

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

I. Antecedentes

El artículo 67° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado determina la Política Nacional del Ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. Esta Política fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, el 23 de mayo de 2009.

Por su parte, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en su artículo 24°, señala que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta de acuerdo a Ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional.

Asimismo, el referido dispositivo señala que los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben ser de igual modo desarrollados de conformidad con las normas de protección ambiental específicas sobre la materia.

En este sentido, mediante Ley N° 27446, modificada por el Decreto Legislativo N° 1078, se estableció el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el cual constituye un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos ambientales negativos, el cual comprende dentro de su ámbito de aplicación, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas, así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que incluyan actividades, construcciones y obras, así como actividades comerciales y de servicios, que sean susceptibles de causar impactos ambientales negativos; y, regula la debida aplicación de los criterios, instrumentos y procedimientos de la evaluación de impacto ambiental, así como el aseguramiento de la participación ciudadana.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, que contribuye a hacer más eficiente la planificación y ejecución de las actuaciones, así como la toma de decisiones; debiendo ser utilizada por los titulares y por las autoridades competentes para determinar la viabilidad ambiental y contribuir a la mayor eficacia y eficiencia de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el Reglamento y las demás normas complementarias.

El artículo 7° literal f) del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente estableció entre sus funciones específicas, la de dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1078 establece que el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros refrendado por el Ministerio del Ambiente, aprobará el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.



En este contexto, el Ministerio del Ambiente, tomando en consideración los avances efectuados por el ex Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, en su momento y continuando con la revisión del proyecto de Reglamento de la Ley 27446, puso a consulta pública el documento, mediante R.M N°041-2008 MINAM publicada el 27.09.08 al 27.10.08.

Sobre los comentarios y aportes recibidos, se modificó el Proyecto de Reglamento y se presentó a sesión del Consejo de Ministros en diciembre de 2008, quedando pendiente en agenda.

Un nuevo proceso de consulta realizado a través de la página web del MINAM entre el 15.05.09 y el 15.06.09, motivó el recojo de nuevos comentarios y observaciones de parte de las autoridades sectoriales y de los gremios de la industria principalmente, lo cual sirvió como base para la realización de reuniones con los sectores interesados para el análisis del Proyecto.

Finalmente, el proyecto de Reglamento se presentó al Consejo de Ministros en agosto de 2009, siendo objeto de nuevos comentarios en cuestiones relacionadas a normas sobre el procedimiento administrativo y las adecuaciones al mandato de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, las mismas que fueron subsanadas por el MINAM, con lo cual quedaría apta para su nueva presentación en la próxima sesión del Consejo de Ministros a realizarse el día miércoles 23 de Setiembre de 2009.

II. Sobre el contenido del Decreto Supremo

El Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, consta de siete seis (06) Títulos, cuatro (04) capítulos, ochenta y uno (81) artículos, seis (03) Disposiciones Complementarias Finales, una (01) Disposición Complementaria Transitoria y siete (07) Anexos.

El Título I está referido a las Disposiciones Generales. En este capítulo se aborda el objeto de la norma, su ámbito de aplicación, los principios a aplicarse dentro del sistema, las entidades que conforman el SEIA, las funciones de las autoridades competentes, las funciones de las autoridades en los niveles regionales y locales en el SEIA, las funciones de las autoridades en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, los instrumentos de gestión ambiental del SEIA y los instrumentos complementarios del SEIA.

El Título II regula el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión, los procesos de evaluación, la obligatoriedad de la certificación, alcances de la certificación ambiental, las autoridades competentes para la certificación, las políticas, planes y programas que se someten a la evaluación ambiental, los proyectos de inversión que están sujetos al SEIA, la actualización del listado de proyectos de inversión sujetos al SEIA, los proyectos y actividades no comprendidos en el SEIA, la evaluación, conservación y valoración del Patrimonio Natural, la valoración económica del impacto ambiental, la estrategia de manejo ambiental, los planes que contienen los estudios ambientales, la actualización del estudio ambiental, las medidas de cierre y abandono, la certificación ambiental de proyectos de inversión pública, su clasificación, las opiniones técnicas, su clasificación, los contenidos del EIA, la presentación, plazos, emisión de la Resolución, el inicio de actividades, la pérdida de la certificación ambiental, entre otros.

El Título III contiene las disposiciones sobre el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica de las políticas, planes y programas públicos, estableciendo así, la finalidad de la Evaluación



Ambiental Estratégica (EAE), su carácter previo, contenidos mínimos, aprobación, además del seguimiento y control de la misma.

