



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**



**CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE REGULAR EL USO COMPARTIDO DE
LA LÍNEA BASE EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL**

TESIS

Para Optar el Título Profesional de

ABOGADO

Presentado por la Bachiller:

SHIRLEY SOLEDAD GUERRA CACHI

Asesor:

DR. ANNDY ROQUE JULCA

CAJAMARCA – PERÚ

2026



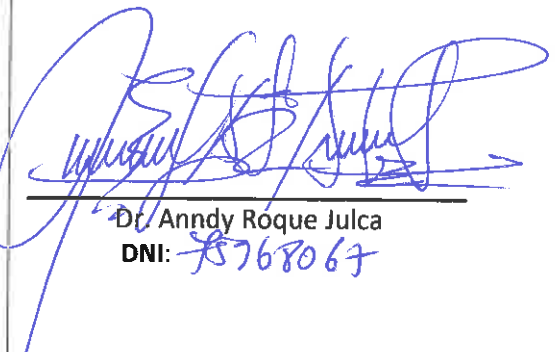
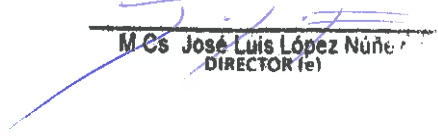
CONSTANCIA DE INFORME DE ORIGINALIDAD

1. Investigador:
Shirley Soledad Guerra Cachi
DNI: 76400492
Escuela Profesional - Facultad:
Escuela Profesional de Derecho – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
2. Asesor (a): Dr. Anndy Roque Julca
Departamento Académico:
Derecho.
3. Grado académico o título profesional para el estudiante
 Bachiller Título profesional Segunda especialidad
 Maestro Doctor
4. Tipo de Investigación:
 Tesis Trabajo de investigación Trabajo de suficiencia profesional
 Trabajo académico
5. Título de Trabajo de Investigación:

CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE REGULAR EL USO COMPARTIDO DE LA LÍNEA BASE EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

6. Fecha de evaluación: 03/03/2026.
7. Software antiplagio: TURNITIN URKUND (OURIGINAL) (*)
Porcentaje de Informe de Similitud: 6%.
8. Código Documento: oid:::1:3497197920
9. Resultado de la Evaluación de Similitud:
 APROBADO PARA LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES DESAPROBADO


Fecha Emisión: 12/03/2026.

<i>Firma y/o Sello Emisor Constancia</i>	
 _____ Dr. Anndy Roque Julca DNI: 5768067	 _____ M. Cs. José Luis López Nuñez DIRECTOR (e)

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Cajamarca, siendo las tres con treinta y cinco minutos de la tarde del día lunes 18 de mayo del dos mil veintiséis, reunidos en la Sala de Grados y Títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cajamarca, los integrantes del Jurado N° 04, presidido por la Dr. Cs. María Isabel Pimentel Tello e integrado por el Dr. Cs. Saúl Alexander Villegas Salazar, en su condición de Secretario; y, la M. Cs. Yorcka Uliana Torres Torres, en calidad de Vocal, designados mediante Resolución de Decanato N° 064-2026-FDCP-UNC, de fecha 28 de abril de 2026, con la finalidad de llevar a cabo la sustentación de tesis titulada: **“CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE REGULAR EL USO COMPARTIDO DE LA LÍNEA BASE EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL”**, presentado por la Bachiller en Derecho **SHIRLEY SOLEDAD GUERRA CACHI**, con la finalidad de optar el Título Profesional de Abogado.

En este sentido, se dio inicio al acto académico concediéndole a la sustentante el plazo reglamentario, luego de lo cual se procedió a formular observaciones y preguntas por partes de los integrantes del jurado evaluador, las cuales fueron absueltas por la bachiller en mención, posteriormente, se invitó a la sustentante a abandonar el recinto con la finalidad de deliberar y calificar su desempeño, siendo el resultado: **APROBADO POR UNANIMIDAD CON CALIFICATIVO DE DIECISEIS (16)**, con lo que concluyó el acto académico, siendo las cuatro y treinta minutos de la tarde, procediendo con la firma de los intervinientes.




Dr. Cs. María Isabel Pimentel Tello
PRESIDENTE



Dr. Cs. Saúl Alexander Villegas Salazar
SECRETARIO



M. Cs. Yorcka Uliana Torres Torres
VOCAL



Shirley Soledad Guerra Cachi
BACHILLER

A:

Dios, por iluminar mi camino, fortalecer mi espíritu y concederme la constancia necesaria para alcanzar esta meta académica.

Mi abuelita Eufemia y mi familia, por su apoyo incondicional, comprensión y aliento permanente, que fueron fundamentales para seguir adelante y hacer posible la realización de esta tesis.

*“El derecho del ser humano a un ambiente saludable
es inseparable del derecho a la vida misma.”*
Gro Harlem Brundtland.

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTO	VII
LISTA DE ABREVIACIONES	VIII
RESUMEN	IX
<i>ABSTRACT</i>	X
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	15
MARCO METODOLÓGICO	15
1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	15
1.1.1. Problemática	15
1.1.2. Planteamiento del problema	23
1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	23
1.3. JUSTIFICACIÓN	23
1.4. ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN: DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	25
1.4.1. Espacial	25
1.4.2. Temporal.....	25
1.5. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	25
1.6. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	27
1.6.1. De acuerdo al fin que se persigue.....	27
A. Básica	27
1.6.2. De acuerdo al diseño de investigación	27
A. Explicativa.....	27
B. Propositiva	28
1.7. HIPÓTESIS	28
1.8. COMPONENTES DE LA HIPÓTESIS.....	29
1.9. OBJETIVOS.....	29
1.10. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN	29

1.10.1. Genéricos.....	29
A. Deductivo	29
B. Analítico-Sintético	30
1.10.2. Propios del Derecho	31
A. Dogmático jurídico	31
B. Hermenéutico jurídico	32
1.11. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN	32
1.11.1. Técnicas	32
A. Observación documental	32
1.11.2. Instrumentos	33
A. Hoja guía de observación documental	33
CAPÍTULO II	34
MARCO TEÓRICO	34
2.1. FUNDAMENTO IUSFILOSÓFICO.....	34
2.1.1. Aspectos iusfilosóficos.....	34
2.1.2. Estado Constitucional de Derecho.....	38
2.2. DOCTRINAS, TEORÍAS JURÍDICAS, CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	42
2.2.1. Gestión ambiental	42
2.2.2. Procedimiento para obtener la certificación ambiental.....	85
2.2.3. Principios ambientales	91
2.2.4. Derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.....	97
CAPÍTULO III	103
CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS	103
3.1. La desnaturalización de la política de gestión ambiental	123
3.2. La contravención al principio de prevención, al principio de participación ciudadana y al principio precautorio.....	144

3.3. La vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.....	163
CONCLUSIONES	183
RECOMENDACIONES	184
LISTA DE REFERENCIAS.....	185

AGRADECIMIENTO

A Dios, por ser mi guía permanente, por otorgarme fortaleza, sabiduría y perseverancia a lo largo de todo este proceso académico, permitiéndome culminar satisfactoriamente la presente investigación.

Al Dr. Anndy Roque Julca, por acompañarme de manera constante durante el desarrollo de esta tesis, por sus valiosas enseñanzas, orientación académica y seguimiento permanente, así como por el apoyo brindado en todo momento, destacando su paciencia, responsabilidad y compromiso con nuestra formación profesional.

A mi madre, Vilma del Rosario Cachi Valencia, por su esfuerzo constante, por ser un ejemplo de lucha y dedicación, y por inculcarme valores fundamentales que han guiado mi vida personal y profesional.

A mi padre, por su apoyo moral incondicional, especialmente en los momentos difíciles, brindándome fortaleza y confianza para continuar y no rendirme.

A mis familiares, por sus muestras de cariño, comprensión y apoyo, que fueron un aliciente importante para la culminación de esta etapa académica.

LISTA DE ABREVIACIONES

Artículo: Art.

Constitución Política del Perú: Constitución.

EIA: Estudio de Impacto Ambiental.

EIA-sd: Estudio de Impacto Ambiental semidetallado.

EIA-d: Estudio de Impacto Ambiental detallado.

DIA: Declaración de Impacto Ambiental.

IGA: Instrumentos de Gestión Ambiental.

MINAM: Ministerio del Ambiente.

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

PPC: Plan de Participación Ciudadana.

TDR: Términos de Referencia.

SEIA: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

SENACE: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.

SERNAM: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

RESUMEN

La presente investigación tiene como finalidad realizar un análisis crítico sobre la regulación del uso compartido de la línea base ambiental establecida en la Ley N.º 30327, con el propósito de evaluar si esta resulta compatible con el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. En ese sentido, el estudio parte de la hipótesis de que dicha regulación, al estar orientada principalmente a facilitar la inversión privada, podría estar generando efectos jurídicos que no necesariamente favorecen una protección ambiental efectiva; asimismo, se plantea como objetivo general determinar cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de regular el uso compartido de la línea base ambiental dentro del proceso de certificación ambiental, a fin de comprender si esta medida fortalece o debilita la tutela del derecho ambiental reconocido constitucionalmente.

Desde el punto de vista teórico y metodológico, la investigación se sustenta en el enfoque del neoconstitucionalismo, el cual concibe a la Constitución como una norma jurídica suprema, propia del modelo de Estado constitucional de derecho, en el que toda actuación estatal debe someterse no solo a la ley, sino también a los principios, valores y derechos fundamentales. Bajo esta perspectiva, se adopta un enfoque cualitativo, con diseño dogmático, empleando los métodos hermenéutico, analítico y sistemático, así como la técnica de observación documental, lo que permitió sustentar de manera sólida la contrastación de la hipótesis y las conclusiones de la investigación.

Palabras clave: Derecho al ambiente equilibrado, línea base ambiental compartida, certificación ambiental, principios ambientales, gestión ambiental.

ABSTRACT

This research aims to carry out a critical analysis of the regulation of the shared use of the environmental baseline established in Law N.º 30327, with the purpose of assessing whether it is compatible with the fundamental right of every person to enjoy a balanced and adequate environment for the development of life. In this regard, the study is based on the hypothesis that such regulation, being primarily oriented toward facilitating private investment, may be generating legal effects that do not necessarily favor effective environmental protection. Furthermore, the general objective is to determine the legal consequences derived from regulating the shared use of the environmental baseline within the environmental certification process, in order to understand whether this measure strengthens or weakens the protection of the constitutional right to a healthy environment.

From a theoretical and methodological perspective, the research is grounded in the neoconstitutionalist approach, which conceives the Constitution as a supreme legal norm inherent to the model of the constitutional state governed by the rule of law, in which all state action must be subject not only to statutory law but also to constitutional principles, values, and fundamental rights. Under this framework, a qualitative approach with a dogmatic design is adopted, employing hermeneutic, analytical, and systematic methods, as well as the documentary observation technique, which provided a solid basis for supporting the testing of the hypothesis and the conclusions of the research.

Keywords: *Right to a balanced environment; Shared environmental baseline; Environmental certification; Environmental principles; Environmental management.*

INTRODUCCIÓN

La protección del ambiente se ha consolidado, en el marco del constitucionalismo, como un presupuesto esencial para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y para el desarrollo integral de la persona humana, reconociéndose de esta manera el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, lo cual no solo expresa una preocupación ambiental y ecológica, sino que revela una visión del Estado que asume un compromiso con la tutela de bienes jurídicos colectivos; además, ello implica también que el Estado Constitucional de Derecho debe garantizar la sostenibilidad de las condiciones ambientales que permiten la existencia y el desarrollo de la persona humana, asegurando que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer sus derechos en un entorno saludable.

En este contexto, la gestión ambiental se erige como una función pública de especial relevancia, a través de la cual el Estado articula políticas, instrumentos y mecanismos orientados a prevenir daños ambientales y a garantizar decisiones responsables frente a actividades susceptibles de generar impactos negativos sobre el entorno.

Dentro de este marco, la certificación ambiental constituye uno de los instrumentos más relevantes de la política de gestión ambiental, en tanto, permite evaluar de manera anticipada, los efectos que un proyecto de inversión puede generar sobre el ambiente, es así que, en este contexto, aparece la línea base ambiental como componente esencial de dicho proceso, pues, cumple la función de describir de forma objetiva y técnica el estado real del ambiente antes de la ejecución de una actividad, permitiendo identificar, evaluar y prevenir

posibles impactos. Sin embargo, la regulación del uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental (Art. 6 de la Ley N.º 30327) introduce un cambio significativo en la lógica tradicional de este instrumento, generando interrogantes sobre su compatibilidad con los fines de protección ambiental que justifican su existencia.

En este sentido, el problema jurídico que motiva la presente investigación se centra en determinar cuáles son las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental, dado que el artículo 6 de la Ley N.º 30327, plantea una tensión estructural entre la flexibilización de los requisitos técnicos en la evaluación ambiental y la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado; toda vez que, la utilización compartida de información ambiental, lejos de ser una medida neutra, incide directamente en la calidad de la evaluación de impactos, en la eficacia de las decisiones administrativas y en la capacidad preventiva del sistema de gestión ambiental, lo que evidencia la necesidad de un análisis jurídico crítico basado en la realidad y no meramente algo jurídicamente descriptivo.

