua; dificultades en el acceso a los derechos de agua en función a la poca transparencia y la asimetría de la información; acaparamiento por grandes inversionistas en desmedro de poblaciones y problemas por la inexistencia de mecanismos apropiados para la solución de conflictos sobre aguas.

La pregunta entonces es si el Proyecto de Ley bajo discusión, cuya orientación principal es la de definir la naturaleza económica del recurso agua y otorgar "derechos de propiedad" en el sentido económico y no jurídico, es capaz de evitar situaciones como las descritas y por otro lado, si es capaz de balancear esta naturaleza económica, con su naturaleza básica de recurso natural renovable pero escaso y que requiere de reglas para su protección y aprovechamiento sostenible.

Por otro lado, se debe evaluar si la institucionalidad propuesta satisface la necesidad de una administración del recurso que por la amplitud y complejidad del territorio peruano no es tarea nada sencilla. Con la ley vigente, la institucionalidad se diseñó a partir de los objetivos de dicha ley: su aprovechamiento y preservación de la calidad, lo que llevó a configurar dos sistemas de gestión, el primero a cargo del sector agricultura administrador del uso de las aguas y el segundo, a cargo del sector salud con competencia sobre las autorizaciones sanitarias de vertimientos. En el Proyecto bajo discusión se plantea un Sistema a cargo del Instituto Nacional del Agua, bajo mandato de la Presidencia del Consejo de Ministros, con una clara intención de autonomía y un Consejo Nacional del Agua.

Por otro lado, el Proyecto, sin dejar de reconocer el dominio público del agua y su carácter de patrimonio de la nación, crea un derecho de aprovechamiento, a partir del otorgamiento de la concesión, el que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar de

una dotación anual de aguas extraídas de una fuente natural. Este derecho de aprovechamiento, constituye un “derecho de propiedad” en sentido económico y en tal sentido cumple con las reglas de universalidad, exclusividad y transferibilidad, no siendo sin embargo un “derecho de propiedad” en sentido jurídico, ya que ello iría justamente en contra del texto constitucional que reconoce el dominio del Estado sobre los recursos naturales.

¿Pero acaso ello fluye claramente del texto del Proyecto?. Existen ya algunas voces contrarias al Proyecto que ven en este un intento de privatizar las aguas. Ello puede derivarse de algunas imprecisiones que es necesario corregir.

Es preciso en este sentido señalar, que el derecho de propiedad, en el sentido jurídico, goza de cuatro atributos: usar, disfrutar (percibir los frutos), disponer y reivindicar. En el caso de la concesión, esta no constituye un derecho de propiedad, al no otorgar al concesionario los cuatro atributos antes mencionados. La concesión, y así lo dispone la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, otorga al concesionario el derecho de usar y disfrutar el recurso natural concedido, más no el de disponer o reivindicar éste. Ello significa, y así se entiende en el caso de la concesión minera, que el concesionario tiene un derecho de explotación del recurso y un derecho de propiedad sobre los frutos obtenidos.

Eso pareciera indiciar el artículo 46.1 del Proyecto, cuando señala como atributo de la concesión el otorgar a su titular el derecho de usar, disfrutar, disponer y reivindicar de una dotación anual de agua extraídas de una fuente natural, es decir un derecho de propiedad sobre los frutos de la concesión y no sobre el recurso concedido.

Otro tema que merece consideración es el del acceso al derecho de aprovechamiento a través de una concesión, considerando que salvo el aprovechamiento poblacional, no existe priorización para el uso. Con la ley vigente se establecieron criterios de priorización, otorgándose derechos en función a un orden de prelación: a) agua para consumo humano, b) para la cría y explotación de animales, c) para agricultura, d) para energía, industria y minería y; d) otros usos.

El haber eliminado la priorización no es necesariamente negativo. El punto es en qué nivel se definirán criterios para el otorgamiento de concesiones. Cómo se accederá a la concesión, cuál será la información disponible y cuál su difusión a fin de garantizar que los distintos actores, o usuarios potenciales cuenten con la misma oportunidad de acceso. Esto obviamente tiene que ver por otro lado con el carácter consuntivo o no consuntivo del aprovechamiento.

Capítulo 4
Procesos judiciales
en defensa del ambiente

**PROCESOS
JUDICIALES**

Procesos judiciales en defensa del ambiente

El Poder Judicial tiene la responsabilidad de exigir el cumplimiento de las normas sobre protección ambiental y de ir moldeando los principios fundamentales del Derecho Ambiental a través de las resoluciones judiciales. En tal sentido, la administración de justicia es útil a la gente para hacer valer sus derechos afectados, en este caso el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; castigar a los infractores; y resolver las disputas. Esto trae como supuesto que el sistema de administración de justicia sea accesible para todos y que produzca resultados individual o socialmente justos.

En el Perú, el ejercicio de la tutela jurisdiccional para la protección del ambiente se inició formalmente en 1990 con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA). Esta norma reconoció por primera vez el legítimo interés de toda persona para iniciar demandas en defensa del ambiente y estableció que todo ciudadano tiene un interés moral en su protección. En perspectiva, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales tuvo el mérito de quebrar el esquema individualista del proceso civil en el Perú, para reconocer el interés difuso o colectivo afectado por el daño ambiental.

Lamentablemente, en el Perú los procesos judiciales de naturaleza ambiental son normalmente ineficientes y no se presentan como una alternativa segura para la protección de nuestro patrimonio natural.

1. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, 1993.¹
- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, pub. 08/09/90.²
- Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, pub. 13/11/91.³
- Ley N° 23506, Ley de Habeas Corpus y Amparo, pub. 08/12/82.⁴
- Ley N° 26301, Ley referida a la aplicación de la Acción Constitucional de Habeas Data, pub. 03/05/94.⁵
- Ley N° 26631, Dictan normas para efecto de formalizar denuncia por infracción de la legislación ambiental, pub. 21/06/96.
- Ley N° 24968, Ley Procesal de la Acción Popular, pub. 22/12/98.⁶
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pub. 11/04/2001.

2. ACCIÓN DE AMPARO

En el Perú se ha recurrido más a las acciones legales de tipo preventivo constitucional, como las acciones de amparo, que permiten evitar o detener un daño, siendo menos empleados los procedimientos civiles de daños y perjuicios, los administrativos y los penales.

La Constitución Política de 1993 incorpora en el artículo 200 inciso 2 la acción de amparo como una acción de garantía que procede en los casos en que se violen o

¹ Modificada por: Ley N° 26470 (pub. 12/06/95); Ley N° 26472 (pub. 13/06/95); Ley N° 27365 (pub. 05/11/2000) y Ley N° 27680 (pub. 07/03/2002).

² Modificado por: Decreto Supremo N° 150-90-PCM (pub. 14/11/90); Decreto Supremo N° 036-90-ICTI/IND (pub. 05/01/91); Decreto Legislativo N° 653 (pub. 01/08/91); Decreto Legislativo N° 655 (pub. 07/08/91); Decreto Supremo N° 031-91-ICTI (pub. 06/11/91); Decreto Legislativo N° 757 (pub. 13/11/91); Decreto Legislativo N° 708 (pub. 14/11/91); Decreto Supremo N° 014-92-EM (pub. 03/06/92); Ley N° 26221 (pub. 20/08/93) y Ley N° 26913 (pub. 20/01/98).

³ Modificada por: Ley N° 26245 (pub. 20/11/93); Ley N° 26395 (pub. 22/11/94), que sustituye una segunda disposición transitoria del Decreto Legislativo N° 757 la cual fue modificada por Ley N° 26245 (pub. 20/11/93); Ley N° 26555 (pub. 19/12/95); Ley N° 26724 (pub. 29/12/96); Ley N° 26734 (pub. 31/12/96); Ley N° 26786 (pub. 13/05/97) y Ley N° 27444 (pub. 11/04/2001).

⁴ Modificada por: Ley N° 25011 (pub. 08/02/89); Decreto Legislativo N° 613 (pub. 08/09/90); Ley N° 25315 (pub. 23/04/91); Ley N° 25398 (pub. 09/02/92); Decreto Ley N° 25433 (pub. 17/04/92); Ley N° 26792 (pub. 17/05/97); Decreto Legislativo N° 900 (pub. 29/05/98) y Ley N° 27053 (pub. 19/01/99).

⁵ Modificada por: Ley N° 26545 (pub. 13/11/95).

⁶ Modificada por: Ley N° 25433 (pub. 17/04/92).

amenacen los derechos constitucionales —como el ambiente saludable y equilibrado— por acción u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona. Este procedimiento se sustenta en la necesidad inmediata de prevenir o evitar la ocurrencia de daños ambientales que por su naturaleza son en muchos casos irreparables y de gran magnitud.

De ser exitosa la acción de amparo podría significar no sólo evitar la generación del daño sino también la reposición de las cosas al estado anterior al perjuicio. Este proceso es de carácter excepcional y de urgencia por lo que no tiene etapa probatoria. Esto sin embargo no impide que las partes presenten pruebas documentales o que el juez emprenda las diligencias que considere necesario sin dilatar los plazos del proceso, por ejemplo, inspecciones, pericias de medición de la contaminación, evaluaciones técnicas entre otras.

Tienen derecho a ejercer la acción de amparo la parte afectada, su representante o el representante de la entidad afectada. Sin embargo, si se trata de una acción por violación o amenaza de violación de derechos constitucionales de naturaleza ambiental, podrá ser ejercida por cualquier persona, aún cuando la violación o amenaza no lo afecte directamente. Igual atribución tienen las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, cuyo objeto es la defensa del ambiente.⁷

La acción de amparo sólo procede cuando se hayan agotado las vías previas que normalmente son procesos abiertos ante las instancias administrativas con competencias ambientales (Ministerio de Energía y Minas, Agricultura, de la Producción, Salud, entre otras). Sin embargo, y en razón a su carácter de excepcional y urgente, no es exigible el agotamiento de la vía previa en los siguientes casos:

- a. Si una resolución que no sea la última instancia administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida.
- b. Si por el agotamiento de la vía previa pudiera convertirse en irreparable la agresión.
- c. Si la vía previa no se encuentra regulada, o si ha sido iniciada innecesariamente por el reclamado sin estar obligado a hacerlo.
- d. Si no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución.

