

LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Dr. César Bazo Ibarburo

Abogado, docente de la Facultad de Derecho, UNIFÉ

I. INTRODUCCIÓN

Mediante Ley N° 27746 del 20 de Abril del 2001, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" del 23 del mismo mes, el Congreso de la República promulgó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, norma cuya expedición era indispensable para resolver, delimitar y solucionar muchos de los problemas que se viene presentando en los procesos de evaluación dentro del Sector Público como del Privado.

En efecto, sobre la forma, modo y características de llevar a cabo una evaluación ambiental, existe una vasta legislación tanto genérica como sectorial que hacían imprescindible la aplicación de un sistema y principios comunes al amparo de una autoridad competente que dirija, supervise, controle y maneje la política ambiental en coordinación con las oficinas sectoriales, en razón a la actividad especializada de cada una de ellas y tomando en cuenta la participación ciudadana o consulta pública a fin que el proceso de evaluación considere las preocupaciones, intereses, entorno ecológico, etc., que rodean a los individuos, pueblos y regiones que puedan verse afectados por el proyecto u obra.

En tal sentido y a manera de ilustración, me permito mencionar algunas de las principales normas que regulan en forma genérica los procesos evaluativos del ambiente cuya diversidad imponía la presencia de un Sistema Nacional de Evaluación.

NORMAS GENERALES:

- Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, modificatorias, derogatorias y conexas; publicado el 08/09/90.
- Ley N° 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM); publicada el 22/12/94.
- Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada; publicado el 13/11/91.
- Ley N° 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades; publicada el 13/05/97.

- D.S. 056-97 PCM: Casos de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Programas de Manejo y Adecuación Ambiental (PAMA) que requieren de aprobación del INRENA; publicado el 19/11/97; modificado por el D.S. N° 061-97-PCM, publicado el 04/12/97.

SECTOR AGRARIO:

- Ley N° 26744, que prohíbe el uso, fabricación e importación de todos los productos agroquímicos, que para comienzos del año 2000, su composición y calidad no cuenten con un EIA aprobado por autoridad competente; publicada el 18/01/97.
- D.S. N° 011-97 AE, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505, vinculada con la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras de las comunidades campesinas y nativas, y predios rústicos del país. Norma que regula aspectos vinculados con la protección ecológica especialmente en la Amazonía Peruana; publicado el 13/06/97.
- Resolución Ministerial N° 0369-94-AG, que establece la apertura de un Registro de Empresas e Instituciones calificadas para ejecutar estudios de impacto ambiental en materia agraria en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); publicada el 15/07/94.
- Resolución Jefatural N° 021-95-INRENA, que aprueba la Guía para la formulación de términos para los estudios de impacto ambiental en el Sector Agrario, publicada el 09/03/95.

SECTOR ENERGÍA Y MINAS:

- Decreto Supremo N° 012-99-EM, en que se contempla disposiciones referentes a las funciones y atribuciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) del Ministerio de Energía y Minas; publicado el 30/04/99.
- D.S. N° 05-99-EM, conteniendo disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAA) relacionadas con los es-

tudios de impacto ambiental y otros; publicado el 28/09/99.

- Res. Ministerial N° 580-98 - EM / VMM, vinculada con el Registro de Entidades autorizadas a realizar estudios de impacto ambiental en el Sector Energía y Minas; publicada el 27/11/98.
- Resolución Ministerial N° 728-99-EM / VMM, que reglamenta la participación ciudadana en el procedimiento de estudios de impacto ambiental presentados al Ministerio de Energía; publicada el 09/01/2000.

SUB - SECTOR MINERÍA:

- Decreto Supremo N° 016-93-EM y sus modificatorias, D.S. N° 059-93-EM, D.S. N° 029-99-EM, y D.S. N° 058-99-EM, que reglamentan la protección ambiental en la actividad minero-metalúrgica.
- Resolución Directoral N° 013-95-EM / DGAA, que aprueba las guías para la elaboración de los Programas de Adecuación y manejo Ambiental (PAMA), en el sub-sector minero; publicada el 31/03/95.

SUB - SECTOR ELECTRICIDAD:

- Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en actividades eléctricas; publicado el 08/06/94.
- Resolución Directoral N° 033-96-EM. / DGAA, que aprueba la Guía Ambiental para la elaboración de estudios de impacto ambiental en el sub-sector eléctrico; publicada el 05/12/96.