Desde esta perspectiva, la investigación asume un enfoque problematizador y evaluativo, orientado a examinar si la regulación del uso compartido de la línea base resulta coherente con los principios que rigen el derecho ambiental y con los deberes constitucionales de protección del Estado; por lo tanto, el análisis permite advertir, de manera preliminar, que dicha regulación podría generar consecuencias jurídicas relevantes, tales como la desnaturalización de la política de gestión ambiental, la contravención al principio de prevención, al principio de

participación ciudadana y al principio precautorio, así como, la vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.

Son estas consideraciones las que permiten anticipar la hipótesis de la investigación, la cual será desarrollada y contrastada de forma sistemática en los capítulos posteriores.

La relevancia de la presente tesis se justifica tanto desde el plano jurídico como desde el plano constitucional y ambiental, en la medida en que aborda un problema que incide directamente en la eficacia del sistema de evaluación ambiental y en la protección de intereses colectivos de especial trascendencia, tal como, el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y equilibrado, la salud pública, la calidad de vida de las personas, el acceso equitativo a los recursos naturales, entre otros.

A partir de lo señalado, el principio de prevención exige que una vez identificado el riesgo, el Estado adopte decisiones basadas en información ambiental suficiente y actualizada con la finalidad de evitar que se produzca el daño; el principio precautorio impone cautela frente a escenarios de incertidumbre científica; y el principio de participación ciudadana garantiza la intervención de la sociedad en decisiones que afectan el entorno; de esta manera, la eventual afectación de estos principios no constituye un problema accesorio, sino una cuestión estructural que compromete la legitimidad y constitucionalidad de la actuación estatal en materia ambiental.

En atención a ello, el objetivo general de la investigación es determinar las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base en el

proceso de certificación ambiental; asimismo, los objetivos específicos consisten en analizar en la doctrina y la legislación la política de gestión ambiental; analizar en la doctrina, en la jurisprudencia y en la legislación el principio de prevención, el principio de participación ciudadana y el principio precautorio; y analizar el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado. De este modo, el desarrollo de estos objetivos permite examinar de manera integral el impacto jurídico de la regulación cuestionada y su compatibilidad con el ordenamiento constitucional vigente.

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, con un diseño dogmático, empleando los métodos deductivo, hermenéutico, analítico-sintético, los cuales permiten interpretar, descomponer y articular las normas, principios y criterios jurisprudenciales vinculados al problema de investigación; del mismo modo, como técnica de investigación se utiliza la observación documental, y como instrumento, la guía de observación documental, lo que posibilita el análisis sistemático de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia relevante.

En virtud de lo expuesto, la tesis se organiza en capítulos que desarrollan progresivamente el marco metodológico, el marco teórico y el análisis jurídico del problema planteado, con la finalidad de sustentar de manera coherente y rigurosa las conclusiones alcanzadas.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1. Problemática

En el aspecto axiológico, se desarrollaron los valores que giran en torno al derecho ambiental, tal como la integridad de la persona, su salud, bienestar, la vida, el desarrollarse en un ambiente sano y equilibrado, en donde se respete su hábitat, estos valores no solo tienen una dimensión jurídica, sino también humana y ética, ya que garantizan que cada persona pueda crecer y vivir en condiciones adecuadas, libres de riesgos que comprometan su calidad de vida.

Se debe señalar que, dentro del enfoque axiológico, fue fundamental identificar y analizar estos componentes del problema, ya que representan principios rectores para la formulación de políticas públicas y normas jurídicas, por ello, proteger los espacios que constituyen el hábitat humano no solo contribuye a la conservación de los ecosistemas, sino que además se convierte en un factor determinante para salvaguardar la vida, la salud y el bienestar colectivo.

En este contexto, proteger los espacios utilizados como hábitat, no solo es relevante para la conservación de los ecosistemas, sino que este es un factor determinante para los valores de la vida, salud y bienestar de la población. De esta manera, ante la necesidad de preservar dichos valores, nace la existencia de normas ambientales para que así se asegure que las actividades humanas y económicas se desarrollen sin comprometer el equilibrio ecológico y el bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Es importante señalar que la actividad económica, si bien es el motor del progreso, no puede progresar sin que se considere su impacto en el bienestar de la población y en la estabilidad del ecosistema, es por ello que las normas surgen como mecanismos de regulación que buscan armonizar el desarrollo económico y los derechos ambientales.

Es así que, para profundizar esta problemática, resultó fundamental partir del sistema jurídico peruano, el cual se compone de una gran diversidad de normas que se organizan de manera sistemática bajo una estructura jerárquica, lo cual garantiza la seguridad jurídica en todos los campos del derecho.

Este sistema jerárquico incluye desde la Constitución, que ocupa la más alta posición, hasta las leyes, decretos y resoluciones, que se subordinan a ella; es así que, cada norma tiene un lugar específico en esta jerarquización, ello permite que las disposiciones legales se apliquen de manera coherente y justa, evitando así conflictos normativos. En este sentido, Fernández Segado (1992), señala:

La pirámide jurídica implica la existencia de una diversidad de normas entre las que se establece una jerarquización, de conformidad con la cual una norma situada en un rango inferior no puede oponerse a otra de superior rango. Ello, a su vez, implica que el ordenamiento adopte una estructura jerarquizada, en cuya cúspide obviamente se sitúa la Constitución. (p.96)

Es así que, la coexistencia de diversas disposiciones normativas bajo este esquema de jerarquía, da seguridad jurídica a la sociedad, pues asegura que todas las acciones de los ciudadanos y las decisiones de las instituciones se rijan por normas jurídicas claras y previsibles, que tienen como cimiento a la Constitución.

Cabe resaltar el papel principal que tiene la Constitución del Perú dentro del sistema normativo, ya que, no solo establece las bases fundamentales del sistema legal, sino que, consagra los principios, valores y derechos fundamentales que sustentan todo el

ordenamiento jurídico del Perú. De esta manera, Víctor García Toma (2015) alude que “la Constitución exige que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma” (p.27).

Dentro del marco de un Estado Constitucional de Derecho esta supremacía constitucional tiene un mayor realce, pues, según Ferreyra (2015) en este Estado constitucional “todo el poder estatal se subordina a la Constitución en el intento de que las relaciones entre el Estado y las personas, y de estas entre sí, se desarrollen dentro de un orden de convivencia pacífica” (p. 343), en este modelo, la Constitución no es solo una norma jurídica más, sino que es la norma fundamental que guía la creación y aplicación de todas las demás leyes y, sobre todo, garantiza el respeto a los derechos fundamentales, asegurando que estos prevalezcan sobre cualquier otra disposición legal que pudiera contradecirlos.

De esta manera, se puede definir a la Constitución como aquel cuerpo normativo que irradia o trasciende hacia todos los ámbitos legales, buscando la protección, aplicación y respeto a los derechos fundamentales; es decir, dentro del sistema jurídico, las leyes no se interpretan ni se aplican de manera aislada, sino en concordancia con la Constitución, esto implica que el contenido normativo de una ley no se limita a la literalidad del texto legal, sino que debe ser entendido a la luz de la Constitución, lo cual refuerza la seguridad jurídica y garantiza que las leyes, en su aplicación práctica, promuevan fines de justicia, buscando la protección de los derechos fundamentales de cada individuo.

Y es que las leyes desarrollan una función esencial en la organización jurídica y social, pues proporcionan un marco legal que otorga legitimidad a las acciones del Estado y limita el poder arbitrario.

Por lo tanto, en el ordenamiento jurídico, las leyes ocupan un lugar intermedio, subordinadas a la Constitución, pero por encima de reglamentos y otras normativas de menor rango; de esta manera, a través del orden jerárquico se asegura que todas las normas sean consistentes, compatibles y complementarias entre sí, evitando conflictos legales, injusticias o vacíos normativos.

Por otro lado, la importancia de las leyes dentro del ordenamiento jurídico reside en su capacidad de proporcionar seguridad jurídica, lo que ha permitido además un equilibrio entre gobernantes y gobernados, haciendo prevalecer la justicia y la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, derechos que son considerados como pilares esenciales de una sociedad justa y equitativa.

Uno de los derechos fundamentales que ha cobrado significativa relevancia en la presente tesis es el derecho al goce de un ambiente equilibrado y adecuado, el cual se encuentra regulado en el numeral 22, del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala 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”.

Esta disposición constitucional, ha enfatizado la necesidad de crear un entorno ambiental en armonía y equilibrio de las actividades humanas, desarrollando el hombre un papel de interrelación con todos los elementos de la naturaleza. Ante esta situación, es fundamental que las leyes y demás cuerpos normativos, estén orientadas hacia la protección y preservación de los recursos naturales, así como a la defensa de la dignidad humana, es por ello que, las leyes deben garantizar el respeto por el medio ambiente, y la salvaguarda de los derechos de las personas.

Hoy en día, la economía es vista como aquel cimiento vital para el crecimiento de cada sociedad y el desarrollo del país, no obstante,

es esencial que su progreso esté orientado a la protección de los derechos fundamentales; en consecuencia, es necesario que las normas jurídicas promuevan un desarrollo sostenible que priorice el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de todos los individuos, sin que esto implique frenar el crecimiento económico.

En este contexto, no se deben confundir dichos ámbitos, ya que si bien, la Constitución, en sus artículos 58 y 59, reconocen la libertad de la iniciativa privada y el rol central de una economía social de mercado, orientada al crecimiento económico y la creación de empleo; esta libertad empresarial no puede ejercerse de manera irresponsable, ignorando los derechos fundamentales consagrados en la propia Constitución; por consiguiente, las empresas y proyectos de inversión económica deben adaptar sus actividades a un marco normativo que priorice no solo la generación de riqueza, sino también la protección de los derechos humanos, tal como gozar de un ambiente adecuado y equilibrado.

De esta manera, se debe establecer un equilibrio entre la promoción de la inversión y la protección del medio ambiente, siendo las leyes y demás disposiciones normativas las que deben estar orientadas hacia la creación de un clima favorable para las inversiones, pero con un enfoque claro en la sostenibilidad y respeto por los derechos de las personas.

Bajo esta perspectiva, las leyes que promuevan la inversión para el crecimiento económico deben crearse teniendo en cuenta los principios de la dignidad humana y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, es decir, las leyes deben adoptar un enfoque integral que combine el crecimiento económico con la protección del medio ambiente.

El 21 de mayo del 2015, en el Diario Oficial el peruano fue publicada la Ley N.º 30327 “Ley de promoción de las inversiones para el

crecimiento económico y desarrollo sostenible”, la cual tiene por objeto promocionar las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible estableciendo la simplificación e integración de permisos y procedimientos, así como medidas de promoción de la inversión pública, privada o de capital mixto. Sin embargo, ante dicha ley ha surgido rechazo hacia la misma, tal como lo han manifestado las Organizaciones de la sociedad civil (2015):

Nuestra preocupación radica en que la Ley N.º 30327 antepone los intereses económicos de las grandes inversiones en desmedro del medio ambiente y derechos ciudadanos, principalmente de las poblaciones vulnerables, flexibilizando la normativa -civil, ambiental, administrativa, penal- para poder facilitar la inversión privada y pública ...

Por lo que, esta perspectiva se basó en que los derechos de los pueblos indígenas y campesinos no se habrían tomado en cuenta, y con ello se pudo haber afectado el derecho de todo individuo de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. De esta manera, la promoción de la inversión se habría realizado a expensas de los derechos fundamentales de las comunidades más vulnerables del país (Organizaciones de la sociedad civil, 2015).

En el texto señalado, además, se cuestionó el contenido del artículo 6 de dicha ley, en donde se indica que los titulares de proyectos de inversión usen gratuitamente la información de la línea base ambiental de un EIA aprobado previamente, incluso si fue elaborado por un tercero; siendo que, este uso compartido busca facilitar la elaboración de nuevos IGA.

Respecto al uso compartido de la línea base:

6.1. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el titular de un proyecto de inversión pública, privada, público-privada o de capital mixto, puede optar por el uso compartido gratuito de la información de la línea base de un EIA-d o EIA-sd aprobado previamente por la autoridad competente, ya sea a su favor o a favor de terceros para la elaboración de un nuevo instrumento de gestión ambiental ...

Así, esta ley incorporó el uso compartido de las líneas de base ya levantadas en estudios de impacto ambiental previos, lo cual implica que la información de un EIA aprobado podría ser utilizada en otro EIA, siempre y cuando el nuevo proyecto se ubique en la misma área geográfica y no hayan transcurrido más de cinco años desde la aprobación del primer EIA; todo ello con la finalidad de optimizar el tiempo y los costos asociados a la elaboración de los estudios y se pueda tramitar de manera celeridad la certificación ambiental (Rázuri Zárate, 2017, pp 54-55).

De ahí que, el uso compartido de la línea base, podría vulnerar derechos fundamentales de las personas, pues no tiene en cuenta que el ambiente es dinámico, por lo que las condiciones ecológicas, sociales y económicas cambian con el tiempo; en consecuencia, permitir que un nuevo proyecto utilice una línea base que se aprobó hasta cinco años atrás, la cual ignora estos nuevos cambios, podría llevar a evaluaciones desactualizadas contenidas en datos incompletos o inexactos que no reflejan la realidad ambiental y social actual, exponiendo a las comunidades y ecosistemas a riesgos mal calculados.