⁷ Artículo 140 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales: agréguese al artículo 26 de la Ley N° 23506 el siguiente párrafo: Art. 26 "...cuando la acción se interponga por violación o amenaza de violación de derechos constitucionales de naturaleza ambiental, podrá ser ejercida por cualquier persona, aún cuando la violación o amenaza no lo afecte directamente. Igual atribución tienen las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro cuyo objeto es la defensa del ambiente".

3. HABEAS DATA

Un derecho fundamental de gran impacto en la protección de los derechos ambientales es el derecho a la información.

El artículo 2 inciso 5 de la Constitución Política de 1993 dispone que toda persona tiene derecho 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 este pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

Este derecho a la información está debidamente regulado en materia ambiental. En efecto, el artículo VI del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA) reconoce el derecho de toda persona a ser informada de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o la integridad del ambiente y los recursos naturales.

La Constitución Política de 1993 incluye una vía procesal denominada habeas data para permitir que el ciudadano acceda a información de carácter público. Esta vía ha sido reglamentada por la Ley N° 26301, estableciendo que la acción se tramita ante el juez de primera instancia en lo civil de turno del lugar donde se tiene domicilio o donde se encuentran ubicados los archivos o documentos similares.

Para que proceda esta acción, el demandante deberá requerir por conducto notarial a la autoridad que posee dicha información con una antelación no menor de quince días calendarios.

4. ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

La acción de cumplimiento está contenida en el artículo 200 inciso 6 de la Constitución Política de 1993 y procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Esta acción permite que el ciudadano cuente con una herramienta rápida y segura para exigir a las autoridades el cumplimiento cabal de las normas de conservación del ambiente que son de su competencia.

La acción de cumplimiento busca entonces generar las condiciones para el cumplimiento inmediata de las normas por parte de las autoridades, permitiendo con ello que cumplan con su tarea de proteger y conservar el ambiente.

Para acceder a esta acción, el demandante debe previamente requerir por conducto notarial a la autoridad pertinente que cumpla con aquello de lo que se considere debido y que está previsto en la ley o acto administrativo. Este requerimiento notarial debe ir con una antelación no menor de quince días.

5. ACCIÓN POPULAR

La acción popular contenida en el artículo 200 inciso 5 de la Constitución Política de 1993 procede ante infracciones de la Constitución o la ley cometidas a través de reglamentos y normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general.

La acción popular es un mecanismo ciertamente útil para garantizar el control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de las normas. En otras palabras, permite que por iniciativa de un ciudadano o un grupo de ellos, el Poder Judicial declare que un reglamento o decreto emitido por cualquier autoridad sea declarado inaplicable total o parcialmente por violar la Constitución o la ley.

Pueden interponer demanda de acción popular:

- a. Los ciudadanos peruanos en el ejercicio pleno de sus derechos.
- b. Los ciudadanos extranjeros residentes en el Perú.
- c. Las personas jurídicas constituidas o establecidas en el Perú, a través de sus representantes legales.

La Ley Procesal de la Acción Popular, permite que se interponga esta acción aún contra normas formalmente aprobadas que no han sido publicadas oficialmente, siempre que del conocimiento extraoficial de las mismas se pueda prevenir que lesionen o amenacen con lesionar el orden constitucional o legal.

El derecho para ejercitar la acción popular vence o prescribe a los cinco años contra las normas que contravienen a la Constitución y a los tres años contra normas que contravienen la ley.

La sentencia que ampare la acción popular determina la inaplicación total o parcial, según corresponda y con efectos generales, de la norma materia del proceso. Este efecto se produce a partir de la fecha que quedó consentida o ejecutoriada la sentencia.

6. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad recogida en el artículo 200 inciso 4 de la Constitución Política de 1993, procede contra normas que tienen rango de ley que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

Están facultados para interponer esta acción:

- a. El presidente de la República.
- b. El fiscal de la nación.
- c. El defensor del pueblo.
- d. El 25% del número legal de congresistas.
- e. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas en el Jurado Nacional de Elecciones.⁸
- f. Los presidentes de región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los alcaldes provinciales con acuerdo de su concejo, en materia de su competencia.
- g. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.

El plazo de interposición de la demanda de inconstitucionalidad de una norma es dentro de los seis meses contados a partir de su publicación.

Las demandas de inconstitucionalidad se presentan ante el Tribunal Constitucional y las sentencias que declaran la inconstitucionalidad en todo o en parte de una norma, la dejan sin efecto desde el día siguiente al de su publicación.

⁸ Si la norma cuestionada es una norma regional de carácter general o una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el 1% de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda el número de firmas anteriormente señalado.

7. RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRA CONTRACTUAL

La responsabilidad civil extracontractual busca dar respuesta jurídica a la pregunta: ¿quién debe soportar el peso económico de un daño? Sobre esta interrogante el Código Civil peruano vigente desde 1984, plantea dos respuestas: la teoría subjetiva de la responsabilidad y la teoría del riesgo creado. Es mediante estas dos teorías que los jueces identifican la o las personas que deben indemnizar por el perjuicio ocasionado al ambiente o los recursos naturales.

La teoría subjetiva de la responsabilidad está consagrada en el artículo 1969 del Código Civil que dispone: "aquel que por dolo o culpa causa un daño a otro está obligado a indemnizarlo. El descargo por falta de dolo o culpa corresponde al autor". En este caso, el peso económico por el daño ocasionado corresponde a la persona que actuó culpablemente, es decir, de modo imprudente, con impericia, negligentemente o con intención de hacer daño. Si el daño se produjo sin que medie intención o culpa por parte del autor, no existirá la obligación de indemnizarse.

Independientemente de lo justo o no que nos pueda parecer la solución asumida por el Código Civil Peruano, resulta evidente que no es la solución más adecuada tratándose de daños que, como los ambientales, surgen y se agudizan en sociedades modernas y globalizadas. En efecto, los avances tecnológicos y el crecimiento de la demanda han incrementado sustancialmente la capacidad del hombre de dañar el ambiente, construyendo por ejemplo, carreteras, centros industriales o plantas nucleares. Por otro lado, estas sociedades modernas y globalizadas conviven con sociedades pobres y de gran diversidad cultural, donde los conceptos de daño, bien y mal no son necesariamente los mismos o están supeditados a la imperiosa necesidad de sobrevivencia y adaptación permanentes. Precisamente, ambos tipos de sociedades influyen en las naciones latinoamericanas y particularmente en el Perú, lo cual determina que la indagación y la calificación de la culpabilidad sean difíciles y altamente polémicas.

Hay que destacar, sin embargo, que la prueba de que se actuó con la prudencia y diligencia debida corresponde al autor. En efecto, el artículo 1969 del Código Civil libera a la víctima de la necesidad de acreditar el dolo o culpa del autor, pero sin embargo no lo libera de la necesidad de demostrar la relación de causalidad entre el hecho ocurrido y el daño ocasionado.

Por su parte, el artículo 1970 incorpora la teoría del riesgo que obliga a reparar a aquel que mediante un bien riesgoso o peligroso, o por el ejercicio de una actividad

riesgosa o peligrosa, causa un daño a otro. Esta teoría se sustenta en el principio de que aquel que a sabiendas se beneficia con el desarrollo de una actividad riesgosa o con el uso de un bien igualmente riesgoso o peligroso, debe asumir los costos del perjuicio que ocasiona.

Lamentablemente, en el Perú no existen criterios legales ni jurisprudenciales que delimiten el concepto de actividad o bien riesgoso o peligroso. Así, por ejemplo, actividades aparentemente inocuas como son la industria de cemento, la curtiembre o el procesamiento de harina de pescado pueden ser estadísticamente más dañinas al ambiente que una central nuclear. En este sentido se hace necesario que por lo menos a nivel jurisprudencial se incorpore en el análisis de bienes riesgosos y peligrosos incluidos en los tratados internacionales—como el Convenio de Basilea—, a los desechos peligrosos y que, por otro lado, se desarrollen criterios objetivos de evaluación de riesgos o se considere que las actividades sujetas a EIA son riesgosas y peligrosas para los efectos de la aplicación del principio de riesgo creado.

Existen algunas razones por las cuales las víctimas no recurren tanto a este tipo de proceso y hacen que en el Perú el carácter resarcitorio del sistema de responsabilidad civil sea más teórico que práctico:

- a. Las indemnizaciones fijadas por los jueces y tribunales son muy exiguas y no guardan relación con el valor de los bienes dañados.
- b. La responsabilidad por daños normalmente se asocia a los daños irrogados a la vida, el cuerpo y la persona; en menor medida al patrimonio de las personas; en mucho menor grado a la salud y prácticamente en nada al ambiente.
- c. No se ha desarrollado un mercado de seguros de responsabilidad frente a terceros y, a consecuencia de ello, no existe una oferta de seguros dirigida a crear la necesidad de incorporar el ambiente como interés asegurable.
- d. Los juicios son excesivamente largos y costosos para la mayoría de la población; siendo también costoso el servicio de los abogados.

A estas razones hay que agregar dos más. Una primera de carácter eminentemente técnico, que tiene que ver con el escaso desarrollo y conocimiento de técnicas para cuantificar los servicios indirectos que prestan los recursos naturales para determinar los montos indemnizatorios y compensatorios; y una segunda razón de carácter estructural, que tiene que ver con el hecho de que el Poder Judicial es una de las instituciones con menor credibilidad en el Perú. Por este motivo, cualquier reforma judicial que se proponga a nivel procesal o sustantivo, debe pasar por la incorporación de

mecanismos y procedimientos adecuados que permitan al ciudadano detectar los casos de corrupción y que éstos sean efectivamente sancionados.

8. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El artículo 14 del CMA establece un régimen general de sanciones administrativas por infracciones de normas ambientales, que van desde multas, prohibiciones o restricciones de actividad, clausura total o parcial de local o establecimiento, decomiso, imposición de obligaciones compensatorias, suspensión o cancelación de licencia de funcionamiento, permiso o concesión.