SUB- SECTOR HIDROCARBUROS:

- Decreto Supremo N° 046-93-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en actividades de Hidrocarburos; publicado el 12/11/93 y modificado por los Decretos Supremos N° 09-95-EM y 011-99-EM.
- Resolución Directoral N° 14-95-EM-DGAA, que aprueba las guías para la elaboración de Estudios de Impactos Ambientales (EIA) y elaboración de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) en el sub- sector de hidrocarburos; publicada el 31/03/95.

INDUSTRIA:

- Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de Actividades de la Industria manufacturera; publicado el 01/10/97.
- Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM, que aprueba guías para la elaboración de Estu-

dios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental etc.; publicada el 04/10/99.

SECTOR PESQUERÍA:

- Decreto Supremo N° 004-99-PE, Reglamento General para la Protección Ambiental en las Actividades Pesqueras y Acuícolas publicado el 28/03/99, modificado por el D.S. 016-99-EM; publicado el 12/09/99.
- Resolución Ministerial N° 322-95-PE, que establece el sistema de evaluación y calificación del Estudio de Impacto Ambiental; publicada el 24/06/95.
- Resolución Ministerial N° 300-99-PE, que aprueba el formulario para Declaración de Impacto Ambiental; publicada el 27/10/99.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA:

- Ordenanza N° 062-94-MLMA, Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima, Título VII, Conservación y Protección Ambiental, Cap. VI, Estudio de Impacto Ambiental; publicada el 18/08/94 y la fe de erratas el 24/09/94.
- Ordenanza N° 184, que aprueba la Ordenanza sobre la Zona de Reglamentación Especial de los Pantanos de Villa y Zonas de Amortiguamiento; publicada el 11/11/98. etc.

II. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Tratándose de un breve artículo, preparado más con fines didácticos que analíticos sobre la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, cabe una revisión previa de los antecedentes, conceptos, naturaleza y características del proceso de evaluación.

En efecto, desde que el biólogo alemán Ernst Heinrich Haeckel en 1869 dio nacimiento al concepto *fitoecología* como parte de la Botánica dedicada al estudio de las interrelaciones entre los organismos vivos y su respectivo ambiente físico, nació una preocupación que ha ido creciendo e interpolándose en todas las actividades y ciencias relacionadas con el conservacionismo, protección de los recursos naturales y desarrollo del hombre dentro de un medio ambiente vivencialmente cada vez más amplio.

El estado de deterioro que acusa en la actualidad el medio ambiente es producto de una serie de factores o causas cuya fuente podemos encontrarla en la rela-

ción hombre naturaleza y en el proceso histórico-social que lo sustenta.

El hombre, a través de su desenvolvimiento natural, convive, modifica y domina la naturaleza por ser un ser viviente con inteligencia, capacidad de entendimiento y razonamiento. Los demás organismos vivientes, en cambio, viven sometidos a la naturaleza, son objetos pasivos de la historia, como decía Engels, que cuando toman parte en ella, ocurre sin su conocimiento o deseo.

Desde este punto de vista, podemos afirmar que la problemática *hombre, recursos naturales y entorno ambiental* es tan antigua como el propio ser humano que poco a poco fue observándola, interpretándola, comprendiéndola, modificándola y dominándola hasta donde su entendimiento se lo va permitiendo.

Sin embargo, podemos decir que la Ecología -el medio ambiente, su protección, el desarrollo sustentable o sostenido- como ciencia organizada, data prácticamente de principios del siglo XX, momento en que como señala el profesor Pierre Foy Valencia ("En busca del Derecho Ambiental"), "*La Ecología se convertirá en una preocupación epistemológica y punto de partida interdisciplinaria entre diversos saberes científicos y sociales en general*".

En las décadas de los años 60 y 70 con las primeras conferencias, reuniones y encuentros, el medio ambiente va cobrando un amplio reconocimiento y va constituyendo su protección, una necesidad, así como, la incorporación de la variable ambiental en un factor de garantía del progreso, ya que se comienza a detectar y percibir un permanente agravamiento de los problemas ambientales, tanto globales como parciales que es necesario prevenir, pero sin limitar el desarrollo o progreso que es consustancial a la naturaleza misma del hombre.