En esta misma línea, Cuya (2016) señala lo siguiente:

Una línea de base (LDB) es un estudio diagnóstico y dinámico del área de influencia del Proyecto, antes que el mismo se ejecute ... Esta LDB contiene las variables de contexto y, sobre todo, las variables diagnósticas que caracterizan el medio y permiten inferir los cambios que experimentará el área de influencia, debido a la ejecución del proyecto.

Ante ello, el uso compartido de líneas base antiguas para nuevos proyectos, podría vulnerar el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, además de infringir principios internacionales, como el principio de prevención que refiere a aquel “proceso de efectuar una evaluación de impacto ambiental, respecto a toda actividad que posiblemente produzca un impacto desfavorable, dañino e irreparable en el medio

ambiente” (Declaración de Río, 1992) y el principio precautorio, que señala que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente” (Declaración de Río, 1992).

El uso compartido de una línea base también afectaría directamente los derechos de las comunidades locales, quienes tienen derecho a ser informadas y consultadas sobre los proyectos que afecten su entorno, lo cual podría vulnerar el derecho de las comunidades indígenas a la consulta previa, reconocida tanto por la Constitución como por convenios internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, el uso compartido de la línea base parecería que dio prioridad a la eficiencia económica sobre la calidad de las evaluaciones ambientales, lo cual contradeciría al principio de sostenibilidad que debería guiar las inversiones y el desarrollo del país, pues, la optimización de costos y tiempos en la elaboración de estudios ambientales no puede ser un justificante para reducir la exactitud científica y técnica necesaria para garantizar la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales.

Es crucial haber realizado esta investigación, para determinar las consecuencias jurídicas del uso compartido de la línea base, para que de esta manera se fortalezca el equilibrio entre la promoción de la inversión y la protección del medio ambiente y demás derechos fundamentales (salud, vida, desarrollo del proyecto de vida, etc). Esto favorecería la adecuada realización del procedimiento de certificación ambiental, pudiendo lograr que el mismo sea preciso, actualizado y justo.

1.1.2. Planteamiento del problema

La Constitución Política del Perú consagra en el artículo 2, numeral 22, el derecho fundamental de toda persona a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Sin embargo, este derecho podría verse vulnerado debido a la implementación de la Ley N.º 30327, precisamente, a partir de lo señalado en su artículo 6, respecto al uso compartido de la línea base en evaluaciones ambientales para proyectos de inversión, pues a partir de lo señalado, esta disposición estaría anteponiendo los intereses económicos a los derechos ambientales, al permitir el uso continuo de información desactualizada y al comprometer tanto el principio de sostenibilidad, como el derecho de las comunidades a ser consultadas sobre proyectos que impacten su entorno. En este sentido, existe un problema epistemológico de validez normativa, debido a la falta de capacidad de la Ley N.º 30327 para integrar intereses y respetar derechos fundamentales, porque exige verificar si dicha norma resulta jurídicamente coherente, legítima y compatible con el marco constitucional ambiental peruano vigente actualmente.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental?

1.3. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se justifica porque a través del resultado de la presente investigación se pretendió determinar las consecuencias jurídicas en la finalidad de la gestión ambiental, causadas por regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental, de esta manera, este trabajo se vio justificado porque aportó al conocimiento jurídico, pues, resultó relevante considerar que a partir de la regulación del artículo 6 de la Ley N.º 30327 se pudo afectar el equilibrio necesario de la

finalidad tripartita de la política en gestión ambiental (medio ambiente, economía y factores sociales), contraviniendo principios fundamentales como el principio de prevención, participación ciudadana y precautorio; además, de la vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

En este sentido, este estudio se justificó porque permite analizar las consecuencias jurídicas de una regulación que, si bien busca optimizar procesos administrativos en favor de la inversión, pudo generar riesgos ambientales y afectar los derechos fundamentales de la ciudadanía. Por lo tanto, la investigación proporcionó información sustancial para fortalecer el marco normativo (específicamente lo señalado en la Ley N.º30327) y garantizar una política de gestión ambiental que equilibre los intereses económicos con la protección de los ecosistemas y el bienestar público.

Asimismo, esta investigación contribuyó al desarrollo teórico del derecho ambiental, particularmente respecto a la certificación ambiental, dado que, se proporcionó un análisis detallado sobre cómo la regulación del uso compartido de la línea base (Art. 6 de la Ley N.º 30327) afecta los principios fundamentales de prevención, participación ciudadana y el principio precautorio. Además, se aportó nuevas perspectivas teóricas sobre la relación entre celeridad administrativa y garantías ambientales, permitiendo una mejor comprensión de los desafíos normativos en el contexto del desarrollo sostenible.

La presente investigación brindó recursos para una revisión crítica del artículo 6 de la Ley N.º 30327 y su aplicación en el procedimiento de certificación ambiental, al haber identificado las consecuencias jurídicas, tal como la afectación al equilibrio de la finalidad tripartita de la política de gestión ambiental y la vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado. Ante ello, esta investigación sirvió como base para futuras discusiones académicas en torno a mejoras legislativas que garanticen un equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad.

El resultado de esta investigación se justificó porque ha generado un desarrollo práctico en la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión, ya que proporcionó información sustancial sobre las consecuencias jurídicas de la regulación del uso compartido de la línea base, por lo tanto, con ello, se puede mejorar la calidad de los estudios de impacto ambiental, garantizando que estos reflejen la realidad actual del ambiente donde se desarrollan los proyectos, además de contribuir a la defensa de los derechos de la población local al permitir que tengan acceso a información actualizada y pertinente sobre los impactos ambientales de los proyectos que se ejecutan en su entorno.

Finalmente, esta investigación me permitió desarrollar un análisis crítico y especializado sobre la regulación ambiental en el Perú, habiendo fortalecido así mi capacidad para interpretar y evaluar las normas desde un enfoque integral que considere tanto el desarrollo económico como la sostenibilidad y los derechos humanos.

1.4. ÁMBITO DE LA INVESTIGACIÓN: DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

1.4.1. Espacial

La presente investigación tubo como ámbito espacial la normatividad en el territorio peruano, habiendo tenido en cuenta las normas ambientales, constitucionales y administrativas.

1.4.2. Temporal

El problema de investigación se ubicó en el punto temporal, en el año 2015 hasta la actualidad, desde que el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N.º 30327.

1.5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En el año 2017, en la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Magíster María del Pilar Rázuri Zárate, realizó una investigación titulada “Algunas consideraciones con relación al ejercicio de competencias del SENACE: del enfoque normativo a la realidad”, donde buscó “determinar la

institucionalidad en el marco del SEIA, vinculado a las competencias atribuidas al SENACE” y concluyó:

El SENACE tiene asignado de acuerdo a su ley de creación, competencia sobre la base de evaluación de un determinado instrumento como es el EIA-d, siendo que ello no se condice con la estructura del SEIA Como se ha manifestado, se considera que la razón de esta excepción en el caso del SENACE tiene un fundamento netamente de política económica, es decir promoción de inversión, más que en un fundamento de política ambiental. (Rázuri Zárate, 2017, p.128).

Asimismo, en el año 2017, en la Universidad Nacional Agraria la Molina, el bachiller Richard Giancarlo Peralta Espinoza, realizó una investigación titulada “Certificación Ambiental de proyectos de exploración minera – Categoría I: Análisis de casos”, donde buscó “Realizar un análisis del IGA que se desarrolla para obtener la certificación ambiental de los proyectos de exploración minera – Categoría I (DIA) y el análisis de algunos casos” y concluyó:

El desarrollo de una DIA para un proyecto de exploración minera se puede ejecutar en tres (03) meses, en el cual se considera 90 desde las primeras coordinaciones, el levantamiento de información de línea base (trabajos de campo), la elaboración del expediente, hasta la impresión, entrega y presentación, vía SEAL, a la DGAAM del MINEM. Este plazo de elaboración puede reducirse hasta un 15% si el equipo del titular minero (técnico y social), en coordinación con la empresa consultora, trabajan en conjunto, ya que algunos proyectos de exploración suelen tener cambios o modificaciones de último momento, es así que la comunicación constante y cruce de información ayuda mucho en estos casos (p.102).

Dichos trabajos de investigación, se centraron en describir los conflictos de competencia entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, es decir, en ellos se establecieron cuestiones jurídicas acerca del proceso que se sigue para obtener la certificación ambiental, contribuyendo con determinados temas en relación a la identificación del problema o descripción de las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base.

1.6. TIPO DE INVESTIGACIÓN

1.6.1. De acuerdo al fin que se persigue

A. Básica

La presente investigación es básica, pues, se “procura desarrollar un nuevo conocimiento, saber o conocer más sobre un tema” (Foy, 2019, p.54). En el presente trabajo se pretendió desarrollar conocimiento teórico sobre las consecuencias jurídicas que se derivan de la regulación del uso compartido de la línea base dentro del proceso de certificación ambiental en el Perú, teniendo en cuenta aspectos conceptuales en relación al uso compartido de la línea base (Ley N.º 30327), el principio precautorio, principio de prevención, protección ambiental y la participación ciudadana.

Asimismo, se buscó clarificar los límites jurídicos que deben observarse al implementar el uso compartido de la línea base en el marco del derecho ambiental peruano, especialmente en lo relativo a la protección de los derechos colectivos, el acceso a la información y la transparencia en la toma de decisiones; para ello, los elementos que se han analizado son la Ley N.º 30327, el Reglamento del SEIA y normas conexas, además de corrientes teóricas en derecho ambiental.

1.6.2. De acuerdo al diseño de investigación

A. Explicativa

A partir del concepto de que “la investigación explicativa es aquella que tiene relación causal, no sólo persigue describir o acercarse a un problema, sino que intenta precisar las causas del mismo” (Guevara, 2020, p. 165); la presente investigación no se limitó únicamente a describir el fenómeno del uso compartido

de la línea base en el proceso de certificación ambiental, ni a identificar sus características normativas, sino que busca desarrollar las consecuencias jurídicas que se derivan de su regulación formal dentro del ordenamiento jurídico ambiental peruano.

En este caso, la regulación del uso compartido de la línea base se configuró como un factor jurídico específico que genera consecuencias en distintos planos del derecho ambiental, tales como el adecuado procedimiento de certificación ambiental, la protección del medio ambiente, la garantía del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado y la eficacia de los principios ambientales.

B. Propositiva

En la investigación propositiva se realiza “una propuesta de sistema de evaluación del desempeño para superar la problemática actual y las deficiencias encontradas” (Valdivieso, 2013, p. 1).

En este sentido, en el presente trabajo de investigación, se pudo identificar que el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental (Ley N.º 30327 y el Reglamento del SEIA), no tutela el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente sano y equilibrado, lo cual justifica la necesidad de establecer las consecuencias jurídicas de dicha regulación, todo ello con el fin de resguardar el equilibrio entre eficiencia administrativa y tutela ambiental efectiva.

1.7. HIPÓTESIS

Las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental son:

- a. La desnaturalización de la política de gestión ambiental.

- b. La contravención al principio de prevención, al principio de participación ciudadana y al principio precautorio.
- c. La vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.

1.8. COMPONENTES DE LA HIPÓTESIS

- a. Línea base.
- b. Gestión ambiental.
- c. Principios de prevención, participación ciudadana y precautorio.
- d. Derecho a gozar de un medio equilibrado.

1.9. OBJETIVOS

General

Determinar las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental.

Específicos

- a. Determinar las razones jurídicas y políticas para la regulación del uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental.
- b. Definir la naturaleza jurídica, la evolución normativa y la finalidad de la línea base como requisito esencial para la certificación ambiental.
- c. Analizar la naturaleza jurídica de los requisitos legales para la certificación ambiental.

1.10. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

1.10.1. Genéricos

A. Deductivo

En la presente tesis, se utilizó el método deductivo, definido por Lizardo Carvajal Rodríguez (2024) como “un método de investigación que utiliza la deducción o sea el encadenamiento

lógico de proposiciones para llegar a una conclusión”. En este sentido, se parte de principios generales del ordenamiento jurídico y del derecho ambiental, y desde allí se razona hacia un problema específico y concreto, que es la consecuencia jurídica del uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental en Perú. Es decir, se inició el análisis a partir de la supremacía constitucional, del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado (Art.2.22 de la Constitución) y de los principios internacionales del derecho ambiental, como el principio de prevención y precautorio.

Desde estos principios, se aplicaron los siguientes razonamientos lógicos: si toda ley debe respetar los derechos fundamentales, una norma como la Ley N.º 30327 debe interpretarse a la luz de la Constitución; asimismo, si el ambiente es considerado un sistema dinámico, la reutilización de líneas base pasadas pudo resultar incompatible con una evaluación ambiental precisa y actualizada, siendo que todo ello arribó a la conclusión de que el uso compartido de la línea base vulnera los derechos fundamentales, al basarse en información desactualizada que no refleja las condiciones reales de los territorios.