El Título IV regula el acceso a la información y la participación ciudadana. De esta manera, este título reafirma el carácter público de la información de la evaluación de impacto ambiental, así como el dinamismo y flexibilidad del proceso de participación ciudadana. Además de ello, se hace hincapié en el deber del Estado de salvaguardar los derechos de las comunidades campesinas reconocidas en la Constitución, promoviendo la participación ciudadana efectiva de aquellas que se encuentren en el área de influencia del proyecto.

El Título V se refiere al registro de entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales. En este sentido, se señala que sólo podrán elaborar estudios ambientales comprendidos en el SEIA, aquellas entidades que se encuentren inscritas en el referido registro y cumplan con las condiciones establecidas en la reglamentación especial de la materia.

El Título VI regula el seguimiento y control del SEIA. De este modo, se establece las funciones que comprende el mismo, quiénes son los responsables de la supervisión, fiscalización y sanción, los incentivos, los informes ambientales a presentarse sobre el monitoreo ambiental y del cumplimiento de las obligaciones derivadas del estudio ambiental, como también las acciones de vigilancia en el ámbito del sistema nacional de evaluación ambiental.

Las Disposiciones Complementarias Finales son tres y contemplan las acciones ejecutadas durante y después de un Estado de Emergencia declarado oficialmente por eventos catastróficos, la aplicación supletoria de la Ley N° 27444 en el marco del procedimiento administrativo para la obtención de la Certificación Ambiental, así como a los procedimientos sectoriales, regionales o locales de la materia; y los plazos correspondientes a la primera actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, considerado en el Anexo II.

La Única Disposición Complementaria Transitoria, regula aquellos aspectos vinculados al registro de entidades autorizadas para realizar supervisión con fines de fiscalización ambiental. Asimismo, regula la implementación del Registro de entidades autorizadas para elaborar Estudios Ambientales que está a cargo del MINAM.

III. Principales Aspectos del Proyecto de Decreto Supremo

3.1 Ámbito de aplicación

Se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del SEIA, las políticas, planes y programas propuestos por las autoridades de nivel sectorial nacional, regional y local que pudieran originar implicaciones ambientales significativas, así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto propuestos por personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, que comprendan obras, construcciones y actividades extractivas, productivas, comerciales, de servicios, entre otros, que sean susceptibles de causar impactos ambientales significativos de carácter negativo y que vayan a ejecutarse dentro del territorio nacional, incluyendo las áreas marítimas e insulares.

Como se aprecia, se ha establecido a través del reglamento, diversas modalidades de gestión de la EIA para que sean aplicables a los diversos proyectos de inversión que están



comprendidos en el SEIA desde grandes proyectos de minería o hidrocarburos, hasta proyectos más pequeños o dispersos como los de industria, pesquería, de servicios, entre otros.

3.2 Sobre el rol del organismo rector

El Reglamento reafirma lo ya establecido en el artículo 16° de la Ley N° 27446, el cual establece que el Ministerio del Ambiente – MINAM, es el encargado de dirigir y administrar el SEIA.

De esta manera, se han establecido las funciones del MINAM en el marco del SEIA, a fin de asegurar el carácter transectorial del mismo y la debida coordinación en la administración, dirección y gestión del proceso de evaluación de impacto ambiental.

3.3 Disposiciones aplicables a los proyectos de inversión

En el presente Reglamento, se aclara qué tipo de proyectos de inversión ingresan al SEIA, y en este sentido, se señala que se le aplican todas las disposiciones sobre el SEIA y sus normas complementarias. Asimismo, se señala que aquellos proyectos que no están sujetos al SEIA, deben cumplir lo señalado por el marco legal vigente en materia ambiental, debiendo el titular del proyecto, cumplir todas las normas generales emitidas para el manejo de residuos sólidos, aguas, ruidos, suelos, conservación del patrimonio natural y cultural, zonificación, construcción y otros que pudieran ser aplicables.

3.4 Precisión del carácter dinámico de la Evaluación de Impacto Ambiental

Se ha precisado el carácter dinámico de la Evaluación de Impacto Ambiental, con la finalidad de evitar que el Plan de Manejo Ambiental, y los estudios ambientales en general, se mantengan como instrumentos estáticos, rígidos e inaplicables a lo largo del proyecto de inversión incurso en el SEIA.

De este modo, se establece que el Plan de Manejo Ambiental, el Plan de Contingencias, el Plan de Relaciones Comunitarias, el Plan de Cierre o Abandono y otras partes del estudio ambiental, deben ser actualizados cada cinco (05) años del inicio de las actividades del proyecto de inversión, debiendo precisarse sus contenidos, así como las eventuales modificaciones de la Estrategia de Manejo Ambiental.