En principio, estas sanciones son de aplicación a toda violación de las normas contenidas en el CMA y las disposiciones que emanen de él y serán sancionadas por la autoridad competente que, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 757, es la autoridad sectorial respectiva. En caso ninguna autoridad sectorial sea competente para sancionar, entonces el CONAM es el llamado para cumplir esta tarea.

La imposición de sanciones en contra de personas jurídicas tiene además de un innegable afecto disuasivo, un impacto en la credibilidad y el prestigio institucional de la empresa, lo cual es tomado cada vez más en cuenta por las empresas en un contexto en el que se valora el mercado, la competencia y la iniciativa privada como soportes de una eficiente asignación de recursos.

8.1. ¿Quiénes pueden iniciar un proceso administrativo?

En la legislación peruana se acepta sin mayor cuestionamiento que cualquier persona tiene la potestad de formular denuncias por infracciones administrativas ambientales ante las autoridades competentes.

El artículo 108 de la Ley del Procedimiento Administrativo General dispone que cualquier persona natural o jurídica puede presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad. Comprende esta facultad la posibilidad de comunicar y obtener respuesta sobre la existencia de problemas, trabas u obstáculos normativos o provenientes de prácticas administrativas que afecten el acceso a las entidades, la relación con los administrados o el cumplimiento de los principios procedimentales, así como a presentar alguna sugerencia o iniciativa dirigida a mejorar la calidad de los servicios, incrementar el ren-

dimiento o cualquier otra medida que suponga un mejor nivel de satisfacción de la sociedad respecto a los servicios públicos.

8.2. ¿Quién es la autoridad competente?

Cuando la norma hace referencia a la autoridad administrativa competente en el tema ambiental, se refiere a las autoridades sectoriales. En efecto, de acuerdo con el artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757, son los ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollen las empresas, las autoridades competentes para conocer sobre los asuntos ambientales.

Esta potestad sancionadora de la administración tiene sus límites y principios que la regulan, entre los cuales destacan:

- a. **Legalidad:** sólo con normas de rango de ley cabe atribuir a una entidad la potestad de sancionar.
- b. **Debido procedimiento:** para emitir sanción, las entidades se deben sujetar al procedimiento establecido.
- c. **Razonabilidad:** la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que incumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
- d. **Tipicidad:** sólo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales.
- e. **Irretroactividad:** son aplicables las disposiciones vigentes al momento de la infracción, salvo que las posteriores sean más favorables.
- f. **Concurso de infracciones:** cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad.
- g. **Causalidad:** la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa.
- h. **Prevención de licitud:** las entidades deben presumir que las administradas han actuado apegadas a sus deberes.
- i. **Non bis in idem:** no se puede imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en caso exista identidad del sujeto, hecho y fundamento.

El procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio, por petición motivada de otros órganos o entidades, por denuncia. De acuerdo con el artículo 235 de la

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la autoridad competente puede realizar actuaciones de investigación, averiguación e inspección antes de la iniciación formal del procedimiento.

Una vez decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad debe notificar al posible sancionado para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser menor a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación. Vencido el plazo, la autoridad realizará de oficio todas las actuaciones necesarias y recobrará pruebas. Concluida la etapa probatoria la autoridad instructora resuelve por la imposición de una sanción o la no existencia de infracción.

La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formule la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.

Una característica incluida en la Ley N° 27444, en lo que se refiere a la resolución sancionadora, es la de que en caso el infractor sancionado recurra o impugne dicha resolución, la instancia superior no podrá determinar imposición de sanciones más graves para el sancionado. En otras palabras, no puede agravarse la sanción en segunda instancia. En todo caso la autoridad de mayor jerarquía debe anular dicha resolución y disponer que se emita una nueva.

8.3. Facultades de los denunciantes

La potestad para formular denuncias por infracciones ambientales en el Perú se rige con carácter general por el CMA que en el artículo III del Título Preliminar reconoce “el derecho de toda persona a exigir una acción rápida y efectiva ante la justicia en defensa del medio ambiente y los recursos naturales y culturales”. Esta norma recoge implícitamente el carácter difuso de los intereses ambientales, así como la naturaleza colectiva de la acción destinada a su defensa.

Esta atribución genérica está debidamente corroborada por el artículo 108 de la Ley N° 27444 que dispone que las personas naturales o jurídicas pueden presentar peticiones o contradecir actos ante la autoridad administrativa competentes, aduciendo el interés difuso de la sociedad. Sin embargo, cabe preguntarse si la o las personas que denuncian infracciones ambientales adquieren la condición de “parte”, en el respectivo proceso sancionador.

Por “parte” debemos entender a toda persona natural o jurídica que interviene directamente en un proceso de cualquier naturaleza, definiendo un interés o un derecho que lo afecta. En el Perú no existe norma alguna que les asigne la condición de parte a los denunciantes en el proceso administrativo sancionador.

Esto tiene como consecuencia práctica que el o los denunciantes de infracciones ambientales no pueden tener una participación activa en el respectivo proceso administrativo por lo que es considerado un simple peticionario, quedando entonces a criterio del administrador la discrecionalidad para iniciar el procedimiento respectivo y limitándose las potestades que le reconoce la legislación procesal. Es decir: ser notificado de todos los actuados, presentar pruebas, e interponer recursos impugnativos e inclusive demandas judiciales contra las resoluciones que agoten la vía administrativa.

La Ley N° 27444 establece algunas prerrogativas del denunciante:

- a. La autoridad competente debe comunicarle en forma motivada el rechazo de la denuncia.
- b. Puede proveer de información, datos, comunicaciones o pruebas.
- c. Debe ser notificado de la decisión que aplica sanción o que archiva el procedimiento.

9. RESPONSABILIDAD PENAL

Como quiera que el artículo III del Título Preliminar del CMA no hace distinción respecto de la naturaleza de los procesos al otorgar legitimidad a cualquier persona para que denuncie o demande en defensa del ambiente, no hay razón para desconocer este principio en el ámbito de la legislación penal.

El Código de Procedimientos Penales vigente restringe la facultad de constituirse en parte civil dentro del proceso a los agraviados, sus familiares o representantes. Sin embargo, tratándose de afectaciones al bien jurídico ambiente, el agraviado es la colectividad en general, por lo que teóricamente cabría la intervención de la ciudadanía en el proceso penal.

Donde la legislación penal plantea problemas es en materia de la definición de los autores del delito. En efecto, tratándose de delitos ambientales los que mayormente incurrir en delito son las personas jurídicas. Sin embargo, en el Perú no se admite la

responsabilidad penal de las personas jurídica en aplicación del principio *societas delinquere non potest*. Pese a ello, el Código Penal vigente incluye en el artículo 105 las denominadas “consecuencias accesorias aplicables a las personas jurídicas” que son de aplicación en caso el delito se cometiera en ejercicio de la actividad de cualquier persona jurídica o utilizando su organización para favorecerlo o encubrirlo.

Las penalidades incluidas en esta norma son:

- a. Clausura del local o establecimiento, con carácter temporal o definitivo.
- b. Disolución de la sociedad, asociación, fundación, cooperativa o comité.
- c. Suspensión de las actividades de la sociedad, asociación, fundación, cooperativa o comité por un plazo no mayor de dos años.
- d. Prohibición a la sociedad, fundación, asociación, cooperativa o comité de realizar en el futuro actividades, de la clase de aquellas en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito.

En estos casos la prohibición puede tener carácter temporal o definitivo, siendo la temporal no mayor de cinco años. Cuando alguna de las medidas sea aplicada, el juez ordenará a la autoridad competente que disponga la intervención de la persona jurídica para salvaguardar los derechos de los trabajadores.

9.1. El problema de la doble sanción administrativa y penal

Un tema vinculado a la relación entre sanciones administrativas y penales tiene que ver con la posibilidad de que frente a una infracción o conducta dañosa pueda concurrir un procedimiento administrativo seguido ante la autoridad sectorial competente de carácter sancionador y uno penal ante el Poder Judicial.

Sobre el particular, el artículo 117 del CMA dispone que “la responsabilidad administrativa establecida dentro del procedimiento correspondiente es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de los mismos hechos”. En otras palabras, la exigencia de “la responsabilidad administrativa a los infractores de las normas ambientales no afecta ni disminuye la posible responsabilidad civil o penal que pueda imputársele”.⁹

⁹ Jorge Danós. “Responsabilidad administrativa por daño ambiental”. En: Carlos Chirinos (ed.), *Responsabilidad por el daño ambiental en el Perú*, SPDA, 2000, p.55.

Si bien este doble plano sancionador podría significar un desconocimiento del principio legal del *Non bis in idem*, es decir, de no ser sancionar dos o más veces por una misma infracción, en el Perú la mayoría de las normas sectoriales que consignan sanciones administrativas lo hacen sin perjuicio de las sanciones penales.

Esta posibilidad de doble sanción, que tiene una aceptación pacífica en nuestro medio, no es aceptada en otros países como el caso de España, donde por regla general el “procedimiento administrativo sancionador se suspende en caso de iniciarse paralelamente un proceso penal por los mismos hechos, de modo que de imputársele al procesado responsabilidad penal ya no podrían sancionarlo administrativamente porque se produciría la anotada duplicidad de sanciones”.

9.2. La Ley N° 26631

Una preocupación recurrente en la aplicación de las normas penales ambientales tiene que ver con las dificultades que en la práctica viene suscitando la aplicación de la Ley N° 26631 sobre formalización de denuncias por infracción a la legislación ambiental. Esta norma busca restringir la discrecionalidad de los jueces y fiscales para el inicio de una acción penal por infracción al ambiente. Para tal fin obliga a que la autoridad sectorial competente presente una opinión fundamentada previa y por escrito antes de que el juez o el fiscal formalicen la denuncia respectiva.

En concreto, la Ley N° 26631 establece lo siguiente:

- a. La exigencia de una opinión fundamentada previa y por escrito de la autoridad sectorial antes de formalizar la denuncia penal.
- b. Dirimencia del CONAM en caso de informes discrepantes de dos o más autoridades sectoriales.
- c. Procedencia de la acción penal por inejecución del EIA y PAMA.