B. Analítico-Sintético

Francisco Rodríguez (2007) indica que este método “estudia los hechos partiendo de la descomposición del objeto de estudio en cada una de sus partes para examinarlas en forma individual (análisis) y luego se integran dichas partes para estudiarlas de manera holística e integral (síntesis)” (p.7).

La presente tesis adoptó este método debido a que, en primer lugar, se utilizó el análisis para descomponer el objeto de estudio (la regulación del uso compartido de la línea base en la Ley N.º 30327) en sus componentes esenciales. Estos componentes incluyen: el concepto jurídico de la línea base

dentro del procedimiento de certificación ambiental, los principios jurídicos involucrados, como el principio de prevención, el principio de seguridad jurídica y el principio de participación ciudadana, los sujetos implicados (como el Estado, los titulares de proyectos y las poblaciones afectadas) y los posibles impactos de esta regulación sobre el derecho ambiental y sobre la sostenibilidad del sistema de evaluación ambiental.

Posteriormente a esta etapa, se permitió establecer las relaciones entre los componentes descompuestos y comprender cómo la figura del uso compartido de la línea base incidió en la coherencia normativa del sistema de certificación ambiental, y en el cumplimiento de los fines constitucionales vinculados al desarrollo sostenible y la protección del ambiente. La síntesis permitió identificar si la norma vigente (al regular el uso compartido) respetó los principios del derecho ambiental, o si por el contrario generó contradicciones o vulneraciones de derechos fundamentales.

1.10.2. Propios del Derecho

A. Dogmático jurídico

Entendiéndose al método dogmático como “axiomas, teoremas, conceptos, instituciones, hipótesis, leyes y teorías de la norma”. (Savigny, citado por Valencia y Marín, 2018, p.20), en el presente trabajo de investigación se utilizó el método dogmático ya que su propósito central era analizar e interpretar el contenido normativo de la Ley N.º 30327 en lo que respecta a la figura del uso compartido de la línea base dentro del procedimiento de certificación ambiental.

Desde este enfoque, la investigación se centró en el estudio del derecho positivo vigente, a través de la revisión doctrinaria y normativa; de esta manera, se pretendió determinar la

coherencia jurídica interna de dicha regulación, sus fundamentos legales y su compatibilidad con los principios constitucionales y del derecho ambiental.

B. Hermenéutico jurídico

Partiendo de que el método hermenéutico es “entendida como la teleología de los fines y el ethos de la norma” (Valencia y Marín, 2018, p.20), en la presente investigación, a través de este método se interpretó el significado y el alcance jurídico del uso compartido de la línea base dentro del procedimiento de certificación ambiental regulado por la Ley N.º 30327. Desde esta perspectiva, fue necesario analizar lo que se buscó con la simplificación administrativa planteados en el artículo 6 de la Ley N.º 30327, y determinar su relación con el desarrollo sostenible, el derecho al goce de un ambiente sano y equilibrado, además del derecho a la participación ciudadana.

Por tanto, esta investigación es hermenéutica porque aspiró a interpretar jurídicamente una norma desde el enfoque ambiental dentro de un marco integral, considerando su intención normativa y su viabilidad frente a la justicia ambiental y el orden constitucional.

1.11. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

1.11.1. Técnicas

A. Observación documental

La técnica de investigación que se utilizó en esta investigación es la de observación documental, ya que se tuvo que analizar diversos textos normativos y doctrinarios a fin de describir la solución del problema planteado (Medina Romero et al., 2023). Dicha técnica resultó especialmente importante cuando se requirió analizar diversos textos normativos y doctrinarios con el

fin de describir adecuadamente la solución al problema planteado.

1.11.2. Instrumentos

A. Hoja guía de observación documental

Se tuvo como instrumento para la observación documental la guía de observación documental, pues a partir de esta se permitió recolectar información de manera ordenada y sistemática, a través de un conjunto de preguntas o categorías previamente definidas, asimismo, dicho instrumento tuvo como objetivo registrar los datos con objetividad y precisión, reduciendo al mínimo la influencia de apreciaciones subjetivas, facilitando el posterior análisis y comparación de los datos obtenidos (Medina Romero et al., 2023).

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. FUNDAMENTO IUSFILOSÓFICO

2.1.1. Aspectos iusfilosóficos

La ciencia jurídica se divide en tres campos de estudio del derecho, el ontológico, que se ocupa de la naturaleza del derecho; el deontológico, que abordan el “deber ser” del derecho, y finalmente el campo normativo, donde se analizan las estructuras y características de las normas jurídicas, cómo se crean, interpretan, aplican y se relacionan entre sí (Núñez, 2015, p.602).

La problemática de la presente investigación es desarrollada dentro del campo normativo porque se centra en el análisis y validez de las normas legales, particularmente la relación entre una norma constitucional (Art. 2.22) y una norma específica (Art. 6 de la Ley N.º 30327).

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la filosofía del derecho, es una disciplina que busca entender profundamente qué es el derecho, cuál es su naturaleza, y qué papel cumple en la sociedad; es así que, existen varias corrientes filosóficas en el derecho, tales como, el iusnaturalismo, que defiende principios universales de justicia; el positivismo jurídico, que se centra en la creación estatal de normas; el realismo jurídico, que analiza el derecho desde su aplicación práctica; el constitucionalismo postpositivista que añade la necesidad de integrar derechos fundamentales y principios éticos en la interpretación constitucional, entre otras corrientes filosóficas.

Ante ello, el presente proyecto de investigación se fundamenta y orienta en la corriente iusfilosófica del neoconstitucionalismo; el cual concibe a la Constitución como una norma suprema, dotada de fuerza normativa efectiva y no meramente simbólica; Robert Alexy sostiene que el derecho no puede reducirse a un conjunto de reglas

rígidas, sino que debe comprender principios y valores constitucionales que permiten resolver conflictos jurídicos mediante la ponderación; de esta manera, se entiende a la Constitución como una "obra abierta" que exige una interpretación dinámica y razonada, en sintonía con su contenido axiológico (2009, p.33).

Valdivia Rodríguez (2017), señala como característica esencial del neoconstitucionalismo el principio de constitucionalidad, lo cual debe ser entendido desde dos ámbitos principales, por un lado, está la primacía de la Constitución sobre la ley y por otro, el funcionamiento de una jurisdicción. Es decir, el primero hace alusión a la Constitución como lo supremo, es decir, se encuentra en un nivel más alto a comparación de todas las demás normas del sistema jurídico. Por otro lado, respecto a lo segundo, en el neoconstitucionalismo, existen tribunales o cortes constitucionales que vigilan que todos los actos del Estado, incluyendo las leyes, respeten la Constitución.

En esta misma línea argumentativa, Valdivia (2017) añade que "el neoconstitucionalismo reclama una nueva teoría de la norma", refiriéndose a que ya no se ve a las normas como reglas rígidas, sino que se reconoce también el valor de los principios; por lo que, no se trata solo de cumplir la ley literalmente, sino de interpretarla conforme a los principios constitucionales y derechos fundamentales. Asimismo, esta "nueva teoría de la interpretación jurídica que no sea ni puramente mecanicista, ni tampoco absolutamente discrecional" (Valdivia, 2017), es decir, se busca que un juez fundamente jurídicamente y sus decisiones estén basadas en principios y argumentos sólidos, sin aplicar la ley de manera mecánica, ni tampoco decida solo en base a su criterio subjetivo o emocional, sin fundamentos jurídicos.

El Tribunal Constitucional, en el expediente N.º 0489-2006-PHC/TC (Caso Rafael Cáceres Neyra y otros), establece una importante

distinción entre los límites formales y materiales al poder de reforma constitucional.

24. Los límites que caracterizan al órgano reformador pueden ser formales y materiales, siendo los límites formales aquellos referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere. A su vez, los límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución; con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente: la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma.

Haciendo énfasis en los límites materiales, estos cumplen una función de resguardo frente a posibles excesos del poder constituyente derivado, ya que impiden que mediante reformas se desvirtúe o vacíe de contenido el orden constitucional. Es por ello que, el Tribunal Constitucional sostiene que existen ciertos valores (como la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho y la separación de poderes) que constituyen el núcleo esencial del texto constitucional, es por ello que estos principios no solo guían la labor del legislador y de los órganos del Estado, sino que también garantizan la vigencia efectiva del Estado constitucional, en consecuencia, si tales valores fueran desconocidos, se alteraría la identidad misma de la Constitución y, con ello, se pondría en riesgo la continuidad del pacto social que sostiene al orden jurídico.

Como señala Francisco Balaguer Callejón (Citado por el Tribunal Constitucional, 2004) “la Constitución contiene normas fundamentales que estructuran el sistema jurídico y que actúan como parámetro de validez del resto de las normas”, por lo tanto, desde la óptica del neoconstitucionalismo, la Constitución no se entiende como un simple conjunto de normas positivizadas, sino como un sistema basado en valores y principios fundamentales. De esta manera, los valores constitucionales dejan de ser simples declaraciones simbólicas para convertirse en criterios materiales que otorgan legitimidad y sentido a toda actuación del Estado. Por esta

razón, la supremacía constitucional no solo se traduce en su rango jerárquico dentro del ordenamiento jurídico, sino también en la fuerza normativa y el carácter vinculante de los principios que la integran.

Sin embargo, los conflictos de implementación, como en el caso del artículo 6 de la Ley N.º 30327, surgen cuando una norma carece de adaptabilidad y flexibilidad, lo que puede llevar a decisiones injustas y perjudiciales, por lo tanto, para superar estas limitaciones, es necesario un enfoque que permita valorar y proteger los derechos fundamentales de las personas afectadas por la ejecución o realización de un proyecto de inversión.

Asimismo, el neoconstitucionalismo comparte la visión de Ronald Dworkin, quien considera que la interpretación del derecho es un proceso constructivo, orientado a encontrar la mejor justificación moral del sistema jurídico; en este contexto, interpretar la Constitución y las normas jurídicas no es una labor puramente técnica, sino una actividad valorativa y argumentativa que implica un compromiso con los derechos humanos, la justicia y la coherencia del orden jurídico (1985).

Siguiendo esta misma línea argumentativa, es importante señalar que el enfoque de derechos humanos en la elaboración de normas exige que toda disposición jurídica sea diseñada, interpretada y aplicada teniendo como eje central la dignidad humana, la igualdad, la no discriminación, la participación ciudadana, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, en ese sentido, la validez de una norma no debe evaluarse únicamente desde su origen formal o desde la competencia del órgano que la emite, sino también desde su compatibilidad material con los derechos fundamentales y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los derechos humanos deben orientar la identificación de los problemas públicos, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas estatales, reconociendo al Estado como

garante de derechos y a las personas como titulares capaces de reclamar y participar en las decisiones que les afectan (CIDH, 2018).

Estas perspectivas resaltan el rol del Derecho como una práctica social influenciada por valores y principios morales, lo que resulta clave en relación al tema que se pretende abordar en la presente investigación, pues esta tesis parte de una concepción del derecho donde la Constitución no solo es norma jurídica suprema, sino también fuente de principios y valores fundamentales que deben guiar e informar la aplicación del resto del ordenamiento jurídico, entonces, bajo esta perspectiva, las leyes infraconstitucionales (como la Ley N.º 30327) no pueden aplicarse de forma autónoma ni desvinculada del contenido sustancial de la Constitución.

Asimismo, a partir de esta corriente se afirma que la ley no crea derechos, sino que desarrolla y concreta los principios constitucionales, en este sentido, el artículo 6 de la Ley N.º 30327, al permitir el uso compartido de la línea base ambiental sin condiciones objetivas claras de compatibilidad con principios como el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado (artículo 2, numeral 22 de la Constitución) y la función del Estado de proteger los recursos naturales (artículo 68), puede estar incurriendo en una vulneración si se interpreta solo de manera literal.

Finalmente, este trabajo de investigación, asume que la Constitución es la norma suprema que condiciona la validez y la interpretación de todo el orden jurídico; en este marco, cualquier ley (como la Ley N.º 30327) debe ser sometida a un control de compatibilidad con los principios y valores que emergen del texto constitucional, entre ellos, el principio precautorio y el principio de prevención ambiental, desarrollados en la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611).

2.1.2. Estado Constitucional de Derecho

Luigi Ferrajoli (2002) sostiene que el Estado Constitucional de Derecho se caracteriza porque todos los poderes están sometidos a

la ley y a principios sustantivos que limitan su actuación, asegurando así la protección de los derechos fundamentales; por lo que, en este modelo, el poder no se ejerce de forma arbitraria, sino dentro de un marco normativo que busca garantizar la dignidad humana y la justicia, consolidando así un sistema donde la autoridad se encuentra al servicio de las personas y del respeto a los valores constitucionales.

