

Perú: Marco general de la regulación e institucionalidad ambiental

JORGE DANÓS ORDÓÑEZ

JUAN MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC

ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ ENTRE LOS AÑOS SETENTA Y NOVENTA. 2.1. *Diversificación normativa en materia ambiental*. A. Primeros inicios de la regulación ambiental en el Perú. B. Dinamización de las normas ambientales a partir de la década de los noventa. 2.2. *Sectorización institucional*. A. Inexistencia de un marco institucional claro. B. Sectorización en materia ambiental y la desorganización institucional. 3. ACTUAL MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ. 3.1. *Marco jurídico ambiental vigente*. A. Constitución Política de 1993. B. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. C. Ley del Sistema de Gestión Ambiental. D. Ley General del Ambiente. E. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. F. Normas sectoriales vigentes en materia ambiental. 3.2. *Principal marco institucional vigente*. A. Ministerio del Ambiente. B. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental–OEFA. C. Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles–SENACE. 4. TENDENCIA ACTUAL RESPECTO A LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ: PRIORIZACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS POR PARTE DEL ESTADO Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN BÚSQUEDA DE REACTIVAR LA ECONOMÍA. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Mediante el presente artículo explicaremos brevemente el marco jurídico ambiental en el Perú desde sus inicios hasta la fecha*. En el Perú, el

* El presente artículo ha sido elaborado teniendo en consideración el marco jurídico vigente en Perú hasta el 12 de marzo de 2015.

primer hito importante respecto a la regulación del medio ambiente fue la Constitución Política de 1979, la cual incluyó el derecho de *“habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza”*.

Hoy, se puede afirmar que la legislación ambiental en el Perú pasó de ser escasa y difusa en sus inicios a tener un marco legal general conformado por las siguientes principales normas: (i) Constitución Política del Perú del año 1993; (ii) la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611; (iii) la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n° 27446, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM; (iv) la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley n° 29325; y, (v) distintos reglamentos ambientales sectoriales.

Asimismo, desde un punto de vista institucional, el Perú ha sufrido una transición que pasa por un modelo institucional “transectorial” o “sectorializado” y de coordinación a cargo de diversos Ministerios, a uno concentrador o consolidador a cargo de una única entidad institucionalizada a la cual se adscriben una serie de organismos con funciones puramente ambientales: el Ministerio del Ambiente, actual ente rector de la gestión ambiental en el país.

El presente artículo está conformado por las siguientes secciones: (i) la descripción de la regulación ambiental en el Perú entre los años setenta y noventa, que incluye una referencia a la diversificación normativa en materia ambiental y la sectorización institucional; (ii) la descripción de la regulación ambiental vigente en el Perú, que incluye una breve explicación de la normativa y estructura institucional existente en el país a partir del año 2000; y, (iii) la explicación de lo que consideramos es la tendencia actual respecto a la regulación ambiental en el Perú.

2. MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ ENTRE LOS AÑOS SETENTA Y NOVENTA

2.1. DIVERSIFICACIÓN NORMATIVA EN MATERIA AMBIENTAL

A. Primeros inicios de la regulación ambiental en el Perú

En el año 1972 se celebró en la ciudad de Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, con la asistencia de 113 países, incluyendo el Perú. El Principio I de dicha Conferencia estableció que todo hombre *“tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute*

de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras". Además, dicha Conferencia proclamó que "la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos".

No cabe duda que es a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972 que la defensa y preocupación por el medio ambiente se convirtió en una meta a alcanzar por la humanidad. En ese sentido, dicha Conferencia constituyó la base de toda la regulación ambiental que se aprobó en diversos países durante las décadas siguientes.

El Perú no fue ajeno a dicha tendencia mundial. En efecto, como consecuencia directa de la Conferencia de Estocolmo de 1972, se reconoció, por primera vez, en la Constitución de 1979 el derecho de toda persona a tener un ambiente saludable¹. En efecto, el artículo 123 de dicha Constitución estableció expresamente que *"todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza"*, agregando que *"todos tienen el deber de conservar dicho ambiente"* y que, además, *"es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental"*².

1. Antes de la década de los setenta en el Perú existían normas específicas que regularon asuntos relacionados a recursos hídricos, sanidad, forestal y fauna silvestre, normas con un gran contenido técnico más que ambiental. Así, a modo de ejemplo (i) el Código Sanitario, Decreto Ley n° 17505 de marzo de 1969; (ii) la Ley General de Aguas, Decreto Ley n° 17752 de julio del mismo año, norma cual fue reglamentada en la década de 1970 por diversos reglamentos administrativos; y, posteriormente, (iii) la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Decreto Ley n° 21147 de mayo de 1975, norma que fue reglamentada en marzo de 1977 mediante el Decreto Supremo n° 158-77-AG.
2. De acuerdo al Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978, entre las discusiones respecto a la incorporación de dicho artículo, el representante Sr. Rafael Risco Boado (Partido Popular Cristiano) señaló que con la incorporación de dicho artículo, la Constitución del Perú *"se pone a la par con los textos fundamentales más avanzados del mundo y otorga las garantías para mantener una alta calidad de vida en el poblador peruano y evitar la extinción de las especies y los ecosistemas"*. Por su lado, el representante Raúl Acosta Salas (Partido Comunista Peruano) expresó que dicho artículo busca que el Estado tenga *"la obligación de asegurar el equilibrio ecológico y la defensa del medio ambiente de la contaminación, porque no podemos permitir que estas explotaciones (de los recursos naturales) se hagan en forma irracional, sin tomar las medidas necesarias para proteger la salud del pueblo (...)"*. Por otro lado, el representante César Vizcarra Vargas (Partido Aprista) señaló que dicho artículo otorgaba a los pueblos *"un arma para defenderse de la contaminación y el derecho a reclamar, para que no sigan envenenando sus ríos, su atmósfera, sus alimentos"*. Nótese

Posteriormente, durante los años ochenta, la regulación ambiental en el Perú fue escasa y difusa, a pesar de que fue la década en la cual se iniciaron los intentos de crear un marco legislativo general en materia ambiental. En efecto, en dicha década, se aprobaron normas en el sector pesquero respecto a la explotación de recursos hidrobiológicos que contaban con disposiciones relacionados a la protección del medio ambiente en dicho sector. En específico, dichas normas fueron: (i) Ley General de Pesquería, Ley n° 24790 de enero de 1988; y, (ii) su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 005-89-PE de abril de 1989.

Al respecto, la Ley General de Pesquería del año 1988, Ley n° 24790, estableció expresamente que las entidades del Estado debían coordinar la prevención y control de la contaminación ambiental, derivada de la actividad pesquera y de la que afecte a ésta³, así como prohibió realizar actividades que afecten el medio ambiente, alterando el equilibrio ecológico o causando perjuicio a la colectividad⁴.

Adicionalmente, se promulgó una ley que constituyó la primera iniciativa para la dación de una norma general en materia ambiental en el Perú: la Ley n° 23996 de noviembre de 1984, mediante la cual se declaró de necesidad nacional la elaboración y aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y se autorizó al Poder Ejecutivo, a cargo del Presidente Fernando Belaunde Terry, a crear una Comisión Redactora del mencionado Código.