Una norma de esta naturaleza se explica por la necesidad de establecer para cada caso diferencias más objetivas entre el ordenamiento penal y el administrativo. En efecto, ambas regulaciones representan ataques a un mismo bien jurídico, resultando así que la comisión de un delito contra el ambiente presupone siempre la contravención de una norma administrativa pero no viceversa. Esto nos lleva nuevamente al tema de la distinción entre la sanción administrativa y la sanción penal y quién es el competente para calificar la figura delictiva.

Sobre este punto la doctrina dominante emplea un criterio cuantitativo de distinción, basado principalmente en la gravedad del ataque o puesta en peligro del bien afectado. Esto supone que las afectaciones más graves serán castigadas por la ley penal y las menos graves por sanciones administrativas.

Obviamente hay mucho de discrecionalidad en esta distinción; sin embargo, podemos plantear algunos criterios que en la práctica deben tenerse en cuenta:

- a. Gravedad del daño.
- b. La superación de estándares o límites máximos permisibles (LMP).
- c. La particular relevancia del objeto afectado, lo que se establece a través de normas especiales nacionales o internacionales. Ejemplo: salud pública, áreas naturales protegidas, humedales, especies en vías de extinción.
- d. Grado de intencionalidad.

9.3. ¿Quién determina la calificación del delito?

Es claro que esta tarea le corresponde a los jueces y fiscales y la norma en comentario no contradice este principio. En efecto, cuando el artículo 1 señala que la autoridad sectorial debe fundamentar por escrito si se ha infringido o no la legislación ambiental, hace referencia única y exclusivamente a las infracciones administrativas no penales.

En tal sentido, la fundamentación de la autoridad sectorial, además de calificar los hechos y conceptos técnicos que se produjeran con la comisión del hecho investigado, deberá incluir un análisis de los criterios antes referidos con miras a ilustrar al juez y fiscal sobre los reales alcances de la infracción. En otras palabras, la autoridad sectorial deberá pronunciarse sobre la gravedad del daño o riesgo; la superación o no de los LMP; y los bienes afectados o potencialmente afectados, entre otros asuntos.

9.4. Informes de la autoridad sectorial

La Ley N° 26631 emplea directamente el término "informe" para calificar el tipo de documento que debe emitir la autoridad sectorial en respuesta al requerimiento del juez o fiscal. El informe es en esencia un documento de evaluación, conclusión y propuesta. En tal sentido, incorpora a un expediente a legajo noticias o constancias sobre hechos, obras o registros.

De acuerdo con Juan Carlos Morón, los informes deben responder a ciertos rasgos característicos:

- **Conocimiento de la materia:** para emitir el informe, la instancia requerida debe conocer el expediente completo. En tal sentido, en caso de informes requeridos por la fiscalía a los juzgados, la autoridad sectorial puede requerir la remisión de documentos o información complementaria o ampliatoria a la entidad solicitante o a cualquier otra entidad que haya intervenido en la evaluación de la obra o actividad.
- **Absolución personal:** en principio, la misma instancia a quien se requirió la opinión debe cumplir con emitirla directamente, evitando su traslado a otra dependencia. Cabe, sin embargo, que en determinados casos pueda requerirse una opinión más especializada, para lo cual se podría recurrir a los auditores ambientales, acreditados en los sectores, los mismos que tienen como función la fiscalización y verificación del cumplimiento de las normas de conservación del ambiente.
- **Contenido preciso:** el contenido de los informes debe responder a los criterios de brevedad y exclusividad sobre la materia pedida, debiendo obviar de preferencia cualquier reproducción de actuados existente en el documento. En tal sentido, el contenido del informe debe fundarse exclusivamente en la legalidad existente.
- **Absolución oportuna:** las normas generales establecen un plazo de ocho días hábiles para la atención de las consultas, excepcionalmente prorrogables. Cabe la posibilidad de que el informante requiera de un plazo mayor, para lo cual deberá solicitarlo inmediatamente al requeriente con la justa motivación y siempre que no perjudique el derecho de terceros.

Como quiera que el informe de la autoridad sectorial no es necesariamente vinculante, en el sentido que el juez o fiscal podría resolver en forma distinta a lo recomendado por la autoridad sectorial, es necesario la fundamentación del informe más allá de la simple recomendación a fin de alimentar de razones y argumentos la decisión del juez o fiscal que, como dijimos, es discrecional.

10. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

La aplicación del Derecho Ambiental por los órganos jurisdiccionales en el Perú, presenta resultados desiguales que tienen que ver fundamentalmente con los avances tam-

bién desiguales de los marcos normativos que presentan la justicia constitucional, civil, penal y administrativa.

Si bien es cierto que la Constitución y el Código del Medio Ambiente han promovido un mayor acceso a la justicia ambiental mediante las acciones constitucionales que son las más usadas por los particulares, vía la acción de amparo principalmente, es necesario hacer ajustes en la legislación secundaria para ampliar dicho acceso.

Los mayores problemas de acceso a la justicia ambiental se encuentran en el campo civil, específicamente en la reparación por el daño ambiental. Un tema importante de debate es el de la posibilidad de trasladar la regulación de los códigos civiles y procesales, que están concebidos para la tutela de los intereses individuales, a la legislación ambiental especial. En efecto, con excepción de algunas disposiciones aisladas referidas a la responsabilidad civil de corte ambiental derivada de algunas actividades muy específicas, no existe en el Perú un marco que integre en forma sistemática y ordenada los principios que los sustenta ni los mecanismos y sistemas para afrontarlos.

Los temas que involucran un tratamiento específico de la reposición por el daño ambiental son múltiples y muy diversos, por ejemplo: la caracterización del daño ambiental y sus componentes; la naturaleza subjetiva u objetiva de la responsabilidad; la relación entre la autorización administrativa y la responsabilidad civil; la determinación del monto de los daños y perjuicios y de los beneficiarios de la indemnización; la responsabilidad por el ejercicio de un derecho: los seguros y otras garantías; la responsabilidad por los actos del Estado o sus agentes, entre otros.

Asimismo, los avances de la justicia penal en materia ambiental no son suficientes. Uno de los aspectos más polémicos del proceso penal ambiental tiene que ver con la aplicación de la Ley N° 26631 que regula la formalización de denuncias por la comisión de delitos ambientales. Como se ha visto, esta disposición significa una severa limitación al acceso a la justicia penal para la protección del ambiente, así como una limitación a la discrecionalidad de los magistrados. Sin embargo, ha sido aceptada en el Poder Judicial ya que la mayoría de los magistrados visualiza los delitos ambientales como figuras muy técnicas y complejas, más vinculadas a la experiencia y conocimiento de las autoridades administrativas competentes que a ellos. Sin embargo, la aplicación cotidiana de esta norma tiene como consecuencia que los jueces exijan –equivocadamente– a las autoridades administrativas que califiquen el delito, generando con ello incertidumbre y demoras injustificadas en la tramitación de las causas.

Otro tema de debate se relaciona con la tipicidad, es decir, la configuración misma del tipo penal, las normas del Código Penal adolecen de severos errores técnicos. El simple hecho de que el capítulo que hace referencia al ambiente se llame “delitos contra la ecología”, es un indicador de los errores normativos que contiene. Todo sabemos que la “ecología” es la ciencia dedicada a estudiar la interacción entre los seres vivos y su entorno. Hablar entonces de delitos contra la ecología es hablar de delitos contra una ciencia, lo cual es impensable.

Así mismo tener en cuenta que las normas penales referidas al tema ambiental no deben tipificarse por el simple hecho del incumplimiento administrativo. En este sentido, existe casi unanimidad en la doctrina que sugiere condicionar su aplicación a los daños más graves o con un efecto importante en las condiciones del entorno ambiental y de salud. El problema central radica en que la legislación peruana no es muy precisa al distinguir entre una sanción administrativa y una penal, y se sustentan los fallos en criterios cuantitativos de distinción. Esto supone que las afectaciones más graves serán castigadas por la ley penal y las menos graves por sanciones administrativas, lo cual nos podría llevar a un rediseño de los tipos legales, teniendo como base las actuales figuras agravadas. Éste es un tema abierto a discusión.

En el campo administrativo, los problemas no radican en el acceso sino en el rol que la administración le otorga a quien denuncia o presenta una petición. Falta una norma que asigne la condición de parte de los denunciantes en el proceso administrativo sancionador. Esto significa, en la práctica, que los denunciantes están privados de una participación activa en el proceso, al punto de no ser notificados ni citados.

Otro tema relevante tiene que ver con los problemas no resueltos que genera la pluralidad de entidades que se irrogan competencia para evaluar y sancionar las infracciones ambientales cometidas por particulares. Nos referimos al hecho de que una conducta constitutiva de infracción pueda ser simultáneamente sancionada por una pluralidad de entidades administrativas. Piénsese, por ejemplo, en la contaminación de un río por petróleo que afecta no sólo el recurso hídrico sino las áreas forestales, las tierras de cultivo, las áreas urbanas y los ecosistemas marinos, y que puede ser sancionada a la vez por la autoridad de hidrocarburos, la autoridad forestal, la de aguas y por la DICAPI. Esto genera incertidumbre entre los ciudadanos o peticionantes que no saben ante quien denunciar o presentar sus peticiones.

Capítulo 5
Institucionalidad ambiental

La institucionalidad ambiental en el Perú

Una de las principales debilidades de la gestión ambiental peruana radica en las propias limitaciones que afrontan las autoridades ambientales del país para ejercer sus funciones. Si bien en el Estado se han generado importantes capacidades durante la última década, todavía se percibe una insuficiente canalización de recursos, un excesivo centralismo y una baja priorización política de parte de las principales autoridades gubernamentales, lo que ha generado que sigamos arrastrando problemas como la desarticulación del marco institucional del país, los conflictos de competencia entre las diversas autoridades y la existencia de normas legales confusas, que establecen mandatos y atribuciones “grises” y de difícil implementación o que contraponen la actuación de las distintas agencias gubernamentales.

Tenemos un modelo de autoridad ambiental sustentado en unidades ambientales sectoriales y territoriales, cuya actuación debe estar coordinada por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). No obstante, todavía es un reto para el país lograr que la actuación del Estado en materia ambiental se articule coherentemente, al amparo de una política integrada y de un sistema nacional de gestión ambiental.