Asimismo, Ferreira (2015) menciona que en “el Estado Constitucional todo el poder estatal se subordina a la Constitución en el intento de que las relaciones entre el Estado y las personas, y de estas entre sí, se desarrollen dentro de un orden de convivencia pacífica”, en tal sentido, la Constitución Política del Perú es la norma suprema que protege a la persona y le atribuye un catálogo de derechos inherentes a su condición humana. Como señala Robert Alexy en la entrevista realizada por Manuel Atienza (2005), el Estado constitucional democrático busca superar la antigua tensión existente entre el derecho y la moral, siendo este modelo de Estado el cual reconoce que las normas jurídicas no pueden entenderse de manera aislada de los valores y principios éticos que las sustentan, pues ambos ámbitos se complementan para garantizar la justicia y la legitimidad del orden jurídico. En este sentido, el Estado constitucional procura equilibrar la aplicación estricta del derecho con la consideración de los valores morales que orientan su interpretación.

Es más, con el tránsito hacia el Estado Constitucional de Derecho, el Tribunal Constitucional Peruano, en el Expediente N.º 587-2005-PA/TC, marcó un cambio trascendental en la manera de entender la Constitución, pues, se abandonó la visión tradicional que la concebía como un texto meramente jurídico, es decir, sin efectos jurídicos directos, para reconocerla como una norma con plena fuerza vinculante. En este sentido, la Constitución Política del Perú pasó a ser entendida como una norma jurídica de contenido dispositivo, capaz de generar efectos concretos en la práctica judicial y

legislativa; el cambio no fue únicamente formal, sino también sustancial, ya que otorgó a la Constitución un papel activo en la protección de los derechos fundamentales y en la configuración del sistema jurídico en su conjunto.

Sumado a ello, en el caso Alberto Borea Odría y más de 5000 ciudadanos (Exp. N.º 0014-2003-AI/TC), el Tribunal Constitucional reafirmó que, dentro del Estado Constitucional de Derecho, la Constitución adquiere un rol similar al del poder constituyente que le dio origen, pues encarna de forma permanente la soberanía del pueblo, lo cual implica que la voluntad popular no desaparece tras la creación del Estado, sino que se preserva a través de la supremacía constitucional. En consecuencia, la Constitución se convierte en la base jurídica y política del sistema, actuando como el límite y la guía del ejercicio del poder, al mismo tiempo que garantiza la protección de los derechos fundamentales y la estabilidad del orden democrático.

Teniendo en cuenta los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la Constitución Política del Perú no solo reconoce un amplio catálogo de derechos fundamentales, sino que también establece deberes y obligaciones destinados a fortalecer el bienestar colectivo y la armonía social. En este sentido, el ser humano no se concibe únicamente como titular de derechos, sino también como un actor responsable frente a la comunidad y el entorno natural del que forma parte.

La norma constitucional, por tanto, busca un equilibrio entre el ejercicio de la libertad individual y el cumplimiento de obligaciones que contribuyan colectivamente a la justicia, la paz y el desarrollo sostenible del país.

Ante ello, de manera particular, es importante mencionar el artículo 68 de la Constitución, el cual dispone que el Estado tiene la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, esta disposición refleja la

comprensión de que la protección del medio ambiente no es solo una tarea estatal, sino un compromiso compartido entre el gobierno y la ciudadanía.

De este modo, la Constitución se consolida como un verdadero pacto ético y jurídico que integra la dignidad humana, la justicia social y el respeto por la naturaleza, reconociendo que el equilibrio ecológico es una condición esencial para la vida y el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Es así que la Carta Magna peruana incorpora dentro de su contenido axiológico la responsabilidad ambiental, entendida como una expresión del respeto a la vida y a las demás generaciones.

Entonces, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, la Constitución Política del Perú no solo reconoce los derechos fundamentales de la persona, sino que también impone deberes que contribuyen al bienestar común y al equilibrio social, siendo que este enfoque -en línea con lo planteado por Ferrajoli- entiende que el poder y la libertad deben ejercerse dentro de límites normativos que garanticen la justicia y la dignidad humana; de igual manera, siguiendo la perspectiva de Alexy, la Constitución se erige como un puente entre el derecho y la moral, integrando valores éticos en la interpretación jurídica y orientando el accionar del Estado hacia la protección efectiva de la persona y su entorno.

En este sentido, y teniendo como sustento el Estado Constitucional de Derecho, a partir del cual, la Constitución irradia o trasciende hacia todos los ámbitos legales, se reconoce el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo, como lo establece el artículo 2, numeral 22, este derecho implica la existencia de un entorno armonioso donde las actividades humanas asuman un papel de interrelación con la naturaleza, por lo que, ante esta situación, las normas ambientales, deben girar en torno a la protección y preservación de los recursos naturales, así como al amparo de la persona humana y por ende al respeto de su dignidad.

Asimismo, la Constitución Política del Perú garantiza la preservación del medio ambiente, a través del principio precautorio y la participación ciudadana como derecho fundamental que sustenta una gestión ambiental adecuada y responsable. Ambos principios aseguran una gestión ambiental responsable y protegen el derecho a un ambiente sano.

En este contexto, según Ricardo Guastini (citado por Mora, 2017 p. 15) uno de los factores de la constitucionalización del ordenamiento jurídico es la “sobreinterpretación de la Constitución”, lo que permite realizar una interpretación extensiva, es decir, del texto constitucional pueden extraerse gran cantidad de normas y de principios implícitos.

Esta situación demuestra que las leyes deben cumplir con los mandatos constitucionales, promoviendo un equilibrio real entre los intereses que se tenga, sin poner en desmedro la protección de alguno de ellos, como es el caso del desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental, en donde se busque un equilibrio entre ambos, garantizando así la protección de los derechos fundamentales.

Ante ello, es fundamental entender que la protección del medio ambiente no debe ser vista como un obstáculo para el desarrollo económico, sino como un componente esencial del mismo.

2.2. DOCTRINAS, TEORÍAS JURÍDICAS, CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.2.1. Gestión ambiental

En cuanto al concepto de gestión ambiental, Rodríguez (2016) la define como el conjunto de acciones ejecutadas por la sociedad con el propósito de proteger y salvaguardar el entorno natural. En este sentido, se entiende a la gestión ambiental como un proceso continuo que tiene como objetivo principal administrar los recursos e

intereses ambientales en consonancia con las políticas nacionales y el crecimiento económico de un país; basándose en la protección, preservación y mejora de la calidad de la vida de los individuos y de los componentes que forman parte del mismo, para fomentar el desarrollo económico sostenible y garantizar un entorno saludable para los individuos.

De manera complementaria, Driggs y Ávila (2020) destacan que la gestión ambiental no se limita únicamente a la ejecución de acciones aisladas, sino que constituye un conjunto articulado de actividades orientadas a la toma de decisiones estratégicas que permitan la mejora continua del entorno natural; decisiones que aseguren la sostenibilidad de los ecosistemas y el uso racional de los recursos naturales, en síntesis, la gestión ambiental implica procesos de evaluación, monitoreo y control, con el propósito de prevenir los impactos negativos que generan las actividades humanas sobre el ambiente. Esta idea es reforzada por Gómez y Mozo (2021) quienes subrayan que la gestión ambiental integra la planificación y la formulación de políticas públicas como instrumentos esenciales para transformar la realidad ambiental de un territorio y promover el desarrollo humano sostenible.

Del mismo modo, Villanúa et al. (2021) señalan que la gestión ambiental se estructura a partir de un conjunto de políticas y estrategias orientadas a la mejora y conservación del entorno natural, acciones que deben formularse sobre la base de un diagnóstico preciso de las condiciones reales del medio ambiente, requiriéndose así de un fortalecimiento institucional. De esta manera, este análisis permite identificar los principales problemas ecológicos y definir acciones concretas para su solución, como la restauración de ecosistemas degradados, el uso sostenible de los recursos naturales y la implementación de programas de educación ambiental. Así, la gestión ambiental se convierte en un proceso planificado que no solo busca mitigar impactos, sino también

anticiparse a ellos mediante la prevención y la planificación responsable.

Es importante resaltar que, dichas acciones deben ejecutarse dentro del marco normativo y las políticas ambientales vigentes, garantizando la coherencia entre los objetivos institucionales y las disposiciones legales, en otras palabras, esto implica articular acciones entre entidades públicas, privadas y comunidades locales, promoviendo una gobernanza ambiental efectiva que asegure la conservación de los espacios naturales y contribuya al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

De igual manera, ante esto último, Marqués (2020) añade que la gestión ambiental desempeña un papel esencial dentro de las organizaciones públicas y privadas, al servir como un mecanismo que integra las directrices de los planes ambientales con las políticas nacionales establecidas por las autoridades competentes, lo cual garantiza que las acciones desarrolladas por las instituciones se mantengan alineadas con los objetivos de sostenibilidad del Estado, promoviendo una gestión coherente y eficiente de los recursos naturales. Además, es crucial enfatizar en la idea de que la efectividad de la gestión ambiental depende en gran medida de la participación y compromiso colectivo de los diferentes actores sociales, incluyendo al Estado, las empresas y la ciudadanía, pues, la construcción de estrategias compartidas resulta fundamental para alcanzar metas comunes orientadas a la protección del ecosistema.

Cosmina y Bas (2020) sostienen que los procedimientos de gestión ambiental requieren de una estructura organizacional, capaz de planificar, ejecutar y evaluar de manera sistemática las acciones destinadas a proteger el entorno natural, ello implica establecer funciones claras dentro de las instituciones, asignar responsabilidades específicas y garantizar que cada proceso contribuya al cumplimiento de los objetivos ambientales.

En tal contexto, la gestión ambiental no solo se convierte en una herramienta técnica, sino también en una estrategia administrativa que integra la sostenibilidad dentro de la planificación institucional, permitiendo un control más eficiente del uso racional y responsable de los recursos naturales y de los impactos generados por las actividades humanas, aplicando así medidas tanto correctivas como preventivas, y la promoción de una cultura ambiental participativa.

En virtud de ello, Álvarez et al. (2021) alude que, en el Perú la gestión ambiental se encuentra respaldada por un conjunto de políticas orientadas a la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales, las cuales buscan asegurar el equilibrio ecológico y la continuidad de los ecosistemas, dichas políticas no solo se enfocan en la preservación del entorno, sino también en fomentar la participación activa de la ciudadanía. Asimismo, en esta misma línea, el Ministerio del Ambiente (MINAM) impulsa una gestión ambiental articulada e integrada, basada en la cooperación entre diferentes sectores e instituciones del Estado, así como con actores privados y comunidades locales, dicha articulación busca prevenir, controlar y remediar los impactos negativos sobre los ecosistemas, asegurando una acción coordinada y coherente en la aplicación de políticas públicas.

De esta manera, para que se logre materializar en la realidad dicha gestión ambiental, se necesita la implementación de un “conjunto de pautas, técnicas y mecanismos que aseguren la puesta en práctica de una política ambiental racional y sostenida” (GRN, 2014). Siendo el orden racional del medio ambiente uno de los pilares de la gestión ambiental, pues busca encontrar el punto de equilibrio entre el desarrollo económico, la naturaleza y el entorno social (MINAM, 2016, p.28).

En este sentido, es importante señalar la finalidad de la Gestión ambiental, la cual vendría a ser la necesidad del desarrollo humano teniendo como base la preservación del entorno, de modo que las

actividades económicas y sociales se realicen sin comprometer la calidad ambiental ni el bienestar de las generaciones futuras. En este proceso, el Estado, las instituciones privadas y la ciudadanía cumplen un papel esencial al asumir responsabilidades compartidas en la toma de decisiones, el cumplimiento de la normativa ambiental y la implementación de prácticas sostenibles que promuevan un desarrollo armónico con la naturaleza.

Ante esto último, para alcanzar la finalidad de la gestión ambiental, se cuenta con los instrumentos de gestión ambiental, los cuales se definen como “mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la Ley General del Ambiente (...). Estos instrumentos pueden ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros” (Abarca et al., 2016). Cada uno de ellos cumple una función específica en la prevención y mitigación de impactos ambientales, la promoción del uso racional de los recursos y la garantía de un manejo responsable del entorno.

Entonces, los instrumentos de gestión ambiental constituyen herramientas clave para materializar los objetivos de la gestión ambiental y fortalecer la sostenibilidad en el país, generando así medidas a tomar ante posibles impactos ambientales por la ejecución de un proyecto determinado. Por ello, la OEFA (2016) los define como herramientas orientadas a aplicar o concretar un objetivo de la política ambiental, pues, mediante estos instrumentos se busca hacer efectivo el derecho constitucional a un ambiente equilibrado y adecuado, mediante la fijación de un conjunto de obligaciones, incentivos y responsabilidades a distintos actores.

En el artículo 11 de la Ley del SEIA se señala los instrumentos de Gestión Ambiental, los cuales son: La Declaración de Impacto Ambiental – DIA, el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado –

EIA-sd, el Estudios de Impacto Ambiental Detallado – EIA-d y Evaluación Ambiental Estratégica – EAE.

Asimismo, la Dirección Regional de Energía y Minas de Piura, a través de la Plataforma digital del Estado Peruano (2021), señala que los Instrumentos de Gestión Ambiental se dividen en los siguientes tipos principales: correctivos, complementarios y preventivos, según el estado de la operación o proyecto.