El creciente número de tratados internacionales ambientales suscritos por la comunidad internacional (el Perú entre ellos), han permitido el surgimiento y consolidación de políticas, prácticas y principios jurídicos sobre la materia. La protección ambiental no puede plantearse como un dilema frente al desarrollo, sino como uno de sus elementos.

Un desarrollo sustentable debe promover la conservación de los recursos naturales y genéticos, por ello dicho, debe ser técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable. El crecimiento

económico y la protección ambiental son aspectos que deben complementarse. Nuestro Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, basado seguramente en este principio, considera como Patrimonio Natural de la Nación, la diversidad ecológica, biológica y genética (art. 36). Concordante con esta posición, la Ley N° 26821, "Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales", asume tal orientación al contemplar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo las condiciones y modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con el Código del Medio Ambiente y los convenios internacionales ratificados por el Perú.

Conforme lo refiere el CONAM en su publicación "Principios de Evaluación de Impacto Ambiental", Lima, 1999, en las décadas recientes, muchos países han tomado acciones positivas para proteger los recursos naturales y la salud pública contra la contaminación ambiental, a fin de restaurar y mejorar la calidad de su medio ambiente desarrollando estrategias de procedimiento y técnicas para evaluar los cambios ambientales potenciales: Parte integral de este objetivo es el desarrollo de procedimientos sistemáticos de Evaluación Ambiental (EA).

En 1987, como parte de los acuerdos y planteamientos formulados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, efectuada en Estocolmo - Suecia, en Junio de 1972, y dentro de los actos preparatorios para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se efectuó igualmente en Junio de 1992, denominada Conferencia Cumbre de Río de Janeiro y que tuvo un carácter evaluativo de lo actuado por los países del mundo en los últimos 20 años (1972 - 1992), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente - PNUMA, definió las "Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental".

El Perú en la Constitución Política de 1979, promulgada luego de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972, recogió en su articulado normas protectoras de los recursos naturales y medio ambiente, como es de ver en el Cap. II del Título III, Art. 119°: "El Estado evalúa y preserva los recursos naturales. Asimismo, fomenta su racional aprovechamiento..."; Art. 123°: "Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del

paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

Regresando al PNUMA, el Consejo de Administración en su decisión 14/25 de 17/06/87, entendió por evaluación de impacto ambiental, el: «Examen, análisis y evaluación de unas actividades planeadas con miras a lograr un desarrollo que desde el punto de vista del medio ambiente sea adecuado y sostenible».

Sobre la base de esta definición han surgido diferentes variantes en muchos de los países suscriptores de la Convención e instituciones internacionales, como por ejemplo, la resumida por la Fundación MAPFRE, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, IIED.

“La evaluación de Impacto Ambiental es una herramienta preventiva y predictiva de incidencias significativas que se incorporan a un procedimiento jurídico - administrativo y la Evaluación Ambiental es un proceso de investigación diagnóstica de una realidad determinada”.

Aunque no es el tema central, estas precisiones las estimo necesarias por cuanto la legislación, la política ambiental y la doctrina están distinguiendo entre estudio de impacto ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental.

La Evaluación Ambiental es considerada en principio, un Sistema de Advertencia temprana, un proceso de análisis continuo que protege los recursos ambientales sensibles contra daños injustificados o no anticipados.

Como señala el Consejo Nacional del Ambiente - Lima 1999- la mayoría de las estrategias de Evaluación (EA), se derivan de requisitos establecidos que deben considerarse durante la planificación de proyectos menores o mayores que pudieran, una vez construidos y en operación, cambiar la naturaleza o la calidad de los recursos ambientales tanto naturales como artificiales.

La Constitución Política del Perú de 1993, promulgada luego de la Conferencia Cumbre de Río de Janeiro de 1992, contempla nuevamente con carácter constitucional (como se recomendó en las dos últimas conferencias) una normatividad básica, principista y promotora en defensa del Ambiente y los Recursos Naturales (Arts. 67°, 68° y 69°) en los que se reconoce al Estado la facultad de determinar la política nacional

del ambiente. Promover el uso sostenible de los recursos naturales, la obligatoriedad de estimular la conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas; así como, la promoción y desarrollo sostenible de nuestra Amazonía, uno de los más importantes ecosistemas del planeta. Lo expuesto, sin perjuicio de lo señalado en el inc. 22 del art 2° de la Constitución, en el Capítulo de los Derechos Fundamentales de la Persona, precisa que: “Toda persona tiene derecho: ...a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.”