3.5 Proyectos de Inversión Pública

Para evitar conflictos en la evaluación de proyectos de inversión pública, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se ha dispuesto que la evaluación ambiental de dichos proyectos, queda sujeta al SEIA, siendo de aplicación complementaria, el SNIP.

3.6 Otorgamiento de licencias, derechos y autorizaciones

Se reitera la necesidad de la certificación ambiental, antes del otorgamiento de cualquier otra licencia, derechos y autorizaciones para el inicio de un proyecto de inversión; sin embargo, para beneficiar la inversión pública y promover la celeridad de los procedimientos, se establece que el titular del proyecto podrá iniciar trámites administrativos que tenga como requisito la certificación ambiental, antes de que se apruebe ésta, siempre que la autoridad antes de emitir la Resolución de aprobación correspondiente, cuente con la certificación ambiental.



Estos trámites se podrían efectuar por cuenta y riesgo del titular del proyecto, y en este sentido, en caso de denegatoria de la certificación ambiental, no genera la obligación de devolución o la posibilidad de reutilizar los montos pagados por el titular por concepto de derechos, tasas o similares, derechos adquiridos, ni responsabilidad para las autoridades intervinientes.

3.7 Procedimiento de evaluación y certificación ambiental

Se regula el procedimiento evaluación y certificación ambiental, estableciendo plazos máximos de evaluación, y regulando los momentos en los que podrán participar otras autoridades en el procedimiento, mediante sus opiniones técnicas, así como la intervención de la población en el proceso de participación ciudadana.

Esta regulación permite establecer criterios uniformes en la evaluación del procedimiento.

3.8 Glosario de términos

Se ha incluido un glosario de términos como anexos a la presente norma, a fin de contribuir con la comprensión de la misma, por parte de toda la ciudadanía. Dichos términos se encuentran concordados con la legislación vigente.

3.9 Adecuación del contenido

Se ha adecuado el contenido, incorporando regulaciones sobre la EAE, el Registro de Consultoras, además del listado de los proyectos que ingresan al SEIA, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley.

IV. Análisis Costo – Beneficio

Para el análisis costo – beneficio del presente Reglamento, se ha realizado una evaluación de los sujetos y factores implicados, así como las ventajas y desventajas de la aplicación de la misma. Para ello se han usado criterios de análisis aplicados a los proyectos públicos, los cuales suponen que el interés público está por encima de los intereses privados.

El análisis se ha dividido en cuatro partes:

4.1 Sujetos

El Reglamento de la Ley N° 27446 está relacionado principalmente con la actuación de los siguientes sujetos:

- a) El Estado a través de las autoridades competentes que participan en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- b) Inversionista o titular de los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.
- c) Las empresas consultoras.
- d) La sociedad civil.



4.2 Costos del Reglamento

a) Costos para el Estado

La implementación del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental no implicará un incremento de costos a la administración, pues la adecuación a este Sistema era una obligación preexistente a la emisión del presente Reglamento.

Por otro lado, la implementación de un Sistema electrónico para los informes que deberán remitir al Ministerio del Ambiente (MINAM) sobre el SEIA, implicará un costo adicional al Estado, el cual sin embargo, se recuperará a nivel de organización y costo por horas de trabajo de los funcionarios públicos.

El Estado también asumirá un costo en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), sin embargo, este costo rebotará en una evaluación transectorial integrada y ordenada, sobre proyectos específicos, de acuerdo a lo que establezca el MINAM.

b) Costos para el inversionista

La implementación del presente Reglamento, no implicará costos para los inversionistas.

c) Costos respecto de las empresas consultoras

Las empresas consultoras tendrán que asumir el costo de inscribirse en el Registro de entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales; sin embargo, la propuesta de Reglamento, es que este Registro sea único, así que este único costo tendrá como contraprestación, la inscripción en un único Registro, evitando varios procedimientos ante diversas autoridades administrativas.

d) Costos respecto de la sociedad civil

La implementación del presente Reglamento, no implicará costos para los inversionistas.

4.3 Beneficios del Reglamento

a) Para el Estado

Permite tener un Sistema único e integrado de evaluación de impacto ambiental, con criterios uniformes, y lineamientos y procedimientos generales que guían los procedimientos, lo cual evita los costos de capacitación permanente de personal para la evaluación de impacto ambiental, pues el sistema es único.

También beneficia la organización interna de las autoridades que participan en la evaluación de impacto ambiental. Esto permite la emisión de resoluciones uniformes de los funcionarios públicos, en los procedimientos administrativos a su cargo.