Asimismo, los recursos canalizados para la gestión ambiental todavía son insuficientes y dispersos. Los logros aún son limitados, pero con cierta importante consistencia.

1. Base legal

- Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo, pub. 29/03/90.¹
- Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, pub. 13/11/91.²
- Ley N° 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente-CONAM, pub. 22/12/94.
- Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre descentralización, pub. 07/03/2002.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, pub. 20/07/2002.³
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, pub. 18/11/2002.⁴
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, pub. 27/05/2003.
- Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, pub. 20/02/85.
- Decreto Supremo N° 022-2001-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del Consejo Nacional del Ambiente, pub. 08/03/2001.
- Decreto N° 001-97-CD-CONAM, Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA), pub. 13/11/97.⁵
- Decreto del Consejo Directivo N° 004-2000-CD/CONAM, Reglamento General de las Comisiones Ambientales Regionales, pub. 17/06/2000.
- Resolución N° 047-2002-CONAM/PCD, Directiva que regula el procedimiento de los recursos impugnativos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente y sobre inaplicación de resoluciones o actos administrativos que contravengan principios de gestión ambiental, pub. 01/10/2002.

¹ Modificado por: Decreto Legislativo N° 563 (pub. 05/04/90); Decreto Legislativo N° 595 (pub. 01/05/90); Decreto Ley N° 25831 (pub. 10/11/92); Decreto Ley N° 25863 (pub. 25/11/92); Decreto Legislativo N° 588 (pub. 20/04/90); Ley N° 27508 (pub. 13/07/2001) y Ley N° 27779 (pub. 11/07/2002).

² Modificada por: Ley N° 26245 (pub. 20/11/93); Ley N° 26395 (pub. 22/11/94), que sustituye la segunda disposición transitoria del Decreto Legislativo N° 757 la cual fue modificada por Ley N° 26245; Ley N° 26555 (pub. 19/12/95); Ley N° 26724 (pub. 29/12/96); Ley N° 26734 (pub. 31/12/96); Ley N° 26786 (pub. 13/05/97) y Ley N° 27444 (pub. 11/04/2001).

³ Modificada por: Ley N° 27950 (pub. 16/04/2003).

⁴ Modificada por: Ley N° 27902 (pub. 21/01/2003) y Ley N° 28013 (pub. 27/06/2003).

⁵ Fe de erratas, pub. 19/11/97.

2. LA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL

La política nacional ambiental no está plasmada en un cuerpo legal único ni integrado. No obstante, a través de varias normas se han reconocido lineamientos de política para el país, que se sustentan en los principios centrales de la gestión ambiental moderna. Adicionalmente, el CONAM debe proponer la política nacional ambiental, la cual será obligatoria a partir de su aprobación mediante decreto supremo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Un aspecto adicional a tener en cuenta respecto de esta materia, es que aún no se han diseñado ni implementado los instrumentos de gestión necesarios para hacer que esta política nacional ambiental se refleje a cabalidad en la actuación de las autoridades públicas, del sector privado y de la sociedad civil.

Cabe destacar que el propio Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMA) señala que “la política ambiental tiene como objetivo la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona humana a base de garantizar una adecuada calidad de vida”. Con este propósito, dicho código establece los siguientes lineamientos de la política ambiental:

- a. El equilibrio entre el desarrollo socio-económico, la conservación y el uso o aprovechamiento sostenible del ambiente y los recursos naturales.
- b. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- c. El principio de prevención.
- d. Garantizar y mejorar la calidad de vida de la población.
- e. El principio contaminador-pagador.
- f. El derecho a la información y participación ciudadana.
- g. La concepción integral del ambiente.
- h. La educación ambiental.

Estos lineamientos de política sirvieron de base para el proceso de elaboración de normas modernas de carácter transectorial y para la propia reglamentación ambiental emprendida por las autoridades ambientales sectoriales y el CONAM. De hecho, dichos lineamientos se han plasmado en los mandatos e instrumentos de gestión ambiental establecidos en los reglamentos de protección ambiental de los sectores productivos y en el Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, en el cual se establece que el sustento de la política y sus instrumentos de gestión se centra en los siguientes lineamientos específicos:

- a. El derecho de las personas a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza y su entorno sociocultural.
- b. El desarrollo debe satisfacer las necesidades de las actuales y futuras generaciones.
- c. La protección del ambiente debe ser parte integrante del proceso de desarrollo.
- d. La cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la erradicación de la pobreza.
- e. La reducción y/o eliminación de las modalidades de consumo insostenibles.
- f. El criterio o principio precautelatorio.
- g. La valoración e internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos. El principio contaminador-pagador.
- h. La compatibilización e integración de la política nacional ambiental con la política económica y social del país.
- i. Privilegiar mecanismos e instrumentos de prevención y producción limpia.
- j. La participación ciudadana.
- k. La generación, difusión y acceso a información ambiental confiable, veraz y oportuna.
- l. La promoción de la investigación y la educación ambiental.

Sin embargo, la amplitud y modernidad de estos criterios se desdice con el avance todavía inorgánico y débil de la gestión ambiental peruana, a pesar de que —como se ha indicado— se han regulado instrumentos modernos como la evaluación de impacto ambiental, la participación ciudadana y diversos mecanismos para la generación de información ambiental.

Los lineamientos de política ambiental aún no han sido incorporados en una norma legal que les confiera la exigibilidad propia de la política nacional ambiental, que al ser establecida mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, máxima instancia de coordinación transectorial del país, será de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades, el sector privado y la sociedad civil. No obstante, como se ha indicado, este mandato legal aún no se ha efectivizado.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la política ambiental del país se encuadra en el contexto de las políticas nacionales y, en particular en los últimos años, en el ámbito de una política nacional de promoción de inversiones que ha introducido criterios de liberalización en prácticamente todas las actividades socioeconómicas del país. Así, en el artículo 49 del Decreto Legislativo N° 757 se establece que:

“El Estado estimula el equilibrio racional entre el desarrollo socioeconómico, la conservación del ambiente y el uso sostenido de los recursos naturales, garanti-

zando la debida seguridad jurídica a los inversionistas mediante el establecimiento de normas claras de protección del medio ambiente.

En consecuencia, el Estado promueve la participación de empresas o instituciones privadas en las actividades destinadas a la protección del medio ambiente y la reducción de la contaminación ambiental”.

Cabe destacar que en las recientemente aprobadas políticas de Estado del acuerdo nacional suscrito en el mes de julio del año 2002, se ha establecido una específica en materia ambiental. En efecto, la décimo novena política de Estado se refiere expresamente al desarrollo sostenible y la gestión ambiental, iniciando un relativamente extenso texto con el siguiente enunciado: “Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del país”. Luego el texto se refiere al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión ambiental, la participación ciudadana responsable en la toma de decisiones ambientales, la prevención en la gestión ambiental y la producción limpia, entre otros importantes aspectos que deberán cabalmente aplicar las autoridades gubernamentales, claro está con el compromiso del sector privado y la sociedad civil.

3. EL DECRETO LEGISLATIVO N° 757: SECTORIALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En el contexto del proceso de modernización y reforma estructural del Estado peruano, en 1991, poco tiempo después de haberse promulgado el CMA, el Congreso de la República delegó facultades legislativas al Poder Ejecutivo a fin de regular asuntos relativos al fomento del empleo, la pacificación y la inversión privada⁶. En uso de estas facultades, se expidió a finales de dicho año un conjunto de decretos legislativos que cambió sustancialmente el marco legislativo peruano, incluyendo el ambiental.

La norma de mayor impacto en el tema ambiental fue el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Esta norma formalizó la sectorialización administrativa de la gestión ambiental al establecer que las competencias ambientales son ejercidas por los ministerios del Estado.

En efecto, el artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757 dispuso que:

⁶ Ley N° 25327, pub. 16/06/91.

“Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los gobiernos regionales y locales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.⁷”

En caso de que la empresa desarrollara dos o más actividades de competencia de distintos sectores, será la autoridad sectorial competente la que corresponda a la actividad de la empresa por la que se generen mayores ingresos brutos anuales”.

De este modo, se dispuso que en materia ambiental cada empresa deba ajustar su desempeño ambiental a los mandatos que establezca la autoridad sectorial competente o el organismo fiscalizador correspondiente. No obstante, la norma no precisó, ni ha sido reglamentada a fin de establecer criterios para articular las funciones que ejercen las autoridades de los sectores productivos y las que están a cargo de las otras autoridades que ejercen un rol transectorial como son la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Recursos Naturales del sector agricultura y la Dirección General de Guardacostas y Capitanías del Ministerio de Defensa. A pesar de que se hizo mención expresa a la no afectación de las competencias regionales y municipales, la norma tampoco precisa cuáles son los límites de la actuación de las autoridades sectoriales y las autoridades locales, en relación al desarrollo de actividades empresariales.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley de Bases de la Descentralización,⁸ aprobada mediante Ley N° 27783, establece 3 tipos de competencias conforme a las cuales debería ceñirse la actuación de las distintas autoridades ambientales que integran el Estado peruano:

- a. Competencias exclusivas: son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

⁷ El primer párrafo del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757 fue modificado mediante Ley N° 26734, pub. 31/12/1996.

⁸ Véase el numeral 6 de este capítulo.

- b. Competencias compartidas: son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- c. Competencias delegables: son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el periodo de delegación.

4. EL CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE

El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) es la autoridad ambiental nacional, organismo rector de la política ambiental nacional. Fue creado mediante la Ley N° 26410 del 22 de diciembre de 1994, en la cual se establece que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene como misión institucional promover el desarrollo sostenible propiciando un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del ambiente y el bienestar social. Su función central es la de actuar como un ente de coordinación de la gestión ambiental, a fin de conducir el proceso de coordinación intersectorial y de transectorialidad de la gestión ambiental.

4.1. Funciones

De acuerdo a la normatividad ambiental existente, el CONAM tiene las siguientes funciones:

- a. **Políticas**
 - Proponer, coordinar, dirigir y evaluar la política nacional ambiental y aprobar el plan nacional de acción ambiental, velando por su cumplimiento y ejecutando las acciones necesarias para su aplicación.
 - Supervisar el cumplimiento de la política nacional ambiental y el plan nacional de acción ambiental y de sus directivas, por parte de las entidades del gobierno central, gobiernos regionales y locales.
- b. **Normativas**
 - Proponer y opinar sobre las propuestas normativas con implicancias ambientales.