Los IGAs correctivos son aplicados a empresas que ya están en funcionamiento y necesitan adecuarse a la normativa ambiental vigente para obtener su certificación ambiental y así continúen funcionando de manera sostenible. Es decir, los IGAs correctivos buscan garantizar que las operaciones cumplan con los estándares y exigencias ambientales, mediante la implementación de medidas técnicas y administrativas que reduzcan los daños ocasionados y prevengan futuras afectaciones; entre los principales instrumentos correctivos se encuentran: la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA), la Declaración Ambiental de Actividades en Curso (DAAC) y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), los cuales permiten a las entidades operativas alinear sus procesos a la legislación ambiental, contribuyendo a la sostenibilidad y al respeto del entorno natural donde se desarrollan sus actividades (Sáciga, 2018, p. 36).

Por otro lado, también se tiene a los instrumentos de gestión ambiental complementarios, el artículo 13 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) dispone que estos instrumentos, aunque no forman parte directa del SEIA, mantienen una relación de apoyo y coherencia con sus objetivos. Los instrumentos complementarios deben elaborarse y aplicarse bajo un enfoque integral y complementario, de manera que sus disposiciones se alineen con los principios y criterios establecidos en la ley y su reglamento. Su finalidad es fortalecer la protección ambiental, promoviendo acciones eficaces orientadas a

preservar la salud pública, mantener la calidad del ambiente, conservar la diversidad biológica y fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, es decir, estos instrumentos operan como herramientas adicionales que aseguran una gestión ambiental más completa y articulada, reforzando la capacidad del Estado para prevenir y mitigar los impactos negativos que puedan derivarse de las actividades humanas.

Finalmente, los IGAs preventivos, son aplicables a proyectos de inversión nuevos y tienen como finalidad anticipar y evaluar los posibles impactos ambientales que podrían generarse a partir de la ejecución de una actividad o proyecto, para evitar o mitigar los daños ambientales antes que ocurran; entre los instrumentos más representativos se encuentran la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIASd) y el Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIAAd), los cuales permiten determinar la magnitud de los impactos, proponer medidas de manejo adecuadas y asegurar la viabilidad ambiental del proyecto antes de su ejecución.

Los instrumentos de gestión ambiental preventivos representan un componente fundamental dentro del sistema de certificación ambiental, pues permiten anticipar, identificar y evaluar los posibles impactos ambientales antes de la ejecución de un proyecto de inversión; su propósito es garantizar que las actividades económicas se desarrollen bajo un enfoque de prevención y sostenibilidad, promoviendo un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social. Es importante señalar que estos instrumentos se materializan a través de documentos técnicos y jurídicos que reflejan los resultados de una evaluación ambiental integral, en la cual se analizan los posibles efectos negativos que una actividad podría generar sobre el entorno natural; a partir de ello, se establecen medidas de prevención, mitigación o compensación destinadas a reducir los riesgos y asegurar la conservación de los ecosistemas.

Asimismo, la aplicación de estos instrumentos es obligatoria para determinados proyectos, dependiendo de la categoría ambiental a la que pertenezcan, la cual se define según la magnitud, complejidad y nivel de riesgo que representen. En este sentido, los instrumentos de gestión ambiental son evaluaciones técnicas especializadas que forman parte del proceso de certificación ambiental, orientadas a garantizar que toda intervención humana en el territorio se realice de manera responsable y, sobre todo, conforme a los principios del desarrollo sostenible.

El contenido usual de un instrumento de gestión ambiental, en un estudio de impacto ambiental es (Anexos III, IV y VI de la Ley del SEIA):

- a. Datos generales del proyecto (Datos del titular del proyecto, nombre del proyecto, objetivos, marco legal, entre otros datos importantes).
- b. Descripción del proyecto (Antecedentes, alcances, características proyectadas del sistema, presupuesto, cronograma de ejecución, descripción de actividades, entre otros aspectos que dependen de la categoría del proyecto).
- c. Identificación del área de influencia del proyecto.
- d. Estudio de la línea base de influencia del proyecto (3 componentes: ambiental o físico, medio biológico y el medio social).
- e. Identificación y evaluación de los impactos ambientales.
- f. Medidas de prevención, mitigación y/o corrección de impactos.
- g. Estrategia de manejo ambiental (Plan de Manejo ambiental, plan de Vigilancia Ambiental, plan de remediación y compensación ambiental, plan de relaciones comunitarias, plan de Abandono, cronograma y presupuesto y Resumen de compromiso ambientales).
- h. Valorización económica del impacto ambiental.
- i. Plan de participación ciudadana.
- j. Fotografías y anexos.

A partir de los instrumentos de gestión ambiental, resulta pertinente abordar el tema de la certificación ambiental, dado que constituye el mecanismo mediante el cual la autoridad competente evalúa y aprueba los estudios presentados por los titulares de los proyectos, verificando su conformidad con la normativa ambiental vigente. La certificación ambiental representa, por tanto, una etapa clave en el proceso de gestión ambiental, ya que otorga la autorización necesaria para la ejecución de proyectos de inversión, garantizando que estas se desarrollen bajo criterios de sostenibilidad, prevención y respeto por el entorno natural.

Según la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), la certificación ambiental es un procedimiento administrativo mediante el cual la autoridad competente emite un pronunciamiento sobre la “viabilidad ambiental del proyecto de inversión” (Peralta, 2021, p. 21); dicha certificación se formaliza a través de una resolución que aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) correspondiente, como la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS).

Una vez aprobada, esta resolución autoriza el estudio de impacto ambiental del proyecto de inversión, siempre que cumpla con las condiciones establecidas en el marco normativo y con las medidas previstas para la prevención, mitigación y corrección de los impactos ambientales negativos.

En ese sentido, la certificación ambiental constituye una etapa previa e indispensable para la ejecución de cualquier proyecto susceptible de generar alteraciones en el ambiente, ya sea promovido por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras. De esta forma, la certificación ambiental no solo

garantiza el cumplimiento de la legislación vigente, sino que también busca asegurar la sostenibilidad ambiental, económica y social de las inversiones.

El artículo 3 de la mencionada Ley establece la obligatoriedad de contar con la certificación ambiental como aquel requisito previo para iniciar la ejecución de cualquier proyecto de inversión; según lo dispuesto, se señala que ninguna entidad del Estado puede aprobar, autorizar, conceder o habilitar la realización de proyectos que puedan generar impactos ambientales, si estos no cuentan previamente con la certificación ambiental otorgada mediante resolución por la autoridad competente. Dicha obligatoriedad garantiza que toda intervención en el entorno natural se realice bajo una evaluación técnica previa, que permita determinar su viabilidad ambiental y asegurar el cumplimiento de los principios de prevención y sostenibilidad, evitando así la ejecución de actividades que puedan afectar los derechos ambientales de la población.

Asimismo, el artículo 16 del Reglamento de la Ley del SEIA dispone los alcances de la Certificación ambiental, en donde se señala que esta representa la declaración oficial de viabilidad ambiental de un proyecto de inversión, la cual debe ser emitida por la autoridad competente, esto significa que la evaluación debe considerar la totalidad de las acciones, componentes y efectos del proyecto, y no puede ser aprobada de manera parcial, fraccionada, provisional o sujeta a condiciones, ya que ello vulneraría la coherencia del proceso y acarrearía la nulidad de dicho acto administrativo.

Con este artículo se refuerza el carácter indivisible de la certificación ambiental, asegurando que las decisiones adoptadas por la autoridad se basen en un análisis completo y riguroso, que garantice la compatibilidad del proyecto con los objetivos de protección y gestión sostenible del ambiente.

Por todo lo mencionado, es importante destacar el papel crucial que desarrolla la certificación ambiental dentro de la ejecución de proyectos, pues a partir de esta se puede prever los impactos ambientales negativos significativos que podría generar, es decir, “la certificación ambiental equivale a la hoja de ruta del proyecto, donde están contenidos los requisitos y obligaciones del titular, así como las actividades que deberá llevar a cabo para remediar los impactos negativos” (MVCs, 2017).

Para obtener la certificación ambiental, en primer lugar, es necesario determinar previamente la modalidad de clasificación ambiental a la que pertenece el proyecto de inversión, ya que de ello depende el tipo de instrumento de gestión ambiental que deberá presentarse, entonces, bajo este criterio, se establece dos modalidades principales de evaluación, cada una adaptada a la naturaleza, magnitud y nivel de impacto que pueda generar el proyecto sobre el entorno ambiental:

- a. Si el proyecto ya está contemplado dentro de una clasificación anticipada por el Estado, la normativa vigente especificará directamente la categoría a la que corresponde. El SENACE señala los proyectos que requieren de un instrumento de gestión ambiental, que van desde la construcción de infraestructuras de gran envergadura, como carreteras, puertos o aeropuertos, hasta el desarrollo de actividades extractivas, como la minería y la explotación de hidrocarburos. Asimismo, incluyen proyectos vinculados a la agricultura intensiva, la industria manufacturera y la gestión de residuos sólidos o líquidos, entre otros (SENACE, 2018, p.4).
- b. Por otro lado, si no existe una clasificación anticipada para un proyecto de inversión, el titular debe preparar y presentar una Evaluación Preliminar (EVAP) al SENACE (SENACE, 2018, p.5). Entendiendo que este sería el primer requisito para la posterior elaboración del EIA del proyecto. Esta etapa tiene como finalidad

identificar si el proyecto requiere obtener una certificación ambiental y, de ser necesario, determinar la categoría que le corresponde, la cual servirá de base para establecer qué tipo de estudio de impacto ambiental deberá elaborarse, si un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd) o un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIAAd).

El SENACE (2022) señala que, el titular debe presentar una solicitud formal a través de la Ventanilla Única de Certificación Ambiental (EVA) que cumpla con los siguientes requisitos (artículo 16 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM):

- i. Formulario de solicitud de clasificación del proyecto de inversión.
- ii. Evaluación Preliminar (EVAP): El SENACE (2018) la define como aquel instrumento fundamental para la evaluación ambiental diseñado para clasificar proyectos de inversión de acuerdo con la magnitud de sus potenciales impactos ambientales. En caso de que la EVAP determine que el proyecto será clasificado en la Categoría I, se convierte en el instrumento de gestión ambiental definitivo, es decir, en la DIA.

Es importante destacar que, el contenido de un EVAP, se encuentra detallado en el artículo 40 del Reglamento del SEIA (D.S. N°019-2009-MINAM).

- iii. Plan de Participación Ciudadana (PPC): Muestra cómo se integrarán las opiniones, preocupaciones, conocimientos, experiencias y demás factores sociales de la comunidad afectada en el desarrollo del proyecto de inversión, ello a través de la implementación de medidas de manejo socioeconómico durante el desarrollo del Proyecto.

Así, el PPC ayuda a prevenir conflictos actuales y futuros, mediante la inclusión de la comunidad en el desarrollo del proyecto (PSI, 2021, p.2).

- iv. Términos de Referencia (TDR): En el caso de proyectos clasificados en las categorías II o III, se debe presentar la versión digital de los TDR para la evaluación de impacto ambiental.

Los TDR son definidos en el Anexo III y IV de la Ley N.º 27446 como aquellos instrumentos que permiten a los interesados formarse una visión clara, integral y precisa del proyecto de inversión que se va a realizar.

Asimismo, los TDR incluyen la tabla de contenido completo del EIA-sd o del EIA-d. Además, se debe tener en cuenta los criterios y contenidos mínimos establecidos en el numeral 10.1 del artículo 10 de la Ley del SEIA.

Respecto a los proyectos clasificados en la categoría II, el Anexo III de la Ley N.º 27446, señala el contenido de los TDR. Por otro lado, los proyectos clasificados en la categoría III, el Anexo IV de la Ley N.º 27446, establece el contenido de los TDR incluyen lo mismo que en la categoría II, pero además se incorpora la valorización económica de los impactos, debido a la mayor complejidad del proyecto.

- v. Información sobre autorizaciones para recursos naturales
Incluye datos sobre permisos requeridos para la investigación, extracción o colecta de recursos naturales necesarios para establecer la línea base ambiental.
- vi. Pago por derecho de trámite

Además, según el inciso 3, del artículo 8 de la Ley N.º 27446, para proyectos que incluyen el levantamiento de la línea base ambiental a través de extracción o colecta de recursos naturales, es indispensable obtener la opinión técnica favorable de entidades especializadas como SERFOR, SERNANP o PRODUCE, quienes tienen un plazo de 15 días hábiles para emitir su opinión técnica.

Una vez recibidas las opiniones técnicas favorables, la autoridad competente emitirá una resolución de clasificación y aprobación de los términos de referencia, la cual permitirá realizar las actividades de investigación, extracción y colectas respectivas, sin necesidad de obtener autorizaciones adicionales (Art. 8.4 de la Ley N.º 27446).

Asimismo, en el artículo 19 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, señala que el plazo para el procedimiento de clasificación con el que cuenta el SENACE es de 30 días hábiles contados desde la admisión a trámite de la solicitud, para determinar la categoría del estudio ambiental que corresponde a un proyecto, entonces, este periodo busca asegurar una evaluación oportuna y eficiente del expediente presentado. Sin embargo, el mismo artículo prevé que, en casos justificados por la complejidad o particularidades del proyecto, el plazo pueda prorrogarse por única vez hasta por 10 días hábiles adicionales, garantizando así que el proceso de clasificación se realice con el debido análisis técnico.