En los inicios del primer gobierno del Presidente Alan García Pérez, mediante la Ley n° 24372 de noviembre de 1985, se concedió un plazo adicional al Poder Ejecutivo para que concluya la elaboración del Código. Como se explicará a continuación, el Perú tuvo que esperar cinco años desde la promulgación de esta última Ley para que se concrete la aprobación de la primera norma general en materia ambiental.

B. Dinamización de las normas ambientales a partir de la década de los noventa

Es recién en la década de los noventa cuando en el Perú empezó la verdadera proliferación normativa en materia ambiental. En efecto, en

que todos los representantes antes mencionados estuvieron de acuerdo con la incorporación de dicha disposición constitucional, que marcó el primer hito histórico en el Perú respecto a la regulación ambiental.

3. Artículo 12.- El Ministerio de Pesquería, coordina con los demás Ministerios, Municipalidades y otros organismos competentes en la prevención y control de la contaminación ambiental, derivada de la actividad pesquera y de la que afecte a ésta.
4. Artículo 80.- Es prohibido: (...) k) Realizar actividades que afecten el medio ambiente, alterando el equilibrio ecológico o causando perjuicio a la colectividad (...).

junio de 1990, al término del primer gobierno del Presidente Alan García Pérez, se promulgó la Ley n° 25238, mediante la cual (i) se instauró una comisión revisora del Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales; y, (ii) se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de aprobar dicho Código mediante Decreto Legislativo.

Así, el 9 de setiembre de 1990, durante el primer gobierno del Presidente Alberto Fujimori Fujimori, se aprobó, mediante Decreto Legislativo n° 613, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (en adelante, el “CMARN”), norma que reguló, por primera vez en el Perú las disposiciones generales respecto a la protección del medio ambiente y la gestión ambiental. Además, el CMARN fue una norma que permitió el dinamismo en la aprobación de legislación ambiental sectorial durante la década de los noventa, como explicaremos a continuación.

Entre los principales temas que reguló el CMARN se encuentran: (i) la incorporación de derechos ambientales, tales como el derecho a habitar un ambiente sano y el derecho de participación ciudadana en temas ambientales; (ii) la aprobación de lineamientos para la política ambiental del Perú; y, (iii) la regulación, por primera vez, de la evaluación del impacto ambiental –a través del Estudio de Impacto Ambiental– para actividades y proyectos de inversión en territorio peruano. Además, el CMARN creó el Sistema Nacional del Ambiente, el cual tenía por objeto la coordinación, a través de un ente rector, de la ejecución de la política nacional del ambiente.

No obstante lo anterior, en noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo n° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada (en adelante, el “DL757”). Dicha norma aprobó las principales disposiciones requeridas para consolidar las reformas económicas del país que buscaban terminar la gran crisis económica de finales de los años ochenta⁵, así como fomentar el crecimiento de la inversión privada en todos los sectores de la economía peruana.

El DL757 tuvo un fuerte impacto en las disposiciones del CMARN, pues derogó aproximadamente 20 de sus artículos, entre los cuales se encontraban las disposiciones relacionadas al Sistema Nacional del Ambiente, así como a la obligatoriedad de elaborar Estudios de Impacto Ambiental en ciertas actividades específicas. Es a partir del DL757 que el sistema ins-

5. En efecto, a finales del primer gobierno del Presidente Alan García Pérez (1985-1990), el Perú atravesó la peor crisis económica de su historia, llegando en 1989 a tener una hiperinflación de más de 3,000%, lo cual frenó el crecimiento económico del país.

titucional del Perú se basó en un modelo “transectorial”, como explicaremos más adelante.

Posteriormente, en diciembre de 1993 se promulgó la actual Constitución Política del Perú, la cual consagró, como derecho fundamental de toda persona, el derecho a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”. En efecto, la Constitución de 1993 (i) elevó expresamente dicho derecho a un nivel de derecho fundamental; e, (ii) incluyó en el Título III (Del Régimen Económico) un capítulo específico respecto al “Ambiente y los Recursos Naturales” (Capítulo II), en el cual se establecieron, entre otras, disposiciones respecto a la política nacional del ambiente y sobre la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

En base a las disposiciones de la Constitución de 1993, el CMARN y la transectorialización establecida mediante el DL757, durante los siguientes años de la década de 1990 se aprobaron diversas normas en temas ambientales, específicamente en los sectores productivos más importantes para el Perú, tales como, el Sector Minero⁶, Sector Energético (Hidrocarburos⁷ y Electricidad⁸) y Sector Pesquería⁹.

6. En el sector minero, en el año 1993, mediante Decreto Supremo n° 016-93-EM, se aprobó el Reglamento ambiental para actividades minero-metalúrgicas, el cual tuvo como objetivo principal establecer las acciones de prevención y control que deben realizarse para armonizar el desarrollo de las actividades minero-metalúrgicas con la protección del medio ambiente. Adicionalmente en dicho sector, en el año 1998, mediante Decreto Supremo n° 038-98-EM, se aprobó el primer Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, el cual, en líneas generales, reguló un proceso de evaluación del impacto ambiental específico para actividades de exploración minera, con el cual se completó la normatividad respecto a la evaluación ambiental para todas las fases de un proyecto minero.
7. Por su parte en el sector hidrocarburos, en el año 1993, mediante Decreto Supremo n° 046-93-EM, se aprobó el primer Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, el cual tuvo como objetivo establecer las disposiciones para el desarrollo de las actividades de exploración, explotación, transformación, transporte, comercialización, almacenamiento y conexas en el aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en condiciones que éstas no originen un impacto ambiental y/o social negativo para las poblaciones y ecosistemas.
8. En el sector eléctrico, en el año 1994, mediante Decreto Supremo n° 029-94-EM, se aprobó el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, el cual tuvo como objetivo 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.
9. A finales de la década de los noventa, en el año 1999, mediante Decreto Supremo n° 004-99-PE, se aprobó el Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas, el cual tuvo como objetivo establecer disposiciones para las actividades pesqueras y su interacción con el medio ambiente, conforme al principio de desarrollo pesquero sostenido orientado a garantizar la sostenibilidad de la actividad.

En efecto, dichos sectores aprobaron Reglamentos de protección ambiental que tuvieron como objetivo armonizar el desarrollo de las actividades a su cargo con la protección del ambiente, fomentar la prevención ambiental y, sobre todo, regular los procesos de evaluación del impacto ambiental en dichos sectores, estableciendo, por ejemplo (i) la obligación de contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado antes de iniciar actividades; y, (ii) el procedimiento administrativo para dicha aprobación.

Además, en la década de los noventa, específicamente en el año 1997, se aprobaron dos leyes de relevancia para el medio ambiente, ambas vigentes a la fecha. La primera norma fue la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley n° 26821, la cual estableció el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, regulando las condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares¹⁰. La segunda ley fue la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley n° 26834, la cual regula los aspectos relacionados con la gestión de las áreas Naturales Protegidas y los mecanismos para su conservación¹¹.