- Aprobar normas, directrices y acciones para operativizar el carácter transectorial de la gestión ambiental, diseñar el funcionamiento de los instrumentos de gestión ambiental y el ejercicio de las funciones ambientales.

c. Administrativas

- Resolver en última instancia administrativa, los recursos impugnativos que tengan por objeto la resolución de un conflicto intersectorial de materia ambiental que requiera de dirimencia, con la opinión previa de los sectores involucrados.
- Resolver en última instancia administrativa, los recursos impugnativos interpuestos en relación con los conflictos entre resoluciones o actos administrativos emitidos por distintas autoridades, relacionados con el manejo de los residuos sólidos.
- Resolver en última instancia administrativa, a pedido de parte, sobre la inaplicación de resoluciones o actos administrativos que contravengan los principios de la gestión ambiental establecidos en los artículos 9 y 37 del Reglamento de Organización y Funciones del CONAM y, en particular, los lineamientos de política y demás disposiciones establecidos en la Ley General de Residuos Sólidos, aprobada mediante Ley N° 27314.
- Demandar el inicio de las acciones administrativas, civiles y/o penales correspondientes, en los casos de incumplimiento de las políticas, normas y/o directivas de gestión ambiental.

d. Coordinadoras

- Coordinar y promover el carácter transectorial de la gestión ambiental a cargo de los organismos del nivel nacional, regional y local con competencias y funciones ambientales.
- Coordinar la aplicación de instrumentos de gestión ambiental.
- Coordinar en materia de conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.

e. Promotoras

- Fomentar la investigación y la educación ambiental, así como la participación ciudadana en todos los niveles e incentivar los estudios en ciencia y tecnología conducentes a forjar tecnologías ambientalmente compatibles que fortalezcan el desarrollo sostenible.
- Fomentar la investigación y documentación sobre los conocimientos y tecnologías nativas relativas al ambiente.
- Promover la coordinación entre las autoridades sectoriales competentes en cuanto referidos a la seguridad de la biotecnología.

f. Informativas

- Promover y consolidar la información ambiental en los distintos organismos públicos.

g. Otras

- Conducir la elaboración de la estrategia nacional de diversidad biológica, y coordinar la elaboración del reporte anual del estado actual de la diversidad biológica en el país.
- Conducir la elaboración de la estrategia nacional de cambios climáticos, y coordinar la elaboración de las comunicaciones e informes nacionales sobre la materia.
- Actuar como punto focal nacional en tratados internacionales de protección ambiental, tales como los convenios sobre cambio climático y diversidad biológica, y el fondo para el medio ambiente mundial, en coordinación con el Ministerio de la Relaciones Exteriores y las autoridades que ejercen funciones ambientales en el país.
- Proponer mecanismos que faciliten la cooperación técnica internacional para alcanzar los objetivos de la política nacional ambiental y el plan nacional de acción ambiental.
- Las demás que se le asignen por ley.

4.2. Estructura orgánica

Para cumplir con su función articuladora de la gestión ambiental, el CONAM cuenta con una estructura organizativa avocada a efectivizar la coordinación de la gestión ambiental en sus distintos ámbitos y aspectos. De este modo, el CONAM se ha estructurado de la siguiente manera:

- a. Consejo Directivo
- b. Secretaría Ejecutiva
- c. Órganos consultivos
- d. Órgano de control
- e. Órganos de línea
- f. Órganos de apoyo y asesoramiento
- g. Órganos desconcentrados
- h. Unidades de cooperación técnica
- i. Comisión Ambiental Transectorial (CAT)
- j. Comisión Ambiental Regional (CAR)

a. Consejo Directivo

Es la máxima autoridad del CONAM. Está conformado por tres representantes del gobierno central, un representante de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales, elegido por los alcaldes provinciales de las provincias capital de departamento, un representante de los sectores económicos primarios y un representante de los sectores económicos secundarios.

Entre las funciones más importantes del Consejo Directivo están:

- Formular la política nacional ambiental y someterla al Consejo de Ministros para su aprobación y vigilar su cumplimiento.
- Aprobar el plan nacional de acción ambiental; los planes de acción y agendas ambientales regionales; el informe nacional sobre el estado del ambiente en el Perú; y el plan nacional de ordenamiento ambiental.
- Resolver en última instancia administrativa los procedimientos administrativos que se inicien ante la Secretaría Ejecutiva, así como los procedimientos administrativos ambientales sometidos al CONAM.
- Designar o remover al secretario ejecutivo, a los miembros de la Comisión Dictaminadora y a los presidentes de las comisiones ambientales regionales.
- Decidir la composición de la Comisión Ambiental Transectorial.
- Crear y decidir sobre la composición de las comisiones ambientales regionales.
- Crear grupos técnicos y programas de carácter multisectorial y regional para facilitar la gestión ambiental.

b. Secretaría Ejecutiva

Es el órgano técnico del CONAM, conducido por el secretario ejecutivo. Se encarga de dirigir, ejecutar y controlar las actividades del CONAM; de velar por el planeamiento, la ejecución, evaluación y difusión de la política nacional ambiental, el plan de acción nacional, los planes de acción, las agendas ambientales regionales y el plan operativo institucional. Es responsable del cumplimiento de los acuerdos del Consejo Directivo y supervisa y coordina en el ámbito nacional y por delegación del presidente del Consejo Directivo, la gestión del CONAM en el cumplimiento de sus funciones.

Asimismo, se encarga de coordinar y concertar las acciones de las comisiones nacionales conformadas para dar cumplimiento a los tratados internacionales en asuntos ambientales y efectuar el monitoreo del sistema integrado ISO.

c. **Órganos consultivos**

- **Comisión Consultiva:** es el órgano encargado de asesorar, analizar, absolver consultas y emitir opiniones sobre políticas, estrategias y planes que el presidente del Consejo Directivo someta a su consideración. Funciona como plenario y comisiones. Sus miembros podrán asesorar al Consejo Directivo y a su presidente en forma individual. El cargo de miembro de la Comisión Consultiva es ad honorem, de confianza y no inhabilita para el desempeño de ninguna función pública o actividad privada.
- **Comisión Dictaminadora:** es el órgano encargado de emitir opinión sobre los expedientes elevados a CONAM para su resolución en última instancia administrativa según ley. Está integrado por tres miembros titulares y dos suplentes. El Consejo Directivo del CONAM podrá crear las comisiones dictaminadoras que resulten necesarias en función al número de expedientes que ingresen al CONAM.

d. **Órgano de control**

La Oficina de Auditoría Interna es el órgano encargado de conducir, programar, monitorear, evaluar y ejecutar las actividades de control, de conformidad con las normas del sistema nacional de control y las normas técnicas peruanas internacionales ISO 9000 y 14000 en las unidades orgánicas del CONAM.

e. **Órganos de línea**

El CONAM cuenta con tres direcciones que dependen directamente del secretario ejecutivo:

- **Dirección de Gestión Transectorial y Territorial:** tiene como objetivo aplicar y poner en funcionamiento el marco estructural de gestión ambiental (MEGA). Es el órgano responsable de coordinar y concertar las acciones y los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental de los sectores y de los organismos del gobierno central, de los gobiernos regionales y locales en asuntos ambientales.
- **Dirección de Calidad Ambiental y Recursos Naturales:** tiene como objetivo el fomento y control de la calidad ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, mediante el diseño y promoción de criterios e instrumen-

tos preventivos, de control, correctivos, económicos y voluntarios de gestión ambiental.

- **Dirección de Educación y Cultura Ambiental:** tiene como objetivo promover la creación de una cultura ambiental así como la participación ciudadana, a través del diseño y promoción de criterios e instrumentos de información, investigación y educación ambiental.

f. Órganos de apoyo y asesoramiento

El CONAM cuenta con tres oficinas que dependen directamente del secretario ejecutivo.

- **Oficina de Administración y Finanzas:** es el órgano encargado de optimizar la calidad de los servicios prestados por el CONAM.
- **Oficina de Asesoría Jurídica:** es el órgano encargado de asesorar a la Secretaría Ejecutiva en asuntos de carácter jurídico, administrativo, ambiental, tributario y laboral.
- **Oficina de Comunicaciones:** es el órgano encargado de diseñar, programar y coordinar las comunicaciones con la colectividad.

g. Órganos desconcentrados

Son las secretarías ejecutivas regionales del ambiente y podrán ser creadas, cuando sea necesario, por el Consejo Directivo. Son órganos responsables, por delegación de la Secretaría Ejecutiva del CONAM, de promover la elaboración y ejecución de los planes de acción ambiental regional y de las agendas ambientales regionales. Las secretarías ejecutivas regionales del ambiente dependen de la Secretaría Ejecutiva.

h. Unidades de cooperación técnica

Son los órganos de apoyo al cumplimiento de metas específicas. Dependiendo de la naturaleza del servicio que brinden se adscribirán orgánicamente a una o más direc-

ciones. Su creación y alcance son decididos por el Consejo Directivo del CONAM, pero dependen directamente del secretario ejecutivo.

i. Comisión ambiental transectorial

La comisión ambiental transectorial (CAT) es la encargada de coordinar y concertar a nivel político, los asuntos de carácter ambiental que someta el Consejo Directivo del CONAM. Está integrada por los viceministros de los sectores que poseen competencias ambientales, los jefes de algunos organismos públicos descentralizados y los presidentes del propio CONAM y de la Asociación de Municipalidades del Perú.

Los integrantes de la CAT⁹ son: Viceministro de Salud; Viceministro de Educación; Viceministro de Agricultura; Viceministro de Pesquería; Viceministro de Minas; Viceministro de Industria; Viceministro de Vivienda; Viceministro de Relaciones Exteriores; Director general de DICAPI y DHIDRONAV; Jefe del IMARPE, INRENA, SENAMHI; Presidente del AMPE; y Presidente del CONAM.

j. Comisiones ambientales regionales

Las comisiones ambientales regionales (CAR) tienen carácter multisectorial y están encargadas de coordinar y concertar la política ambiental regional, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado.