Posterior a ello, se obtendrá una Resolución de Clasificación, lo cual se encuentra regulado en el artículo 21 de dicho decreto, mediante el cual el SENACE determina oficialmente la categoría ambiental que corresponde a un proyecto de inversión, es decir, si el proyecto es de Categoría I, el SENACE aprueba la Evaluación Ambiental Preliminar (EVAP), la cual constituye la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y, con ello, otorga directamente la certificación ambiental. En cambio, si el proyecto pertenece a la Categoría II o III, se emite una resolución de clasificación que, además de asignar la categoría, aprueba los Términos de Referencia (TdR) para la elaboración del estudio ambiental (EIA-sd o EIA-d) y otorga las autorizaciones necesarias para realizar investigaciones o estudios complementarios, estableciendo sus condiciones y obligaciones.

El informe técnico que sustenta dicha resolución debe incluir las opiniones de las entidades consultadas, indicando si fueron consideradas o no y las razones de ello, posterior a ello, la resolución debe ser notificada al titular del proyecto y a las entidades intervinientes; y en caso de ser de Categoría I, también se notifica a la entidad de fiscalización ambiental competente, asegurando así la articulación entre las etapas de clasificación, certificación y fiscalización ambiental.

Se debe tener en cuenta que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental no depende del tipo de proyecto en sí, sino de la posibilidad de que este genere impactos ambientales significativos sobre los ecosistemas o las comunidades aledañas; por ello, antes de su ejecución, es necesario realizar una evaluación técnica que determine el nivel de riesgo ambiental.

Luego de ello, una vez que el titular confirma que su proyecto de inversión necesita una certificación ambiental, se debe definir la categoría ambiental correspondiente al proyecto de inversión.

Por esta razón, resulta sustancial conocer y comprender las categorías ambientales establecidas por la normativa, ya que de ellas depende el tipo de evaluación que deberá realizarse y el nivel de detalle técnico exigido en el estudio ambiental. Teniendo en cuenta que cada categoría responde a la magnitud, complejidad y potencial impacto que el proyecto pueda generar sobre el entorno natural y social, por lo que identificarla correctamente garantiza una gestión ambiental más precisa y eficiente.

Asimismo, el adecuado conocimiento de estas categorías permite al titular del proyecto cumplir con los procedimientos de manera oportuna, evitando retrasos administrativos y asegurando que las

medidas de prevención y mitigación se apliquen conforme a la naturaleza y riesgos específicos de cada actividad.

El artículo 4 de la Ley N.º 27446 establece una clasificación de los proyectos de inversión según la magnitud de los impactos ambientales negativos que puedan generar, esta clasificación permite determinar el tipo de instrumento de gestión ambiental que debe elaborarse para evaluar y controlar dichos impactos, estos son:

- a. Categoría I: corresponden a aquellos cuyas actividades no generan impactos ambientales significativos, por lo que basta con presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), de carácter más simple y declarativo.
- b. Categoría II: son aquellos que pueden ocasionar impactos ambientales moderados, los cuales pueden ser prevenidos o mitigados mediante la implementación de medidas específicas establecidas en un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).
- c. Categoría III: comprenden actividades con efectos ambientales significativos o complejos, que demandan un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), el cual implica un análisis técnico más exhaustivo y la formulación de estrategias de manejo ambiental adecuadas para minimizar los posibles daños al entorno.

Posteriormente, una vez que el titular confirma que su proyecto de inversión necesita una certificación ambiental, y habiéndose definido la categoría ambiental correspondiente al proyecto de inversión, corresponde elaborar el instrumento de gestión ambiental respectivo, para poder presentarlo a la autoridad competente para su evaluación y aprobación de su certificación ambiental.

El instrumento de gestión ambiental respectivo (DIA, EIA-sd, EIA-d) es definido por Ard Schoemaker (2016) como aquel

“procedimiento técnico-administrativo que sirve para identificar, prevenir e interpretar los impactos ambientales que producirá un proyecto en el futuro en caso de ser ejecutado, con el fin de que la administración competente pueda aceptarlo, rechazarlo o modificarlo” (p.10).

El manual del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE - Perú 2015) señala que la evaluación de impacto ambiental es “un estudio ambiental para las actividades de explotación minera, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento de minerales y/o concentrados, y de actividades conexas a estas; que resulta de un proceso de evaluación de impactos ambientales negativos significativos”. A esta definición se podría agregar que dicho instrumento técnico tiene como propósito anticipar y analizar los efectos que un proyecto de inversión que puede generar no solo sobre el entorno natural, sino también en el entorno social, económico y cultural.

A través de este estudio (plasmado en un documento) se busca garantizar que las actividades propuestas se desarrollen de manera responsable, considerando criterios de sostenibilidad y evitando la degradación del medio ambiente. Asimismo, Ard Schoemaker (2016) en el Glosario Ambiental sostiene que la principal función de una evaluación de impacto ambiental es evaluar los posibles impactos negativos que podrían producirse, así como también proponer estrategias para prevenirlos, corregirlos o compensarlos.

AngloAmerican (2025) agrega que en este estudio se describen las características físicas, biológicas, socioeconómicas y culturales del área de influencia del proyecto de inversión, identificando los posibles impactos que su ejecución podría ocasionar, así como las medidas de manejo, mitigación y monitoreo necesarias para reducir o eliminar los efectos adversos.

En síntesis, la evaluación de impacto ambiental puede entenderse como un proceso sistemático de recolección, análisis y valoración de información llevado a cabo por el responsable del proyecto, con el propósito de identificar y describir los posibles riesgos e impactos que podrían generarse a lo largo de todas las etapas de su ejecución. Asimismo, este procedimiento permite incorporar medidas de prevención, mitigación y control de manera anticipada, de modo que las autoridades competentes y demás actores involucrados cuenten con una base técnica y objetiva para tomar decisiones informadas sobre la viabilidad ambiental del proyecto.

El resultado final de una declaración o evaluación de impacto ambiental se materializa en un documento técnico denominado Declaración o Informe Ambiental, en el cual se presentan de manera estructurada los hallazgos obtenidos durante el proceso de evaluación; este informe integra el análisis de los posibles efectos del proyecto sobre el entorno natural y social.

El contenido de un Estudio de impacto ambiental se encuentra establecido en el artículo 49 de la Ley del SEIA, en el cual se alude que dicho estudio no es igual para todos los proyectos, sino que varía según el tipo, tamaño y complejidad del proyecto de inversión. Aunque existen lineamientos generales establecidos en la Ley del SEIA (artículo 10) y en los Términos de Referencia (TDR) de cada proyecto, que sirven como guía básica, las autoridades competentes son las encargadas de definir con precisión qué información debe incluirse en cada EIA. Es decir, cada entidad ajusta el contenido del estudio según las características específicas del proyecto que evalúa; por ejemplo, un proyecto de carreteras no tendrá los mismos requerimientos que uno de agricultura o minería; de esta manera se garantiza que el EIA sea pertinente y proporcional al posible nivel de impacto ambiental, evitando procedimientos genéricos y promoviendo una evaluación más técnica, contextual y efectiva.

En este punto, resulta pertinente abordar el contenido mínimo de la Evaluación Preliminar Ambiental (EVAP), la cual se detalla en el Anexo VI del Reglamento establecida en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), dicho anexo proporciona una guía base sobre los elementos que deben considerarse en la elaboración de la EVAP, teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo anterior, es decir, que las autoridades competentes son las encargadas de definir con precisión esta estructura, dependiendo de la naturaleza de cada proyecto. Asimismo, es sustancial señalar que en el propio anexo se precisa que, de ser necesario, esta evaluación preliminar podría corresponder a una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), clasificada como Categoría I, cuando se determine que el proyecto no genera impactos ambientales significativos.

De esta manera, el contenido del Anexo VI constituye una herramienta técnica fundamental que consta de los siguientes ítems:

- a. Datos generales del titular y de la entidad autorizada para la elaboración de la Evaluación Preliminar (Nombre del proponente (persona natural o jurídica) y su razón social, Titular o Representante Legal, Entidad Autorizada para la elaboración de la Evaluación Preliminar).
- b. Descripción del proyecto (Datos generales del proyecto, características del proyecto (todo proyecto debe dividirse en las etapas: planificación, construcción, operación, mantenimiento, abandono o cierre) Infraestructura de servicios, vías de acceso, materias primas e insumos, procesos, productos elaborados, servicios, personal, efluentes y/o residuos líquidos, residuos sólidos, manejo de sustancias peligrosas, emisiones atmosféricas, generación de ruido, generación de vibraciones, generación de radiaciones, otros tipos de residuos).

- c. Aspectos del medio físico, biótico, social, cultural y económico.
- d. Plan de Participación Ciudadana: para ello, se debe tomar las disposiciones establecidas en las normas sectoriales y el Título IV del D. S. N.º 002-2009-MINAM, según corresponda.
- e. Descripción de los posibles impactos ambientales, en la etapa de construcción, operación, mantenimiento y cierre.
- f. Medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales: Señalar las medidas a implementar para mitigar los impactos ambientales identificados en cada una de las etapas: de construcción, operación, mantenimiento y cierre.
- g. Plan de Seguimiento y Control: se encuentra orientado a supervisar la aplicación efectiva de las medidas de mitigación ambiental previstas; este plan debe incluir las acciones de monitoreo de los residuos líquidos, sólidos y gaseosos generados por el proyecto, con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental nacional vigente.
- h. Plan de Contingencias: Se deberán especificar los procedimientos y medidas preventivas y de respuesta que se implementarán ante posibles situaciones de riesgo o emergencia, garantizando la protección de la salud, el ambiente y la infraestructura asociada al proyecto.
- i. Plan de Cierre o Abandono: en el cual se detalla las acciones que se ejecutarán al culminar la vida útil del proyecto, de manera que el área intervenida recupere condiciones similares o compatibles con las originales y se minimicen los impactos residuales.
- j. Cronograma de Ejecución: Se presentará un cronograma detallado para la ejecución del plan de seguimiento y control, indicando la frecuencia de los informes y las etapas del programa de monitoreo ambiental, cuando sea posible, es importante que esta información se presente mediante un diagrama de Gantt para facilitar su visualización y control.

- k. Presupuesto Implementación: Se deberá incluir el presupuesto estimado para la implementación y ejecución del plan de seguimiento y control, este presupuesto deberá estar alineado con el cronograma establecido y reflejar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su cumplimiento efectivo.

En esta secuencia, corresponde ahora desarrollar los ítems establecidos en el Anexo III del Reglamento de la Ley del SEIA, referidos a los Términos de Referencia Básicos para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados (EIA-sd), correspondientes a la Categoría II; este anexo proporciona la estructura y los lineamientos técnicos que deben observarse en la elaboración de este tipo de estudio, asegurando que se identifiquen, evalúen y propongan medidas adecuadas para prevenir o mitigar los impactos ambientales de proyectos que generan efectos moderados sobre el entorno.

Es importante resaltar que las autoridades competentes son quienes deberán elaborar las guías específicas que orienten la formulación de los Términos de Referencia (TDR) aplicables a los proyectos clasificados en la Categoría II, es decir, aquellos que requieren un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd). Además, estas guías deben elaborarse considerando una serie de contenidos y criterios mínimos, los cuales se basan en lo dispuesto en el numeral 10.1 del artículo 10° de la Ley del SEIA y su modificatoria.

Con el propósito de facilitar la comprensión y evitar repeticiones innecesarias, he decidido resumir ambos anexos en una sola explicación, resaltando que, si bien, los Anexos III y IV presentan una estructura semejante en cuanto a los ítems que deben incluirse en los estudios ambientales, en su aplicación práctica varía en función de la magnitud, complejidad y categoría del proyecto evaluado. Entonces, debido a que el Anexo III como el

Anexo IV del Reglamento de la Ley del SEIA presentan una estructura similar en cuanto a los ítems o apartados que deben contener los estudios ambientales, se procederá a describir cada uno de ellos, dejando en claro que el Anexo III corresponde a los Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados (EIA-sd), mientras que el Anexo IV se refiere a los Estudios de Impacto Ambiental Detallados (EIA-d). Los ítems contemplados en ambos anexos son los siguientes:

- a. Un resumen ejecutivo: constituye una síntesis de los aspectos relevantes del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ya sea semidetallado (EIA-sd) o detallado (EIA-d), pues su finalidad es ofrecer una visión general, clara y precisa del proyecto de inversión que se pretende desarrollar, asimismo, el Banco Mundial (1999) señaló que este resumen consiste en una “discusión concisa de los hallazgos significativos y las acciones recomendadas”.

Agregando a ello, en el Anexo III y IV de la Ley del SEIA se precisa que este apartado debe permitir que cualquier persona interesada, incluso sin conocimientos técnicos especializados, comprenda de manera sencilla la naturaleza del proyecto, los posibles impactos ambientales que podría generar y las medidas de manejo y mitigación que se proponen para evitar o reducir dichos efectos.