Por otro lado, los sistemas electrónicos que se implementen, permitirá el manejo de información más organizado y centralizado, que favorecerá el acceso a la información más eficiente, tanto para los propios funcionarios de la autoridad, como para la participación ciudadana.



En el mismo sentido, la implementación de la regulación de la Evaluación Ambiental Estratégica permitirá la evaluación integral de proyectos públicos de naturaleza transectorial, lo cual repercutirá sobre la disminución de los costos para el Estado en su conjunto.

b) Para los inversionistas

- No estarán inmersos en cumplir con distintos procedimientos administrativos, en los cuales exista diversidad de criterios de evaluación.
- Podrán predecir en cada procedimiento, cual sería el resultado de la evaluación por parte de la autoridad competente.

c) Para las Empresas Consultoras

Se genera un beneficio para las empresas consultoras, pues a través del Registro de entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales, se evita la necesidad de obtener varios registros ante las distintas autoridades sectoriales.

d) Para la sociedad civil

- Se tendría mayor transparencia en la gestión de los instrumentos ambientales, sobre todo con la creación del sistema electrónico del registro integral de la información relativa al proceso de evaluación de impacto ambiental.
- Se establece un procedimiento de participación ciudadana que sería exigible a todas las actividades económicas comprendidas en el SEIA, lo cual resulta importante para poder tomar en consideración a la población involucrada y de este modo generando mayor transparencia por parte de la autoridad competente.

4.4 Conclusión

A partir del análisis de los costos y beneficios del Sistema y teniendo en cuenta que la norma es de interés público, es decir que predominan los intereses generales sobre los particulares y, que además contribuye al debido cumplimiento de lo establecido en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se concluye que los beneficios obtenidos con el presente Reglamento superan considerablemente sus costos, por lo que debería aprobarse en el más breve plazo posible.

V. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE VIGENCIA DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEIA

La Constitución Política del Perú, consagra el derecho de la persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida y el Estado orienta el desarrollo del país.

La Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, comprende en su ámbito de aplicación a las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los 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 significativos, por lo que es necesario emitir una norma reglamentaria que permita mayor eficacia en su aplicación, cuya función es precisar los



alcances de la ley, las definiciones, los criterios, instrumentos y procedimientos de la evaluación de impacto ambiental, así como el aseguramiento de la participación ciudadana.

Así, las autoridades administrativas en todos los niveles de gobierno podrán unificar criterios de evaluación, lo cual permitirá una mayor predictibilidad de sus decisiones, uniformizar las resoluciones que emiten y también promoverá la transparencia frente a los administrados y la población en general.

En este sentido, el presente Reglamento regula a la Evaluación de Impacto Ambiental, como un sistema integrado, regulando los instrumentos de gestión ambiental, e incluyendo una referencia a los mecanismos complementarios, con la finalidad de identificar con claridad las implicancias del funcionamiento del sistema.

De esta manera, el presente Reglamento tiene un impacto regulatorio positivo, por los siguientes motivos:

- Adecúa su contenido, a los términos y criterios de la legislación y mandatos legales vigentes.
- Reglamenta la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y en consecuencia, se cumple con la obligación legal que se había establecido respecto a la reglamentación de dicha Ley.
- Genera la obligación de todas las autoridades participantes en el Sistema, de adecuar su normativa ambiental a los instrumentos, criterios y lineamientos establecidos en la Ley N° 27446, y su Reglamento, generando la uniformidad de criterios en la evaluación del impacto ambiental.
- Regula la Evaluación Ambiental Estratégica, y el Registro de entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales, cumpliendo por tanto, con el mandato establecido por la propia Ley N° 27446.
- Establece claramente la delimitación de las funciones y facultades que les corresponden a las autoridades que participan en el Sistema, evitando por tanto los posibles conflictos de competencia.
- Para la evaluación de los proyectos de inversión pública, conecta el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, con el Sistema Nacional de Inversión Pública y define criterios claros de evaluación de impacto ambiental, para evitar conflictos en el funcionamiento de ambos sistemas.
- Establece la obligación de promover la participación ciudadana, conforme con lo establecido en la Constitución Política del Perú.
- Establece procedimientos claros para la evaluación de impacto ambiental, considerando los plazos y la participación de las autoridades correspondientes. De esta manera también se uniformiza el procedimiento.
- Define y uniformiza términos usados en la evaluación del impacto ambiental, lo cual permite aclarar conceptos poco claros, o interpretaciones diferentes que pudieran surgir durante la evaluación de impacto ambiental.

DG Políticas. MINAM
23.09.09