Nuestro Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales - Decreto Legislativo N° 613 del 10 de Octubre de 1990 - promulgado durante el período comprendido entre las mencionadas Conferencias de 1972 y 1992 y, con posterioridad a la Decisión 14/25, adoptada por el Consejo de Administración de PNUMA (17/06/87) sobre Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental, contempló con mayor amplitud la necesidad de estudios de impacto ambiental previos a cualquier obra o actividad (Arts. 8° al 13°) de los cuales han sido derogados los Arts. 8° y 12°, por la Primera Disposición Final y Art. 51 del D. Leg. N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (08/11/91) que a su vez fue modificado por la Ley 26786 - Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades.

Se encuentran vigentes, en tanto, los siguientes artículos:

Art. 9°.- Sobre contenido de los estudios.

Art. 10°.- Sobre entes autorizados para elaborar los estudios.

Art. 11°.- La disponibilidad de los estudios al público en general.

Art. 13°.- Sobre la exigibilidad de estudios para casos de obras que provoquen impactos negativos en el ambiente.

Art. 62°.- Sobre solicitudes de concesión de beneficio que deberá incluir un estudio ambiental y que seguramente serán materia del Reglamento de la Ley del Sistema (27446).

Art. 118°.- Sobre la responsabilidad solidaria entre los titulares de actividades y los profesionales que suscriban los estudios, en los casos de proyectos u obras que causaron el daño.

III. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En los últimos años, como lo observa muy bien el CONAM en su citada publicación, en el mundo se viene observando en forma creciente el desarrollo de evaluación de impacto ambiental para proyectos y obras como una respuesta a la inquietud de los inversionistas u organismos internacionales, con el propósito de ir formando conciencia sobre la cooperación de análisis preventivos que permitan disminuir los costos ambientales y reducir el campo de acción de potenciales conflictos frente a situaciones que degradan el medio ambiente y los recursos naturales.

Los resultados y observaciones por parte de los países en vías de desarrollo, muestran que aún existen grandes desafíos que hacen necesario el perfeccionamiento de los procesos de evaluación, para cuyo efecto reclaman exigencias legales, proposiciones o acuerdos por parte de los Organismos Internacionales competentes.

En esta perspectiva, entre otros aspectos se vienen estudiando y elaborando metodologías, guías, estudios que unifiquen todas estas actividades tanto a nivel nacional como internacional, entre los que se encuentran la sistematización de los procesos de evaluación de impacto ambiental determinando sus características, métodos, criterios, preparación de términos, etc.

Actualmente, son muchos y variados los sistemas existentes, siendo algunos de estos los utilizados por países como: EE.UU, España, Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, o propuestos por organismos como el BID, Banco Mundial, que se vienen constituyendo en modelos.

En el Perú, el CONAM, organismo descentralizado con personería jurídica de derecho público interno, que goza de autonomía y depende del Presidente del Consejo de Ministros, con el carácter de Órgano Rector de la Política Nacional Ambiental, ha previsto en un importante estudio los beneficios de un SEIA que, por venir de la institución en referencia, me permito resumir algunos de sus enunciados:

- Contribuir al establecimiento de una política ambiental sustantiva y general.
- Permitir que el sistema califique si una o un conjunto de actividades son o no compatibles con lo formulado por la política ambiental del país.
- En acción preventiva, permitir que el SEIA iden-

tifique por adelantado las acciones que podrán generar efectos adversos sobre los recursos naturales y medio ambiente.

- Establecer mecanismos normativos que permitan un examen metódico de todas las acciones que podrían afectar el medio ambiente.
- Comparar en forma objetiva y sistemática las alternativas viables para identificar y seleccionar lo menos dañino para el medio ambiente.
- Predecir e identificar la participación ciudadana, constituyendo una instancia de comunicación, participación y cooperación entre el Estado y el sector productivo (público y privado) y la comunidad.
- Establecer criterios de protección ambiental para el cuidado de los recursos naturales y la salud pública, etc.