Ahora bien, en la primera década del 2000 se aprobaron normas importantes en materia ambiental que tuvieron como objetivo ordenar y perfeccionar el marco normativo existente, normas que hoy en día se mantienen vigentes y que explicaremos con mayor detalle más adelante.

En abril de 2001 el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n° 27446. Posteriormente, en el año 2004 se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n° 28245. En el año 2005 se aprobó la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611, la cual derogó el CMARN antes explicado. Y, finalmente, en el año 2009 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley n° 29325. En paralelo con dichas leyes, continuaron existiendo diversos reglamentos ambientales sectoriales, los cuales fueron modificados o actualizados en base a dicho nuevo marco normativo ambiental.

10. Dicha Ley Orgánica tuvo como objetivo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.
11. De acuerdo a dicha norma, las Áreas Naturales Protegidas son 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 Perú. Las Áreas Naturales Protegidas son Patrimonio de la Nación.

2.2. SECTORIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Inexistencia de un marco institucional claro

Los primeros intentos por crear una institucionalidad ambiental en el Perú datan de la década de los sesenta, en pleno Gobierno Militar, con la creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales-ONERN en abril de 1962¹², la cual tenía como función principal la centralización y evaluación de los recursos naturales del país con fines de desarrollo social y de inversión, además del establecimiento de una política de uso y conservación de los recursos naturales, a fin de buscar un equilibrio entre ambos¹³.

Después de casi veinte años de la creación de la ONERN, en 1981 se presentó el proyecto de Ley n° 505 a la Cámara de Diputados del Congreso, mediante el cual se propuso la creación de un Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en el Perú, proyecto que no obtuvo los resultados esperados, al no aprobarse la creación de dicho Ministerio.

No obstante lo anterior, en octubre 1985 hubo otro intento de institucionalizar la materia ambiental en el país. Así pues, durante el primer gobierno del Presidente Alan García Pérez, se aprobó el Decreto Legislativo n° 354, mediante el cual se creó el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud-CONAPMAS como un organismo público descentralizado del Sector Salud encargado de proponer, normar y evaluar las políticas nacionales de salud en relación con el medio ambiente y velar por su cumplimiento.

B. Sectorización en materia ambiental y la desorganización institucional

Ahora bien, en setiembre de 1990 con la aprobación del CMARN se establecieron, en su versión original¹⁴, disposiciones acerca del Sistema

-
12. En efecto, la ONERN se creó como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, para que, mediante Decreto Ley n° 14373 de enero de 1963, se transfiera al Instituto Nacional de Planificación. Lo anterior quedó ratificado mediante Decreto Legislativo n° 17532 de marzo de 1969, mediante el cual se señaló que la ONERN pertenecía al Instituto Nacional de Planificación, entidad dependiente directamente de la Presidencia de la República.
 13. Posteriormente, en el año 1992 el ONERN fue reemplazado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA, un órgano público descentralizado del Sector Agricultura.
 14. Como hemos señalado, el DL757 derogó todas las disposiciones relacionadas al Sistema Nacional del Ambiente.

Nacional del Ambiente, indicando que dicho sistema estaba integrado por aquellas instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente y por los órganos y oficinas de los distintos Ministerios y reparticiones públicas a nivel nacional, regional y local que desempeñen funciones similares. El CMARN dispuso que “por Decreto Supremo el Poder Ejecutivo determinaría al ente coordinador de dicho sistema”.

Además, el artículo 130 del CMARN creó, dentro de la Contraloría General de la República, una dirección especializada en la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, cuya función era velar por el estricto cumplimiento en todo el territorio nacional de las disposiciones establecidas en dicha norma. En ese sentido, a raíz de numerosas controversias generadas por el ejercicio de las competencias asignadas a la Contraloría, en 1991 mediante el DL757 se derogaron todas las disposiciones relacionadas al Sistema Nacional del Ambiente, estableciendo que las competencias ambientales sean asumidas por los Ministerios.

Así, el DL757 incluyó un capítulo específico denominado “*De la Seguridad Jurídica en la conservación del medio ambiente*”, el mismo que ratificó en el Perú el modelo de gestión ambiental “transectorial” o “sectorializado” según el cual cada sector encabezado por su Ministerio constituía la autoridad ambiental en las regulaciones a su cargo, no disponiendo la existencia de un ente rector en materia ambiental. Dicho modelo generó, durante la década de los noventa, una falta de coordinación entre las entidades con competencia ambiental y la creación de disposiciones legales con distintos criterios técnicos y niveles de exigencia¹⁵.

Dado que dicho modelo generó problemas institucionales graves por el desorden y falta de coherencia institucional en materia ambiental, en diciembre de 1994 se creó el Consejo Nacional del Ambiente-CONAM mediante Ley n° 26410. Dicha norma dispuso que el CONAM era un organismo descentralizado, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

15. Como podemos ver, el sistema ambiental era transectorial, es decir, cada sector estaba encargado de sus propios asuntos ambientales. En este sentido, cada entidad normaba disposiciones legales en temas ambientales, aprobaba los Estudios de Impacto Ambiental de su competencia y fiscalizaba a las actividades correspondientes. No había un órgano superior centralizado para evaluar los asuntos ambientales en conjunto.

Además, dicha Ley estableció que el CONAM constituía el organismo “rector de la política nacional ambiental”, cuya finalidad era planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Desde ese entonces, el CONAM fue la entidad que debía velar por la coordinación transectorial entre los Ministerios y las distintas entidades del Estado con competencia ambiental. No obstante lo anterior, a pesar de la creación del CONAM, no se restituyó, a nivel normativo, el Sistema Nacional del Ambiente, lo cual generó “indefinición respecto al rol del CONAM en relación a las competencias ambientales sectoriales”¹⁶.

Sin embargo, en noviembre de 1997 se aprobó el Decreto n° 001-97-CD-CONAM mediante el cual se instauró el Marco Estructural de Gestión Ambiental-MEGA, el cual intentó armonizar las políticas sectoriales con la Política Nacional del Ambiente y administrar los conflictos originados en la superposición de funciones o vacíos de competencia. No obstante la existencia del MEGA, las autoridades sectoriales continuaron ejerciendo sus funciones “con poca coordinación y las desigualdades se mantuvieron vigentes”¹⁷.

En ese contexto, el último intento para organizar la gestión ambiental bajo un sistema administrativo¹⁸ institucional fue en el año 2004 con la dación en de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n° 28245, norma vigente a la fecha y que será explicada en la siguiente sección.

3. ACTUAL MARCO GENERAL DE LA REGULACIÓN E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ

A la fecha, el principal marco legal general vigente en materia ambiental en el Perú se encuentra conformado por las siguientes normas: (i) Constitución Política del Perú del año 1993; (ii) la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611; (iii) la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley n° 27446 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM; (iv) la Ley del Sistema Nacional de

16. PULGAR-VIDAL OTÁROLA, Manuel, “Ministerio del Ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú”. En: *Revista Themis* n° 56. p. 90.

17. *Ibid.*

18. De acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley n° 29158, los “sistemas” son conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por varias entidades del Estado. En otras palabras, los “sistemas” en el Derecho Administrativo son reglas y directrices que buscan orientar el desarrollo de las entidades tras un objetivo común.

Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley n° 29325; y, (v) distintos reglamentos ambientales sectoriales.

A continuación pasaremos a explicar brevemente cada una de dichas normas a efectos de entender la estructura normativa ambiental aplicable el día de hoy en el Perú. Asimismo, describiremos el marco institucional vigente en materia ambiental.

3.1 MARCO JURÍDICO AMBIENTAL VIGENTE

A. Constitución Política de 1993

La Constitución de 1993, influenciada por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992¹⁹, consagra en su artículo 2 inciso 22 el derecho de toda persona *“a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”*. En efecto, la Constitución de 1993 eleva expresamente el derecho a gozar de un ambiente equilibrado a la categoría de derecho fundamental de toda persona. Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú ha sido claro en señalar que:

“La Constitución Política de 1993 (artículo 2°, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona ‘(...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida’. El constituyente, al incluir dicho derecho en el Título I, Capítulo I, referido a los derechos fundamentales, ha tenido como propósito catalogar el derecho de las personas a disfrutar de un medio ambiente sano, como un derecho de la persona”²⁰.

De este modo, en el Perú el derecho a vivir en un ambiente equilibrado es un derecho fundamental que goza de todas las garantías

19. En junio de 1992 se celebró en la ciudad de Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la cual los 108 Estados participantes, incluyendo el Perú, aprobaron, entre otros documentos, la Declaración de Río. En dicha Declaración se proclamó, en su Principio 1 que *“los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”*. Por su parte, en su Principio 4 estableció que *“a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”*. Además, en su Principio 11 estableció que todos los Estados *“deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo”*.

20. Expediente 0048-2004-PI/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 1 de abril de 2005. Fundamento 17.

constitucionales y que constituye hoy en día la base legal de todo el ordenamiento jurídico en materia ambiental. Asimismo, de acuerdo con el máximo intérprete de la Constitución en el Perú, este derecho tiene dos dimensiones: (i) el derecho a gozar de ese medio ambiente; y, (ii) el derecho a que ese medio ambiente se preserve²¹.

Respecto a la primera dimensión, el Tribunal Constitucional²² ha señalado que comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica. Por su lado, respecto a la segunda dimensión, ha señalado que dicho derecho entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos y particulares, obligaciones que tienen como objetivo que el medio ambiente se preserve.

Ahora bien, el Título III (Del Régimen Económico) de la Constitución cuenta con un capítulo específico respecto al “Ambiente y los Recursos Naturales” (Capítulo II), en el cual se establecen disposiciones respecto a las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 66²³), a la responsabilidad del Estado en lo que se refiere a la política nacional ambiental (artículo 67²⁴), a la promoción y conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (artículo 68²⁵) y al desarrollo sostenible de la Amazonía (artículo 69²⁶).

Al respecto, el Tribunal Constitucional²⁷ ha denominado “Constitución Ecológica” a dichas disposiciones constitucionales dado que buscan regular la relación hombre y medio ambiente a un nivel constitucional. En efecto, en palabras de dicho cuerpo colegiado:

-
21. Expediente 00470-2013-PA/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de mayo de 2013. Fundamentos 12.
 22. *Ibid.* Fundamentos 13 y 14.
 23. Artículo 66.- Recursos Naturales Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
 24. Artículo 67.- Política Ambiental El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.
 25. Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
 26. Artículo 69.- Desarrollo de la Amazonía El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.
 27. Expediente 03610-2008-PA/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 8 de mayo de 2013. Fundamento 33.

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

De acuerdo al Tribunal Constitucional²⁸, siguiendo a la Corte Constitucional de Colombia, la Constitución Ecológica tiene una triple dimensión (i) como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; (ii) como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, en su calidad de contribuyentes sociales.

De este modo, las disposiciones constitucionales sobre el medio ambiente recogidas en la Constitución de 1993 (i) son la base legal para regular la materia ambiental en el Perú, regulación que debe interrelacionarse con todo el ordenamiento jurídico peruano (Constitución Ecológica como *principio*), (ii) forman parte del derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente equilibrado (inciso 22 del artículo 2 de la Constitución), el mismo que se encuentra protegido por garantías constitucionales, tales como, el proceso de amparo constitucional (Constitución Ecológica como *derecho*); y, (iii) constituyen deberes del Estado y de la sociedad a efectos de proteger y preservar dicho derecho (Constitución Ecológica como *conjunto de obligaciones*).

B. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

En abril de 2001, el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, la “LS-NEIA”), la cual tiene por objetivo la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, estableciendo un proceso uniforme que para las evaluaciones del impacto ambiental de los proyectos de inversión en el Perú²⁹. La aplicabilidad práctica de dicha Ley quedó supeditada a la

28. *Ibid.* Fundamento 34.

29. El artículo 1 de la LSNEIA señala que dicha norma tiene como finalidad: (i) la creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; (ii) el establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión; y, (iii) el establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

entrada en vigencia de su Reglamento, lo cual ocurrió ocho años después, en setiembre de 2009, mediante Decreto Supremo n° 019-2009-MINAM.

Se puede afirmar que es recién con la aprobación del Reglamento de la LSNEIA que en el Perú existe un marco normativo exigible respecto a la evaluación del impacto ambiental. Dichas normas señalan que el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental 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 de proyectos de inversión.

Al respecto, el Reglamento de la LSNEIA establece principios rectores del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, aplicables a todo proceso de evaluación del impacto ambiental en el Perú, tales como el principio de indivisibilidad³⁰, el principio de participación³¹ y el principio de complementariedad³².

Además, dichas normas implementan la obligatoriedad de realizar un proceso de evaluación del impacto ambiental para ciertos proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos³³.

30. Artículo 3.- Principios del SEIA:

El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: a) Indivisibilidad: La evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases (...).

31. Artículo 3.- Principios del SEIA:

El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: (...) b) Participación: Se promueve la intervención informada y responsable de todos los interesados en el proceso de evaluación de impacto ambiental, para una adecuada toma de decisiones y lograr la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de inversión acordes con los objetivos del SEIA (...).

32. Artículo 3.- Principios del SEIA:

El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley n° 28611, Ley General del Ambiente, y por los principios siguientes: (...) c) Complementariedad: El Estado debe asegurar la coherencia y complementariedad en el ejercicio de las funciones públicas relacionadas con el SEIA, así como en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones de nivel nacional, regional y local (...).

33. En efecto, el artículo 3 de la LSNEIA establece que *“no podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna*

De acuerdo a la LSNEIA los proyectos sujetos a la evaluación del impacto ambiental se encuentran detallados en un listado consagrado en su Reglamento. Así pues, el artículo 18 del Reglamento de dicha Ley señala que se sujetan al proceso de evaluación ambiental (i) los nuevos proyectos de inversión que se encuentran señalados en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, comprendido en su Anexo II; (ii) las modificaciones, ampliaciones o diversificación de los proyectos antes mencionados que puedan generar nuevos o mayores impactos negativos en el ambiente; y, (iii) los proyectos que se reubiquen o trasladen, a otras partes del territorio nacional.