Sin embargo, aún cuando el Reglamento General de las Comisiones Ambientales Regionales establece que éstas tienen competencia territorial en la región ambiental definida en su norma de creación, debe tenerse en cuenta que las CAR no tienen las funciones de mando propias de una autoridad regional. Sólo tienen a su cargo la función de actuar como órganos de coordinación y concertación en la región para la cual han sido establecidas.

Las CAR están conformadas por instituciones públicas y privadas, municipalidades, organizaciones representativas de sectores económicos y sociales y eventualmente por personas destacadas de la región. Tienen relación funcional con la Secretaría Ejecuti-

⁹ Aún no se ha establecido si va a haber algún cambio en la conformación de la CAT, a partir de la reestructuración de los órganos del Poder Ejecutivo efectuada en el mes de julio del 2002.

va del CONAM y coordinan directamente con las secretarías ejecutivas regionales del ambiente que tengan ámbito territorial coincidente.

Entre las funciones de las CAR tenemos:

- Proponer y desarrollar participativamente el plan de acción y la agenda ambiental regional, que será aprobado por el Consejo Directivo del CONAM.
- Lograr compromisos concretos de las instituciones participantes en base a una visión compartida.
- Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales.
- Facilitar el tratamiento apropiado y solución de los conflictos exclusivamente ambientales.
- Contribuir al desarrollo de las agendas 21 locales.
- Representar a las instituciones locales ante el CONAM y los programas que éste coordine.
- Las demás funciones específicas que el Consejo Directivo del CONAM le asigne, de acuerdo con la realidad ambiental regional.

Adicionalmente, se establecerán funciones específicas para cada CAR, en reconocimiento de la problemática ambiental propia de la región ambiental.

4.3. El marco estructural de gestión ambiental

La función central del CONAM es actuar como una autoridad eminentemente coordinadora. Promueve la armonización de las políticas ambientales de las otras autoridades del país, con el objetivo implícito de establecer un sistema nacional de gestión ambiental. Por ello, ha creado el marco estructural de gestión ambiental (MEGA) que es un mecanismo de coordinación para la definición de políticas y planes, la resolución de conflictos, la propuesta de normas y la implementación de tratados internacionales, de alcance transectorial. El MEGA fue establecido mediante acuerdo del Consejo Directivo plasmado en el Decreto N° 001-97-CD el 13/11/97.

El MEGA tiene como objetivo garantizar el proceso de coordinación intersectorial entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de gobierno; armonizar sus políticas con la política nacional ambiental; y administrar conflictos, superposiciones o vacíos de competencia, así como fortalecer la capacidad de gestión ambiental en el sector público y la concertación con el sector privado y la sociedad civil.

El funcionamiento del MEGA está bajo la responsabilidad del CONAM, el que actúa como ente rector del mismo. Las funciones ambientales dentro del MEGA se realizan en cuatro niveles operativos:

a. Nivel I: Presidencia del Consejo de Ministros

Encargada de definir los principios y objetivos de gestión ambiental y promover la promoción del desarrollo sostenible, integrando la dimensión ambiental en las políticas sociales y económicas.

De este modo, le corresponde al Consejo de Ministros y a la Presidencia del Consejo de Ministros lograr la coordinación, armonización, integración y complementación de las políticas sectoriales en materia ambiental y del ejercicio de las funciones ambientales sectoriales.

La Presidencia del Consejo de Ministros y los ministros que integran el Consejo de Ministros deben participar activamente en el cumplimiento de las funciones señaladas anteriormente y en la búsqueda del equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, la utilización de los recursos naturales y la protección del ambiente; promoviendo la participación activa de sus sectores en el MEGA y en la aplicación de los acuerdos y decisiones que se deriven de éste.

b. Nivel II: CONAM

Encargado de proponer, coordinar, dirigir y supervisar la política nacional ambiental y el plan nacional de acción ambiental, así como de conducir el proceso de coordinación y de concertación intersectorial.

Le corresponde al CONAM como autoridad ambiental nacional y como ente rector de la política ambiental nacional proponer lineamientos, estrategias, políticas e instrumentos de gestión ambiental que constituyen al desarrollo sostenible del país, a través de las propias unidades que integran el CONAM.

Asimismo, en su calidad de autoridad ambiental nacional, el CONAM debe proponer, asesorar e informar, a través del presidente de su Consejo Directivo, a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Consejo de Ministros para el cumplimiento de las funciones señaladas en el nivel I.

c. Nivel III: Grupos técnicos

Orientados a promover acuerdos entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de gobierno, así como a generar consensos con el sector privado y la sociedad civil elevando las propuestas a las instancias correspondientes.

El Consejo Directivo del CONAM podrá crear y conformar grupos técnicos para la discusión, análisis y búsqueda de los acuerdos técnicos y mecanismos que se requieran para hacer operativos los instrumentos de gestión ambiental y solucionar los problemas ambientales, así como para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, bajo los términos del mandato conferido por el mismo Consejo Directivo.

Los grupos técnicos están constituidos por representantes de instituciones de los sectores público y privado y por personas naturales designadas por sus cualidades profesionales y personales, las mismas que participan a título personal. Ejercerán sus funciones por el tiempo que requieran para cumplir con la misión y mandato que se les asigne, sin embargo se les podrá asignar un plazo de operación determinado.

El mandato de los grupos técnicos puede estar referido a:

- Elaborar propuestas para el funcionamiento, aplicación y evaluación de los instrumentos de gestión ambiental.
- Preparar propuestas específicas para el establecimiento de políticas, planes, programas y actividades intersectoriales.
- Proponer alternativas de solución de conflictos de competencias.
- Proponer alternativas de solución a problemas ambientales que involucren o afecten a más de un sector de oficio o a petición de alguna de las partes.
- Plantear propuestas para la armonización y simplificación de procedimientos y trámites administrativos y para la racionalización en el cobro de tasas y derechos.
- Proponer la eliminación de facultades sectoriales superpuestas.
- Proponer mecanismos, instrumentos y medidas para la implantación de acuerdos y tratados internacionales.
- Evaluar la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y la ejecución de políticas ambientales.

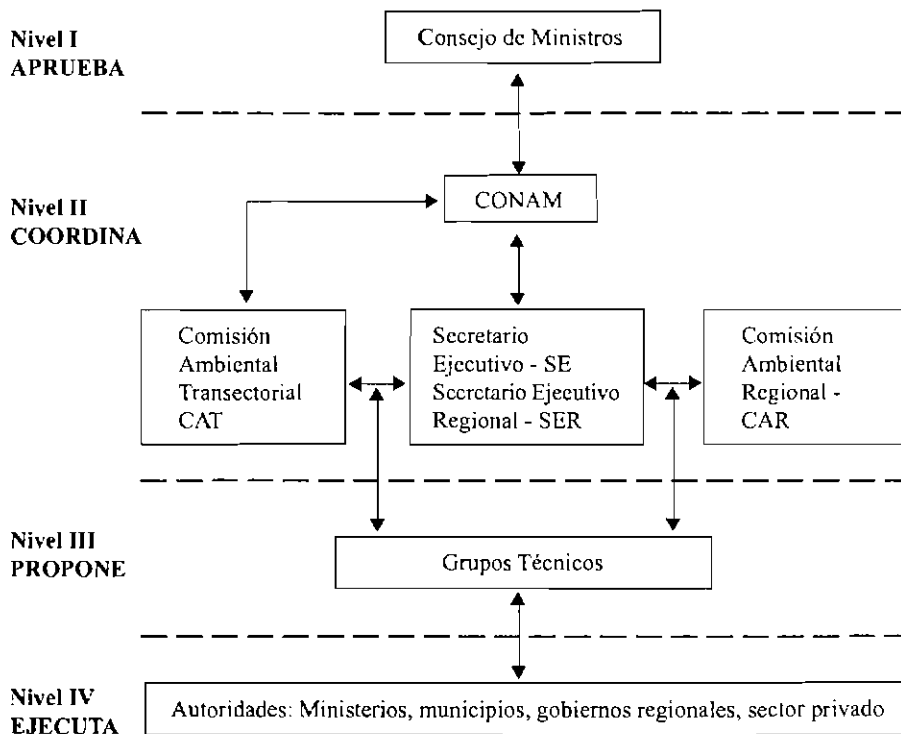
Cabe señalar que antes de ser aprobadas las propuestas normativas elaboradas por los grupos técnicos, éstas deben recibir el visto bueno de la Comisión Ambiental Transectorial.

d. Nivel IV. Autoridades

Son las encargadas de la ejecución operativa y control de instrumentos, políticas y acciones para la protección ambiental.

Corresponde a las entidades y dependencias públicas de los diferentes niveles de gobierno que poseen competencias ambientales, la implementación de las políticas, planes, programas, acuerdos, medidas, decisiones y compromisos que se deriven del proceso de toma de decisiones en los distintos niveles y dentro del MEGA. para lo cual se promoverá la participación y contribución activa del sector privado y la sociedad civil.

MARCO ESTRUCTURAL DE GESTIÓN AMBIENTAL



Fuente: CONAM.

5. LAS UNIDADES AMBIENTALES SECTORIALES

Como se ha indicado en el numeral 3 de este capítulo, las unidades ambientales sectoriales u órganos de línea de los ministerios del Estado, constituyen las autoridades ambientales que concentran las mayores competencias ambientales en el país. Existen unidades ambientales en prácticamente todos los ministerios o sectores, con algunas lamentables excepciones, como es el Ministerio de Educación.

Las unidades ambientales sectoriales concentran funciones normativas, técnicas y de fiscalización. Administran y otorgan autorizaciones y otros derechos relativos al acceso a los recursos naturales renovables y no renovables y al propio desarrollo de algunas actividades que se sustentan en ellos o que pueden afectar la calidad ambiental.

Sin embargo, debe resaltarse que aún no se han resuelto algunos problemas derivados de la actuación fragmentada o sectorializada del Estado, tales como la superposición de derechos otorgados a los particulares y la propia superposición en la actuación de estas autoridades. Respecto de esta materia es muy importante el rol dictaminador del CONAM, a efectos de garantizar el carácter unitario del gobierno peruano y un clima de seguridad jurídica.