La Ley 27445 del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, recogiendo los estudios propuestos por CONAM, las experiencias internacionales y opiniones de órganos competentes del sector público y privado, ha recogido dentro de un marco genérico, las propuestas, sugerencias y experiencias conocidas, dejando para el reglamento muchos aspectos de orden administrativo, procedimientos, difusión y participación comunitaria, a fin de darle mayor agilidad a la norma.

El Reglamento, según la Primera Disposición Final deberá ser aprobado por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por los Ministros de los sectores involucrados. Dado el carácter global, amplio, supranacional e interdisciplinario que tiene la problemática ambiental, estimo que todos los sectores están involucrados, por lo que los respectivos Ministros deberán refrendar la norma reglamentaria.

La ley está compuesta de cinco capítulos, 18 artículos una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

Tiene por finalidad:

- a) La creación de 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.
- b) El establecimiento de un proceso uniforme que comprende los requerimientos, etapas y alcan-

ces de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos de inversión.

- c) El establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley, se comprende dentro de ella a los Proyectos de Inversión pública y privada que impliquen actividades, construcciones u obras que pueden causar impactos ambientales negativos, según disponga el Reglamento.

En este sentido, la disposición es similar a la propuesta en el proyecto del CONAM y la estimamos pertinente considerando que el artículo II del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, establece que los recursos naturales constituyen patrimonio común de la Nación y, su protección y conservación son de interés social, siendo deber del Estado proteger el ambiente en todas sus formas.

El capítulo V, referido a las autoridades competentes, determina como organismo coordinador del Sistema (SEIA) al Consejo Nacional del Ambiente, lo que concuerda con la Ley N° 26410 del citado Organismo, según la cual tiene como objetivo planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación. Sin embargo, cuando el artículo 17, se refiere a las funciones del organismo coordinador, considero vía interpretación, que se tratan de nuevas funciones del CONAM, (como organismo coordinador) que no modifican las estipuladas en su Ley Orgánica, salvo que algunos de los incisos se opongan a lo dispuesto por la Ley del Sistema (Segunda Disposición Final).

Los artículos relacionados con la categorización de los proyectos de acuerdo al riesgo ambiental, al procedimiento, etc., su aplicación se deja a lo que disponga el Reglamento, cuando éste se expida, conforme lo señala la única disposición Transitoria.

Finalmente, la participación ciudadana, contemplada en el artículo 14 y regulada también por el Reglamento, resulta pertinente y además complementaria a

normas vigentes que así lo disponen como el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, artículos III, VI, y X del Título Preliminar y artículos 6, 34, y 35 de su texto; Ley 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos; Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales (Ley 26821, Art. 5) y muchas otras normas sectoriales.

IV. BIBLIOGRAFÍA.

FOY VALENCIA, Pierre. *"En busca del Derecho Ambiental"*; Derecho y Ambiente - Fondo Editorial de la PUC del Perú, Lima, 1997.

TRAZEGNIES, Fernando de. *"Al borde del Abismo"*; Derecho y Ambiente - Fondo Editorial de la PUC del Perú, Lima, 1997.

ITURREGUI, Patricia. *"Derecho Internacional Ambiental"*; Derecho y Ambiente - Fondo Editorial de la PUC del Perú, Lima, 1997.

PULGAR VIDAL, Manuel. *"La Evaluación del Impacto Ambiental en el Perú"*; (documento de trabajo); Primera Edición, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima 2000.

Consejo Nacional del Ambiente. *"Principios de Evaluación de Impacto Ambiental"* - CONAM, 3ra Edic. Lima, 1999.

Consejo Nacional del Ambiente. *"Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental"* - CONAM, 1ra Edic, Lima 1999.

Banco Mundial. *Libro de Consulta para evaluación ambiental, políticas procedimientos y problemas intersectoriales* - Trabajo Técnico N° 140, Vol II ipm; en español, Washington D.C. 1991.

ANDALUZ Carlos y VALEZ, Walter. *"Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales"* Edic. Proterra, 3ra Edic. Lima, 1999.

Legislación: Constitución Política de 1979, Constitución Política de 1973, Ley N° 27446 Dec. Legislativo N° 757, Ley 26821, etc.