En dicho sentido, el Reglamento de la LSNEIA es claro en señalar que los proyectos sujetos a evaluación del impacto ambiental son aquellos indicados en el “Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” previsto como Anexo II del Reglamento antes mencionado, el mismo que fue actualizado completamente en julio de 2011 mediante Resolución Ministerial n° 157-2011-MINAM.

Ahora bien, de acuerdo a la LSNEIA, los proyectos de inversión, sujetos a la evaluación del impacto ambiental, se clasifican de acuerdo a la magnitud del impacto que pueden generar y, dependiendo de su clasificación, deberán presentar un tipo de instrumento de gestión ambiental preventivo aplicable a la magnitud del impacto al ambiente.

Así pues, las clasificaciones del impacto negativo al ambiente y los instrumentos de gestión ambiental aplicables son: (i) Categoría I, aplicable en caso el proyecto genere impactos ambientales negativos leves, a los cuales les corresponderá presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA); (ii) Categoría II, aplicable en caso el proyecto genere impactos ambientales negativos moderados, a los cuales les corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado (EIA-sd); y, (iii) Categoría III, aplicable en caso el proyecto genere impactos ambientales negativos significativos, a los cuales les corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). Al respecto, el Reglamento LSNEIA

autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente”. Por su parte, el artículo 15 del Reglamento de la LSNEIA indica que “toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento”.

establece que la resolución administrativa que aprueba un DIA, EIA-sd o un EIA-d constituye la “certificación ambiental” del proyecto de inversión sujeto a la evaluación del impacto ambiental.

De acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LSNEIA, todas las entidades del Estado, con competencia ambiental, tienen la obligación de elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas a lo dispuesto en la LSNEIA y su Reglamento. Es decir, los sectores deben de contar con sus propias normas sectoriales las mismas que deben tener como “base” al Reglamento de la LSEIA. Por lo tanto, dicho Reglamento constituye una norma “modelo” para unificar, gradualmente, las normas relativas a las evaluaciones del impacto ambiental de cada uno de los sectores.

A la fecha de elaboración del presente artículo, algunos sectores han cumplido con dicha obligación de adecuación a las normas generales de la evaluación del impacto ambiental, mientras que otros sectores aún no cuentan con normas sobre dicho tema, lo cual demuestra que, a la fecha, todavía no existe en el Perú criterios y exigencias uniformes en materia ambiental.

C. Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

En junio de 2004 se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n° 28245 (en adelante, la “LSGA”), Ley que fue Reglamentada en febrero de 2005 mediante Decreto Supremo n° 008-2005-PCM.

Dichas normas crearon el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales, el mismo que tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Por otro lado, la LSGA afirma el carácter “transectorial” de la gestión ambiental en el Perú. En efecto el artículo 4.2 de dicha Ley señala que *“el carácter transectorial de la gestión ambiental implica que la actuación de las autoridades públicas con competencias y responsabilidades ambientales se orienta, integra, estructura, coordina y supervisa, con el objeto de efectivizar la*

dirección de las políticas, planes, programas y acciones públicas hacia el desarrollo sostenible del país”.

Asimismo, la LSGA y su Reglamento, consagran una serie de principios rectores de la gestión ambiental en el país, tales como (i) la articulación en el ejercicio de las funciones públicas de acuerdo con el carácter “sectorializado” de la gestión ambiental; (ii) la coherencia orientada a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales; (iii) la descentralización y desconcentración de capacidades y funciones ambientales; (iv) la simplificación administrativa a fin de unificar, simplificar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos en materia ambiental; y, (v) la participación y concertación a fin de promover la integración de las organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales.

El Reglamento de la LSGA establece que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental se estructura considerando las funciones y ámbitos territoriales de la autoridad nacional, las entidades de nivel nacional con funciones y atribuciones de carácter ambiental, las autoridades ambientales regionales y las autoridades ambientales locales, buscando una actuación sistémica entre dichas entidades.

Por otro lado, dichas normas regulan la función de la Autoridad Ambiental Nacional (hoy, el Ministerio del Ambiente) como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental cuya funciones principales son (i) planificar, promover, coordinar, normar, sancionar y supervisar las acciones orientadas a la protección ambiental y contribuir a la conservación del patrimonio natural; (ii) controlar y velar el cumplimiento de las obligaciones ambientales; y, (iii) dirimir y solucionar las controversias entre las entidades públicas con competencia ambiental.

Además establecen que la Autoridad Ambiental Nacional contará con un tribunal administrativo, denominado “Tribunal de Solución de Controversias Ambientales”, el cual tendrá como finalidad resolver conflictos de competencia en caso dos o más entidades públicas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad.

De este modo, dichas normas buscan principalmente asegurar el cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas, fortaleciendo (i) los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental a efectos que las entidades ambientales eviten duplicidades, superposiciones

o conflictos de competencia; y, (ii) el rol del “ente rector” de dicho sistema, como “Autoridad Ambiental Nacional” (hoy, el Ministerio del Ambiente).

D. Ley General del Ambiente

En mayo de 2003, mediante Ley n° 27980, el Congreso de la República constituyó una comisión especial para revisar el texto del CMARN, a fin de elaborar un “Anteproyecto de Ley de Reforma del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”. En base al trabajo de dicha comisión, en octubre de 2005 se promulgó la Ley General del Ambiente, Ley n° 28611, la cual tiene por objetivo regular la normativa general en materia ambiental constituyendo la actual norma ordenadora del marco normativo para la gestión ambiental en nuestro país³⁴.

Además, dicha Ley establece principios y normas básicas que buscan hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, que como hemos indicado anteriormente, se encuentra consagrado en el artículo 2 inciso 22 de nuestra Constitución.

Así pues, entre otros temas, la Ley General del Ambiente recoge en su Título Preliminar una serie de principios ambientales, tales como el principio de sostenibilidad³⁵, principio de prevención³⁶, principio precautorio³⁷,

34. Artículo 1.- Del objetivo:

La presente Ley es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

35. Artículo V.- Del principio de sostenibilidad:

La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

36. Artículo VI.- Del principio de prevención.

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

37. En junio de 2007 dicho principio fue modificado a través de la Ley n° 29050, quedando establecido de la siguiente manera: “k. Precautorio, de modo que cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro. Estas medidas y sus costos son razonables considerando los posibles escenarios

principio de internalización de costos³⁸, principio de responsabilidad ambiental³⁹, principio de equidad⁴⁰ y principio de gobernanza ambiental⁴¹. En ese sentido, la Ley General del Ambiente consagró dentro el ordenamiento jurídico peruano dichos principios ambientales, los mismos que ya habían sido reconocidos internacionalmente y que tiene relación directa con la protección ambiental, responsabilidad ambiental y gestión ambiental.

Además, dicha Ley reitera el derecho fundamental de toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, así como reconoce otros derechos tales como, el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación en la gestión ambiental y el derecho de acceso a la justicia ambiental.

que plantee el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación”.

38. Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos:
Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.
39. Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental:
El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.
40. Artículo X.- Del principio de equidad:
El diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acción afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva.
41. Artículo XI.- Del principio de gobernanza ambiental:
El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

Por otro lado, la Ley regula pautas generales del régimen de responsabilidad por daño ambiental en nuestro país. En efecto, establece la definición de daño ambiental aplicable en nuestro país⁴², consagra el principio de “contaminador-pagador”, el cual constituye la base del régimen de responsabilidad ambiental en nuestro ordenamiento jurídico y, además, establece ciertas disposiciones específicas que todo operador del derecho debe aplicar en caso se busque imputar responsabilidad civil extracontractual, responsabilidad penal o responsabilidad administrativa por la generación de un daño ambiental.

Finalmente, la Ley General del Ambiente ratifica la figura del “ente rector” del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. En efecto, dicha Ley dispone que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental se encuentra a cargo de la “Autoridad Ambiental Nacional” (hoy, el Ministerio del Ambiente) y que tiene como objetivo buscar la integración funcional y territorial de la política, normas e instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado y de la sociedad civil, en materia ambiental.

E. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

En marzo de 2009, el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, la “LSINEFA”), Ley n° 29325, la cual crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, con el fin de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Asimismo, la LSINEFA creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA como un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, y lo designó como el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. OEFA es la entidad encargada de la evaluación, supervisión, control, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, con

42. Artículo 142.- De la responsabilidad por daños ambientales:
(...) 142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental.

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental se encuentra conformado por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy, el Ministerio del Ambiente), OEFA, como ente rector de dicho sistema y las Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA nacionales, regionales y locales.

Cabe señalar que en abril de 2013 el Congreso de la República emitió la Ley n° 30011, la misma que tuvo la finalidad de fortalecer al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Entre otras disposiciones, dicha Ley (i) aumenta el tope máximo de multa por infracciones ambientales de 10,000 Unidades Impositivas Tributarias a 30,000 (hoy aproximadamente 36 millones de Dólares de los Estados Unidos de América); (ii) establece ciertas condiciones especiales para solicitar una medida cautelar relacionada a la ejecutoriedad de resoluciones de OEFA, por lo que la sola presentación de la demanda contencioso-administrativa, amparo u otra no interrumpe ni suspende la ejecución coactiva de las resoluciones de primera o segunda instancia administrativa referidas a imposición de sanciones del OEFA; y, (iii) permite que OEFA fiscalice actividades informales.

F. Normas sectoriales vigentes en materia ambiental

Finalmente, a la fecha de elaboración del presente artículo existen Reglamentos de protección ambiental sectoriales, normas que son complementarias al LNSEIA y su Reglamento. En efecto, dichas normas son:

- Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo n° 019-2012-AG, con fecha 14 de noviembre de 2012.
- Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo n° 020-2008-EM, con fecha 2 de abril de 2008.
- Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo n° 040-2014-EM, con fecha 13 de noviembre de 2014.
- Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo n° 039-2014-EM, con fecha 13 de noviembre de 2014.

- Reglamento de Protección Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo n° 019-2014-VIENDA, con fecha 26 de noviembre de 2014.

Cabe notar que dichas normas reglamentarias se encuentran adecuadas y conforme al marco normativo ambiental vigente. Sin embargo, aún queda pendiente que las normas reglamentarias ambientales del Sector Electricidad (1994) y Sector Pesquería (1999) se adecuen a la LSNEIA y su Reglamento. Asimismo, existen ciertos sectores económicos que aún no cuentan con reglamentos ambientales propios, tales como el Sector Transporte, Sector Turismo o el Sector Comunicaciones.

3.2. PRINCIPAL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE

Como hemos señalado, durante la década de los noventa en el Perú se impuso un modelo “transectorial” en lo que respecta a la institucionalidad ambiental. Dicho modelo *“está construido sobre un esquema de asignación de funciones ambientales de nivel nacional que hace recaer las tareas de regulación en los Ministerios y Organismos Públicos Fiscalizadores responsables de las distintas actividades económicas que realizaban las empresas. Se habla por ello de un esquema ‘sectorializado’ (...).”*⁴³.

A la largo de la década de los noventa e inicios del 2000, el modelo “sectorializado” seguido en el Perú tuvo problemas de institucionalidad serios que derivaron en una situación *“absolutamente desigual en las políticas y marcos institucionales sectoriales en materia ambiental”*⁴⁴. Así pues, *“el desarrollo sectorial fue muy irregular, algunos reaccionaron tarde y con muchas deficiencias (...) y otros nunca reaccionaron (...)”*⁴⁵. A decir de LANEGRA, dicho modelo demostró ser débil y poco efectivo *“tanto para desarrollar una institucionalidad eficaz como en la tarea de generar confianza en la ciudadanía sobre la actuación del Estado en la materia”*⁴⁶.

Al respecto, PULGAR VIDAL señala, con toda claridad, que durante casi 20 años en el Perú la gestión ambiental *“estuvo bastante desarticulada, compuesta por muchas autoridades sectoriales ejerciendo funciones ambientales con distinto niveles de desarrollo y poca coordinación”*⁴⁷.

43. LANEGRA, Iván, “El (Ausente) Estado Ambiental”, Lima: Ed. Realidades (2008), p. 100.

44. PULGAR-VIDAL OTÁROLA, Manuel, *op. cit.*

45. LÓPEZ-GUERRA, Tania. “¿Superando el enfoque sectorial de la gestión ambiental?”, Lima: *Revista de Derecho Administrativo* n° 6, Año 3, p. 232.

46. LANEGRA, Iván, *op. cit.*, p. 126.

47. PULGAR-VIDAL OTÁROLA, Manuel, *op. cit.*

Por tal motivo, a finales de la primera década del 2000, específicamente en el 2008, el Perú empezó a reforzar la institucionalidad ambiental, creando instituciones nuevas en la búsqueda de pasar de un sistema eminentemente “transectorial” a un sistema “sectorial” ambiental, es decir, que exista un sector institucional en materia ambiental que tenga exclusividad en lo que se refiere a dicha materia.

En efecto, esta aproximación “sectorial” en materia ambiental se ha concretizado, como veremos en esta sección, con la creación del Ministerio del Ambiente, de OEFA y, más recientemente, del Servicio Nacional de Certificación Ambiental – SENACE, a lo que el Ministro del Ambiente denomina el “triángulo” de organismos ambientales⁴⁸.

A. Ministerio del Ambiente

En virtud del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre el Estado Peruano y Estados Unidos de América en abril de 2006⁴⁹, el Gobierno peruano reconoció la necesidad de adecuarse a los estándares ambientales mundiales, lo cual implicaba a su vez institucionalizar en una sola entidad todas las funciones existentes en materia ambiental que se encontraban dispersas.

Bajo dicha lógica y sobre la base de un modelo concentrador de facultades, el 13 de mayo de 2008 mediante el Decreto Legislativo n° 1013, el Gobierno peruano creó el Ministerio del Ambiente como un órgano del Poder Ejecutivo cuya función general es ser la Autoridad Nacional del Ambiente, competente para diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la Política Nacional Ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella. Entre sus funciones más relevantes, el Ministerio del Ambiente se encarga de:

- Formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente, aplicable a todos los niveles de gobierno.
- Garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, realizando funciones de fiscalización, supervisión, evaluación y control, así como ejercer la potestad sancionadora en materia de su competencia y dirigir el régimen de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previsto por la Ley General del Ambiente.