De acuerdo a la Ley N° 27779, que modifica la Ley del Poder Ejecutivo, se han establecido los siguientes ministerios:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ministerio de la Producción.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Agricultura.

Cabe destacar que como parte del proceso de descentralización establecido con la Ley N° 27783, las autoridades sectoriales competentes deberán transferir parte de las funciones que están actualmente a su cargo, a los gobiernos regionales y locales.

6. LOS GOBIERNOS REGIONALES

Como se ha mencionado, el Decreto Legislativo N° 757 establece que las competencias de las autoridades sectoriales en materia ambiental, se ejercen sin perjuicio de las competencias ambientales que puedan tener los gobiernos locales y regionales, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política. De esta manera se salvaguardaron las competencias de las autoridades regionales y locales, aun cuando no se explicitaron expresamente cuáles son aquellos temas sobre los cuales pueden ejercer su competencia.

La Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, Sobre Descentralización, ha dado inicio sin embargo, a un nuevo proceso de descentralización en el país, en el cual se espera se definan con mayor precisión las competencias de las autoridades de los distintos niveles de gobierno que representan al Estado peruano.

Esta norma establece que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. En este sentido, establece un proceso de regionalización, el mismo que se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Para el inicio de este proceso, se eligió a gobiernos regionales sobre la base de los actuales departamentos y la provincia constitucional del Callao. La norma establece que los gobiernos regionales elegidos en el marco de este proceso, cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y se encargarán de coordinar con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones.

La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, la cual establece la finalidad, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres ni-

veles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales. También regula las relaciones de los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, establece que las regiones son unidades territoriales, geoeconómicas, con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, al igual que la Ley de Bases de la Descentralización, ha establecido como competencias exclusivas de los gobiernos regionales, las siguientes:

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el plan nacional de desarrollo.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto.
- Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad y oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.
- Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.
- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Entre las competencias compartidas establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al igual que la Ley de Bases de la Descentralización, tenemos:

- Salud pública.
- Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados o en todos los niveles.

En las disposiciones transitorias de la Ley de Bases de la Descentralización, se establece las etapas del proceso de descentralización y se señala que los consejos transitorios de administración regional (CTAR) quedan desactivados y extinguidos para todos sus efectos, una vez que concluya la transferencia de sus activos y pasivos a los respectivos gobiernos regionales, lo mismo que debió realizarse a más tardar el 31 de diciembre del 2002.

7. LOS GOBIERNOS LOCALES

La Constitución Política del Perú ha establecido de manera general las competencias centrales de las municipalidades, señalando que las municipalidades son competentes entre otras cosas, para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado y para todo lo demás que determine la ley.

La Ley Orgánica de Municipalidades señala que las municipalidades son competentes en materia de organización del espacio físico y uso del suelo; servicios públicos locales; protección y conservación del ambiente; participación vecinal, así como en materia de educación y cultura. El Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente señala que las municipalidades son las encargadas de hacer cumplir las normas e imponer las sanciones del caso, para hacer efectivas las prohibiciones o restricciones de las actividades que deterioren el agua, aire, suelo, flora y fauna, las que originen ruidos molestos o nocivos y las que atenten contra el paisaje urbano, entre otros.

De manera general, la Ley de Base de la Descentralización ha establecido como competencias exclusivas de los gobiernos locales, las siguientes:

- Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción y ejecutar los planes correspondientes.
- Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamiento humano.
- Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.
- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

Y entre las competencias compartidas establecidas por la Ley de Bases de la Descentralización, tenemos:

- Salud pública.
- Cultura, turismo, recreación y deportes.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente.
- Transporte colectivo, circulación y turismo urbano.
- Vivienda y renovación urbana.
- Gestión de residuos sólidos.

Sin embargo, en la actualidad es muy difícil determinar en forma general, cuál es el límite entre la actuación de las autoridades sectoriales y la de las autoridades locales, presentándose múltiples casos en los que se contraponen o confluyen ambas. Usualmente, esta línea gris que divide sus competencias debe esclarecerse caso por caso. Sin embargo, hay consenso respecto de que las municipalidades constituyen la autoridad conductora del desarrollo local, que tienen a su cargo la planificación del uso del suelo en su jurisdicción y que administran los servicios públicos locales, entre los que se encuentran los de saneamiento, limpieza pública y manejo de los residuos sólidos. No obstante, aún no se ha esclarecido en forma apropiada, cuál es el rol de los gobiernos locales respecto de otros importantes aspectos de la gestión ambiental nacional, como son la evaluación de impacto ambiental, los parámetros de contaminación y el desarrollo rural.

8. OTRAS AUTORIDADES CON FUNCIONES AMBIENTALES

8.1. Congreso de la República

Es la institución autónoma y soberana en la que reside el poder legislativo. Se rige primariamente por la Constitución, el Reglamento del Congreso y otras normas.

Dentro de la estructura del Congreso, se encuentran las comisiones de trabajo, que son grupos especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos del Estado, así como el estudio y dictamen de proyectos de ley y la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia.

A partir del año 1993, se instaló la Comisión de Medio Ambiente y Amazonía. En 1995, con el nuevo Congreso, el tema ambiental y el amazónico se unieron al tema agrario y se formó la Comisión de Asuntos Agrarios, Medio Ambiente y Amazonía. En 1996, el tema agrario fue separado de la Comisión y se conformó la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. Sólo en el 2002, el tema amazónico fue también separado, formándose la actual Comisión de Ambiente y Ecología.

La Comisión de Ambiente y Ecología se constituye en una instancia muy importante para la generación, consolidación y fortalecimiento de políticas públicas y normas en materia de ambiente y desarrollo sostenible. Para estos fines, se pueden resumir sus objetivos en función a cuatro puntos básicos:

- La modernización del marco normativo ambiental.
- La promoción de la participación pública en la discusión y búsqueda de soluciones a problemas ambientales a través de audiencias y foros.
- La difusión y el conocimiento de estos temas a nivel local, regional y nacional.
- La fiscalización, supervisión y control del cumplimiento de la normatividad ambiental.

En este sentido, en el debate de las políticas y normas ambientales, la Comisión busca propiciar espacios de diálogo, discusión, solución y difusión de los temas y problemas ambientales del país con los diferentes grupos de interés, incluyendo el sector privado, dependencias públicas con competencias ambientales, el sector académico, comunidades indígenas, entre otros. La generación de estos espacios contribuye significativamente al desarrollo de mejores iniciativas legislativas y, posteriormente, a la implementación y observancia del marco legislativo vigente.

8.2. La Defensoría del Pueblo

Es un órgano constitucional y autónomo regulado en la Constitución Política, cuya función es defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona – entre ellos el derecho a gozar de un ambiente saludable– y la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

La Defensoría del Pueblo cumple una función mediadora, en la medida que actúa con la finalidad de llegar a una solución justa para el Estado y el particular, pero sobre todo para este último.

8.3. El Ministerio Público

El Ministerio Público es autónomo y está presidido por el fiscal de la nación. De acuerdo a lo señalado por la Constitución Política y su Ley Orgánica, el Ministerio Público es el órgano que se encarga de la defensa y protección de los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Asimismo, se encarga de conducir desde su inicio la investigación del delito, para lo cual la Policía Nacional está obligada a cumplir sus mandatos, y por último se encarga de ejercitar la acción penal ya sea de oficio o a petición de parte. Dentro del Ministerio Público, la Fiscalía de Prevención del Delito es la encargada del tema ambiental.

8.4. La Contraloría General de la República

En su calidad de organismo constitucional autónomo, la Contraloría General de la República dirige el sistema nacional de control y se encarga de supervisar el cumplimiento de las políticas públicas, la normatividad del país y el adecuado ejercicio presupuestal, por las autoridades del Estado, incluyendo a las que ejercen competencias ambientales.

8.5. El Poder Judicial

De acuerdo con la Constitución Política, el Poder Judicial es el encargado de administrar la justicia a través de sus órganos jerárquicos. Por tanto, para defender el derecho

a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, es posible acudir al Poder Judicial utilizando las acciones legales dispuestas por la normatividad nacional.

8.6. La Dirección Nacional de Turismo y Ecología

Con Resolución Ministerial N° 0778-2000-IN-PNP del 19 de junio del 2001, se crea la Dirección Nacional de Turismo y Ecología de la Policía Nacional del Perú, como órgano especializado de carácter sistémico, técnico-normativo y ejecutivo encargado de planear, dirigir, ejecutar y supervisar y controlar las actividades policiales relacionadas con la protección del turismo y la ecología del país.

9. TEMAS ACTUALES EN DEBATE

En la actualidad hay importantes temas en debate respecto del marco institucional de la gestión ambiental en el país. El primero de ellos, y el más importante quizás, es el referido a cómo fortalecer la gestión del Estado en materia ambiental, a efectos de que las autoridades ambientales cuenten con mayores recursos (en el sentido más lato del término), a fin de exigirles el cumplimiento cabal de sus funciones. Al respecto, es importante destacar que existe un Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual está orientado a establecer un sistema nacional de gestión ambiental y a fortalecer el propio rol del CONAM en su calidad de autoridad ambiental nacional con funciones de coordinación.

Asimismo, es necesario impulsar un proceso de revisión integral de las competencias que están a cargo de las distintas autoridades ambientales del país, para solucionar los conflictos de competencia que se siguen arrastrando a más de diez años de creadas las unidades ambientales sectoriales del país. Más aún, cuando estamos en un proceso de descentralización en el cual, sin haberse definido claramente las competencias ambientales de los gobiernos locales, se han establecido gobiernos regionales que van a tener atribuciones para aprobar normas con rango de ley. Es importantísimo revisar las competencias ambientales y el rol que deben jugar las distintas autoridades ambientales del país, conforme a los criterios de competencias exclusivas, compartidas y delegadas, considerando aspectos como la evaluación de impacto ambiental, los parámetros de contaminación, la conducción del desarrollo rural, el ordenamiento territorial, la participación ciudadana y la administración de los recursos naturales.

El Manual de Legislación Ambiental
se terminó de imprimir el día
15 de julio de 2003
en Belén 135
Barranco