48. <http://m.gestion.pe/economia/pulgar-vidal-ciudadano-no-encuentra-respaldo-justicia-ambiental-2011226>.

49. Capítulo 18 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

- Coordinar la implementación de la Política Nacional Ambiental con los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización.

Hoy en día, el Ministerio del Ambiente agrupa a los siguientes organismos (i) el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú-SENAMHI; (ii) el Instituto Geofísico del Perú – IGP, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP); (iii) el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado – SERNANP; (iv) el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; y, (v) el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE.

B. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA

Antes de la creación del Ministerio del Ambiente, la fiscalización ambiental estuvo a cargo de las autoridades ambientales competentes, es decir, de las autoridades sectoriales (Ministerios) a las que correspondía la determinada actividad económica. Esta situación cambió radicalmente en el 2008 con la creación del mencionado Ministerio dado que el Decreto Legislativo n° 1013 estableció la creación de un organismo técnico especializado en materia de fiscalización ambiental adscrito al Ministerio del Ambiente, denominado Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA⁵⁰.

50. Antes de que esta transferencia institucional ocurriera, la competencia de fiscalización y sanción ambiental para el Sector Minería fue asumida por diversas entidades. Así pues, en el Sector Minería la fiscalización ambiental entre el 2001 al 2007 estuvo a cargo del Ministerio de Energía y Minas en virtud de la Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras, Ley n° 27474 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo n° 049-2001-EM. Sin embargo, en el 2007 mediante Ley n° 28964, se transfirieron las facultades de fiscalización ambiental de dicho sector a favor del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-OSINERGMIN. Es decir, desde el 2007 hasta el 2010 las facultades de fiscalización ambiental estuvieron a cargo de OSINERGMIN, para finalmente ser asumidas en julio de 2010 por OEFA, la misma que mantiene dichas facultades hasta la fecha. Nótese como en diez años el Sector Minero (uno de los más importantes para la economía del Perú) pasó por tres entidades respecto a la fiscalización ambiental. Debe tenerse en cuenta que cada transferencia de facultades no se realizó de un día a otro sino que tomó tiempo en que la entidad receptora pueda asumir totalmente sus funciones (por ejemplo, existió demora en la transferencia de acervo documentario, transferencia de personal, entre otros problemas estructurales y presupuestales). Al respecto, es importante señalar que (i) durante el poco tiempo que OSINERGMIN tuvo las facultades de fiscalización ambiental su papel como ente fiscalizador fue razonable; y, (ii) que la transferencia a favor de OEFA fue lenta y tomó un par de años para que dicha entidad pueda ejercer, en la práctica, su función de fiscalización al cien por ciento.

Posteriormente, a fin de fortalecer la institucionalidad de OEFA, se aprobó la LSINEFA, la cual hemos explicado en la sección anterior.

En este contexto, OEFA tiene como finalidad ejercer la función de fiscalización ambiental, que comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por OEFA.

Además, OEFA cuenta con un “Tribunal de Fiscalización Ambiental”-TFA, el cual ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada conforme a los procedimientos establecidos por ley.

Es importante advertir que OEFA no ha asumido de inmediato todas las funciones de fiscalización ambiental por el solo hecho de haber sido creada. Hoy en día las funciones de fiscalización ambiental siguen siendo compartidas por diversas entidades estatales. En efecto, el SINEFA está conformado por Ministerio del Ambiente, OEFA y las distintas Entidades de Fiscalización Ambiental-EFA nacionales, regionales o locales. Al respecto, el OEFA tiene dentro de sus funciones la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local.

Además, debe tenerse en cuenta que la transferencia de funciones de las Entidades de Fiscalización Ambiental-EFA al OEFA ha sido diseñado como un proceso gradual, progresivo y ordenado. En síntesis, OEFA comenzó, gradualmente, a asumir las funciones de fiscalización, que antes dependían de cada entidad sectorial. En efecto, la Primera Disposición Complementaria Final de la LSINEFA, dispone:

“PRIMERA.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y de recursos, de cada una de las entidades”.

Como se desprende, la transferencia a favor de OEFA se efectúa de acuerdo a los cronogramas de transferencia que se aprueben por cada sector con competencia en materia de fiscalización ambiental. Esta transferencia de fun-

ciones empezó en julio de 2010 con el Sector Minero, continuó en marzo de 2011 con el Sector Energético (Hidrocarburos y Electricidad), siguió en febrero de 2013 con el Sector Pesquería y, finalmente, durante el 2013 se transfirieron cuatro Sub-Sectores Industriales: cerveza, papel, cemento y curtiembre.

Finalmente, se debe indicar que a la fecha no se han transferido funciones de fiscalización y sanción de otros sectores a los antes mencionados. Es decir, la transferencia a favor de OEFA hoy en día se ha paralizado, no existiendo a la fecha cronogramas de transferencia aprobados para otros sectores. En ese sentido, OEFA es competente únicamente para los Sectores Minero, Energético, Pesquería y algunos Sub-Sectores Industriales, manteniéndose en cabeza de las correspondientes Entidades de Fiscalización Ambiental-EFA la competencia de fiscalización y sanción ambiental de los otros sectores aún no transferidos a OEFA.

C. Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE

Adicionalmente a la creación de OEFA, a través de la Ley n° 29968, de fecha 12 de diciembre de 2012, se creó el Servicio Nacional de Certificación ambiental para las Inversiones Sostenibles-SENACE, adscrito al Ministerio del Ambiente.

De acuerdo a su ley de creación, SENACE estará a cargo de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d), regulados en la LSNEIA y su Reglamento, respecto de los proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto, de alcance nacional y multirregional que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos⁵¹.

De esta manera, en el Perú la evaluación del impacto ambiental de aquellos proyectos con impactos significativos (Categoría III – EIA-d) estará a cargo de una sola entidad, la misma que a la fecha se encuentra hoy en día en proceso de formación. La evaluación del impacto ambiental para proyectos con impacto ambiental negativo leve (Categoría I – DIA) o moderado (Categoría II – EIA-sd) se mantendrá a cargo de las autoridades ambientales sectoriales.

Cabe señalar que al igual que en el caso de la transferencia de funciones a favor de OEFA, SENACE asumirá sus funciones también de forma gradual y de acuerdo a un cronograma ya aprobado. En efecto, mediante

51. Ley 29968, Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).

Decreto Supremo n° 006-2015-MINAM de fecha 18 de febrero de 2015, el Ministerio del Ambiente aprobó el cronograma oficial de transferencia a favor de SENACE. La transferencia a favor de dicha entidad se iniciará con los sectores minero y energético en el segundo trimestre de 2015, posteriormente en el cuarto trimestre de 2015 se transferirán las funciones del sector transportes y así, progresivamente, hasta el año 2020, año en el cual se completará la transferencia de todos los sectores a favor de SENACE.

Finalmente, se debe indicar que SENACE también estará a cargo de administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales, es decir, de las empresas técnicas que podrán elaborar los estudios ambientales necesarios para la evaluación del impacto ambiental, así como podrá formular propuestas para la mejora de los procesos de evaluación de impacto ambiental de todos los sectores, asegurando así que exista una mejora continua y constante en el país.

4. TENDENCIA ACTUAL RESPECTO A LA REGULACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ: PRIORIZACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS POR PARTE DEL ESTADO Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN BÚSQUEDA DE REACTIVAR LA ECONOMÍA

Durante la primera década del 2000, el Perú tuvo un gran crecimiento económico en base a medidas legales y económicas que tenían como objetivo promover las inversiones privadas en el Perú, generando seguridad jurídica para los inversionistas. Sin embargo, en los últimos años la economía peruana ha venido sufriendo una fuerte desaceleración económica. En este contexto, el Gobierno peruano ha optado por aprobar medidas legales que busquen promover la inversión en el país, sobre todo relacionadas a simplificar la tramitación de permisos y controlar las funciones sancionadoras de las entidades en materia ambiental, buscando así crear un mejor ambiente para la ejecución de proyectos y actividades de inversión privada.

Así pues, en el año 2013, bajo el impulso del Ministerio de Economía y Finanzas, se emitieron los Decretos Supremos n° 054-2013-PCM y 060-2013-PCM, los mismos que establecen medidas para acelerar ciertos procedimientos administrativos. Por ejemplo, se establecen disposiciones para acelerar la obtención de los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos y de las certificaciones ambientales. Además, se establece un procedimiento específico y simplificado para la modificación de las certificaciones ambientales cuando las mismas generen impactos ambientales no significativos o busquen realizar mejoras tecnológicas.

Otra medida para revertir la deceleración económica fue la Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la inversión en el país, Ley n° 30230, emitida el 13 de julio de 2014. Esta norma buscó, en temas ambientales, controlar y reducir la función sancionadora de OEFA que había sido fortalecida en abril de 2013 mediante la Ley n° 30011. En efecto, dicha norma establece que durante los siguientes tres años, es decir, hasta julio de 2017, OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de cualquier conducta infractora en materia ambiental, en lugar de imponer sanciones.

De esta forma, si OEFA declara la existencia de alguna infracción, ordenará medidas correctivas y suspenderá el procedimiento sancionador, que concluirá si se verifica el cumplimiento de la medida correctiva ordenada. En caso el administrado no cumpla con dicha medida correctiva, el OEFA podrá imponer una sanción administrativa, la misma que no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar.

Asimismo, de acuerdo a las disposiciones de la Ley n° 30230 lo señalado en el párrafo anterior no aplicará en caso (i) que la conducta infractora genere un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas; (ii) que la conducta infractora se realice sin contar con el instrumento de gestión ambiental, sin la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas; o, (iii) que exista reincidencia en la infracción, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de 6 meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción. En dichos supuestos excepcionales, OEFA podrá imponer el 100% de la multa que correspondería aplicar.

Otra medida simplificadora fue dada por el Ministerio de Cultura en octubre del 2014. En efecto, dicho Ministerio aprobó un nuevo Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, el mismo que pretende unificar y ordenar todas las normas aprobadas en materia de patrimonio cultural de la nación, sintetizando en una única norma toda la regulación aplicable en materia de Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos, Planes de Monitoreo Arqueológico, Rescate Arqueológico, entre otras disposiciones.

Considerando la importancia de las actividades de minería e hidrocarburos en el Perú, en noviembre de 2014 se aprobaron nuevos Reglamentos de protección ambiental para dichos sectores. En efecto, se emitieron el Decreto Supremo n° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y el Decreto Supremo n° 040-2014-EM, que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor Ge-

neral, Transporte y Almacenamiento Minero, los mismos que regulan las nuevas disposiciones para la obtención de las certificaciones ambientales en dichos sectores, adecuándose así a las disposiciones establecidas en la LSNEIA y su Reglamento.

Finalmente, también se han aprobado medidas de simplificación procedimental respecto a los permisos relacionados a los recursos hídricos. En efecto, mediante Decreto Supremo n° 023-2014-MINAGRI y Resolución Jefatural n° 007-2015-ANA, se modificó el procedimiento para la aprobación de una Licencia de Uso de Aguas, simplificando dicho trámite y aprobando medidas que promueven la formalización de los permisos para el uso del agua.

5. CONCLUSIONES

Pese a los intentos de crear un marco legislativo propiamente ambiental, hoy en día cada sector sigue regulando los temas ambientales que le corresponden a su actividad, salvo por aquellos recursos comunes que comparten las diversas actividades económicas (por ejemplo, recursos hídricos o residuos sólidos). En un plano institucional, podemos señalar que hemos pasado de ser un país con un modelo en el que no existía un Ministerio u organismo rector en materia ambiental a uno de concentración bajo el mando del actual Ministerio del Ambiente, el cual centraliza y adscribe a su vez a todos los órganos que hoy en día ejercen competencias ambientales normativas, de evaluación, fiscalización y sanción.

En términos generales, el nivel de exigencia de las normas de protección ambiental iniciaron siendo muy severas, razón por las cuales se buscó flexibilizar el marco normativo para hacerlo atractivo para los inversionistas, mediante el DL757. Esta situación se mantuvo sin muchas variaciones hasta que en el 2006, el Estado Peruano suscribió el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, el cual obligó a Perú a adecuarse a los estándares ambientales mundiales, los cuales resultaban por lejos, mucho más exigentes de las existentes en dicho momento en el Perú.

Durante la primera década del 2000, el Perú tuvo un gran crecimiento económico en base a medidas legales y económicas que tenían como objetivo promover las inversiones privadas, generando seguridad jurídica para los inversionistas con entidades fiscalizadoras poco activas. Cabe notar, que a partir de la entrada en funcionamiento de OEFA, las acciones de fiscalización en materia ambiental y la cantidad de sanciones que empezó a aplicar dicha entidad se incrementaron sustancialmente. Se pasó de una

fiscalización ambiental débil, a una fiscalización proactiva que empezó a generar recelo y desconfianza a los inversionistas privados, debido al énfasis represivo que asumió dicha entidad en el ejercicio de sus funciones de sanción.

Ahora que la economía peruana ha venido sufriendo una desaceleración económica, el Gobierno peruano ha optado por aprobar medidas legales que nuevamente busquen promover la inversión en el país, sobre todo relacionadas a simplificar la tramitación de permisos y controlar las funciones sancionadoras de las entidades en materia ambiental, buscando así crear un mejor contexto para la ejecución de proyectos y actividades de inversión privada.

Así, el Gobierno peruano ha considerado razonable frenar las potestades sancionadoras de OEFA como una de las formas de atraer nuevamente la inversión al país, estableciendo un régimen temporal en el cual la imposición de una sanción administrativa no sea la primera opción de OEFA, sino la aplicación de medidas que busquen corregir aquellas acciones que sean contrarias a la legislación ambiental actual, es decir, estas nuevas medidas buscan pasar de un régimen sancionador represivo a uno correctivo.