Se debe tener en consideración que el caso de un EIA semidetallado, el resumen suele enfocarse en los impactos moderados y en las medidas preventivas o correctivas necesarias para mantener el equilibrio ambiental; en cambio, para un EIA detallado, el Resumen Ejecutivo requiere una exposición más amplia, analítica y profundizada, dado que los proyectos de esta categoría suelen generar impactos ambientales significativos y, por tanto, demandan estrategias de manejo más complejas. Además, este apartado debe incluir

el índice completo del estudio, a fin de orientar al lector sobre la estructura general del documento.

Ante esto, en la página web denominada “Instituto de la calidad ambiental” (2020), se señala el contenido mínimo que debe tener este apartado:

- Breve descripción del proyecto, indicando su ubicación geográfica y política, tipo de recurso a explotar/manejar, cantidad de los recursos a emplear, componentes del proyecto y tiempo de ejecución del proyecto.
- Marco legal.
- Delimitación del área de influencia directa e indirecta, ambiental y social.
- Características geográficas del área donde se desarrollará el proyecto.

b. Descripción del proyecto: esta sección constituye una de las más relevantes dentro del estudio de impacto ambiental, ya que permite comprender de manera integral la naturaleza y alcance del proyecto de inversión. En el Anexo III y IV de la Ley del SEIA se establece que en este apartado se debe presentar una explicación detallada que abarque todas las fases del proyecto (desde la planificación inicial, la etapa de construcción y operación, hasta el cierre o abandono), indicando el tiempo total de ejecución y los componentes principales que lo conforman.

Asimismo, en dichos anexos se señala que la descripción del proyecto en ambos tipos de estudio, sea semidetallado (EIA-sd) o detallado (EIA-d) deben tener elementos esenciales: la identificación del proponente, el marco legal aplicable, los objetivos y la justificación del proyecto, así como su ubicación geográfica y política expresada en coordenadas UTM. Además, ambos exigen detallar las distintas etapas del proyecto

(planificación, construcción, operación, mantenimiento y cierre) junto con el tiempo de vida útil, la inversión estimada y los requerimientos técnicos y logísticos que implicará su ejecución.

No obstante, aunque el contenido del EIA-sd y el EIA-d comparte una estructura similar, la diferencia radica en el nivel de profundidad y análisis de la información, pues, el EIA-sd se centra en describir con precisión las características generales del proyecto, identificando los posibles impactos ambientales moderados que podrían ser mitigados mediante medidas específicas; en cambio, el EIA-d exige un análisis más exhaustivo, que no solo describe sino que también evalúa alternativas de diseño, ubicación o tecnología, considerando criterios ambientales, sociales y económicos.

Agregado a ello, el EIA-d incluye una determinación más precisa del área de influencia (directa e indirecta) y un estudio comparativo de los posibles escenarios de impacto, es decir, debe contener una descripción más técnica, cuantitativa y comparativa que sustente la toma de decisiones ambientales informadas, lo cual permite seleccionar la opción más sostenible.

- c. Línea Base: La línea de base ambiental constituye un elemento sustancial dentro de cualquier Estudio de Impacto Ambiental, ya que describe el estado actual del entorno antes de la ejecución de un proyecto. Según el Glosario Ambiental (2016), la línea base se trata de una caracterización detallada de las condiciones socioambientales, los recursos naturales y las particularidades del área de influencia, permitiendo identificar los elementos que podrían verse afectados por las actividades del proyecto; asimismo, en este apartado, se establece indicadores ambientales y sociales que sirven como punto de referencia para medir los posibles cambios o impactos que se

produzcan a lo largo del tiempo, facilitando así la medición entre la situación previa y posterior a la ejecución (p.10).

Por su parte, en la página web denominada Instituto de la Calidad Ambiental (2020) se agrega que la línea de base debe incluir una descripción integral del territorio donde se desarrollará el proyecto, abarcando sus componentes físicos, biológicos, sociales, económicos, culturales y paisajísticos; para ello, se recomienda utilizar información histórica y estudios previos elaborados por entidades competentes o proyectos relacionados con el área de estudio.

De acuerdo con lo señalado en los Anexos III y IV de la Ley del SEIA, la línea de base debe detallar las características específicas del área donde se llevará a cabo el proyecto, delimitando claramente sus áreas de influencia directa e indirecta, según el tipo y magnitud de los impactos potenciales, por ello, esta delimitación es clave, ya que define el espacio sobre el cual se realizará la evaluación ambiental y se aplicarán las medidas de manejo correspondientes.

Según los mencionados anexos, tanto en el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) como en el Detallado (EIA-d), su estructura abarca la descripción de la ubicación, extensión y área de influencia, medio físico (clima, geología, hidrología, suelo, calidad del aire y agua), medio biológico (flora, fauna y ecosistemas del área de influencia, su abundancia, distribución, estado de conservación, presencia de ecosistemas frágiles y áreas naturales protegidas, cuando corresponda), medio social, económico, cultural y antropológico (caracteriza las condiciones sociales y económicas del entorno, considerando población, empleo, servicios, infraestructura, calidad de vida y uso del territorio), patrimonio arqueológico, histórico y cultural (en un EIA-d se

exige con coordenadas y evidencias de campo), vulnerabilidad y peligros (como inundaciones, deslizamientos o contaminación), cartografía y diagramas (mapas de ubicación georreferenciados, modelamiento espacial, entre otros).

En síntesis, en ambos EIAs se debe incluir la caracterización del medio a partir de tres componentes cruciales: ambiental o físico, biológico y social.

Entonces, es importante profundizar cada uno de estos componentes sustanciales para el desarrollo de la línea base; en primer lugar, respecto a la línea base ambiental del medio físico, Pari (2016) señala que en este se encuentran comprendidos los elementos naturales que conforman el entorno, tales como el clima, la geología, la geomorfología, la hidrología, la hidrogeología, la edafología y, según el caso, la oceanografía o limnología; asimismo, se incluye el análisis de factores ambientales como la calidad del aire y del agua, los niveles de ruido, vibración, luminosidad, campos electromagnéticos y radiación, todos estos parámetros permiten conocer las condiciones actuales del territorio, su estructura, dinámica y vulnerabilidad, sirviendo como punto de referencia para evaluar los posibles impactos de un proyecto sobre el medio natural (p.7).

En segundo lugar, el componente biótico de la línea base ambiental se centra en el estudio detallado de los organismos vivos presentes en el área de influencia del proyecto, teniendo en cuenta que este análisis considera la composición, distribución y relaciones ecológicas de la flora y fauna, con el propósito de comprender la estructura y funcionamiento de los ecosistemas locales; por estas razones, se registran y caracterizan las especies identificadas, su ubicación, abundancia relativa y patrones de diversidad, información

fundamental para establecer el estado actual de los recursos biológicos.

De manera particular, se presta especial atención a las especies que poseen algún grado de amenaza o protección legal, ya sea por su rareza, endemismo o vulnerabilidad (Pari, 2016, p.8).

Respecto al componente humano de la línea base ambiental, este abarca la recopilación y análisis de información relacionada con las características geográficas, demográficas, sociales, culturales y económicas de la población presente en el área de influencia del proyecto, en este sentido, este estudio permite comprender la estructura social, las condiciones de vida y el nivel de bienestar de las comunidades, constituyendo una referencia esencial para evaluar posibles impactos sociales y proponer medidas adecuadas de gestión. Es más, se describen los sistemas de vida, prácticas culturales y formas de organización de los grupos humanos, prestando especial atención a aquellas comunidades que cuentan con reconocimiento o protección legal por su condición étnica, cultural o territorial; por lo tanto, este enfoque busca garantizar el respeto de los derechos colectivos y la preservación de los valores sociales y culturales que conforman la identidad local (Pari, 2016, p.9).

Es importante aclarar que si bien cada uno de los componentes señalados inmersos en el EIA-sd o el EIA-d son similares, el grado de profundidad y detalle marca la diferencia, en el caso del estudio semidetallado, dado que, la información se presenta con un nivel de precisión intermedio, enfocado en los aspectos más relevantes del entorno en función de la magnitud del proyecto, por ejemplo, los componentes del medio físico, biológico y social pueden desarrollarse de manera general, siempre que permitan identificar los impactos

ambientales más significativos; en cambio, el EIA-d exige un análisis más exhaustivo y técnico, incorporando estudios específicos como estratigrafía, geoquímica o evaluación de ecosistemas frágiles y datos cuantitativos obtenidos mediante trabajo de campo, lo cual brinda una caracterización mucho más precisa del entorno.

Ahora bien, es importante señalar que en el año 2025 se aprobó la Resolución Ministerial N.º 00143-2025-MINAM, mediante la cual se oficializó la Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), en donde se indica que esta Guía constituye una herramienta técnica fundamental que forma parte de la caja de herramientas del SEIA, y tiene como finalidad brindar orientaciones claras y estandarizadas para la caracterización de los factores ambientales que integran la línea base de los estudios ambientales.

La guía establece los criterios metodológicos que deben seguir los titulares de proyectos (públicos, privados y de capital mixto, de todos los sectores económicos) para describir de manera precisa las condiciones físicas, biológicas, sociales, económicas y culturales del área de influencia del proyecto antes de su ejecución, por lo tanto, este documento, permite obtener información de referencia confiable para la identificación, evaluación y manejo de los posibles impactos ambientales, asegurando la calidad técnica y la coherencia de los estudios presentados ante la autoridad competente.

Según Morris y Therivel, citados en la Guía para la Elaboración de la Línea Base en el SEIA, la integridad de una línea base depende de la rigurosidad y coherencia de su estructura metodológica, para que esta sea considerada completa, debe partir de una revisión exhaustiva de la información secundaria disponible, lo cual permite contextualizar el área de estudio y

reconocer antecedentes relevantes, pues a partir de ello, es indispensable incluir una descripción detallada de los métodos aplicados para la obtención de datos primarios, garantizando transparencia y validez científica en el proceso de recolección de información ambiental y social.

Asimismo, dichos autores señalan que una línea base de calidad debe presentar e interpretar adecuadamente los resultados obtenidos, evaluando las variables ambientales y sociales más significativas en función del tipo y magnitud del proyecto; este análisis debe priorizar los elementos más sensibles a los posibles impactos, proporcionando una base sólida para la posterior evaluación ambiental. Finalmente, señalan que se debe reconocer las limitaciones e incertidumbres asociadas a la precisión de los datos, aspecto esencial para la confiabilidad del estudio y la toma de decisiones informadas dentro del proceso de evaluación ambiental.

A partir de lo señalado, se debe considerar además las 5 etapas principales del proceso de elaboración de los estudios de la línea base, mismos que se encuentran detallados a profundidad en la Guía para la Elaboración de la Línea Base en el marco del SEIA (R.M. N.º 00143-2025-MINAM).

La primera etapa es la planificación de la línea base, fase en la cual se delimita el área de estudio, considerando el emplazamiento preliminar del proyecto y su área de influencia potencial, asimismo, se definen los alcances y objetivos de la línea base, pues, se recopila la información existente (data secundaria), y se realiza una visita de reconocimiento para verificar las condiciones del entorno; además, se elabora el plan de trabajo, definiendo estaciones, técnicas de muestreo, y grupos de interés relevantes. Por lo tanto, esta etapa busca

establecer una base metodológica sólida antes del trabajo de campo.

La segunda fase justamente es el Trabajo de campo, que consiste en la validación en terreno de los puntos de muestreo, estaciones y centros poblados definidos en la planificación. En esta etapa se seleccionan las unidades muestrales, se recopila la información primaria mediante técnicas apropiadas (observación, entrevistas, mediciones, etc.), y se valida la ubicación geográfica de los puntos de estudio, por ello, el trabajo de campo es clave porque permite obtener datos reales y actualizados del entorno físico, biológico y social.

La tercera fase es las Bases de datos y el análisis, la guía señala que en este tramo se realiza el procesamiento, control de calidad y análisis de los datos obtenidos en campo, también se elabora una base de datos estructurada que agrupa la información por unidades de análisis (por ejemplo, por tipo de vegetación, cuenca o grupo social). En este sentido, este análisis permite identificar patrones y tendencias ambientales relevantes para la evaluación de impactos futuros.

La cuarta fase es la elaboración de mapas temáticos finales, lo cual se proyecta con base en los resultados analizados, generando así mapas temáticos en un Sistema de Información Geográfica (SIG), los cuales representan visualmente los componentes físicos, biológicos y sociales del área de estudio, es importante precisar que estos mapas son validados con la información recolectada y constituyen una herramienta fundamental para la interpretación espacial de los datos.

Finalmente, la última etapa es la interpretación de los datos y elaboración del informe, en donde se describen e interpretan los resultados obtenidos, mostrando la condición actual del ambiente y de las poblaciones dentro del área de influencia del

proyecto. Aquí se presenta la información que será utilizada en la evaluación de impactos ambientales y en la formulación de los planes de manejo y monitoreo. Sin dejar de lado, las referencias y fuentes utilizadas, garantizando la trazabilidad y validez del estudio.

En otro orden de ideas, es importante señalar el uso compartido de la línea base, lo cual se encuentra regulado en el artículo 6 de la Ley N.º 30327 y en el artículo 30 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM, en el primero se indica que los titulares de proyectos de inversión pueden utilizar de manera gratuita la información de la línea base contenida en un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) o semidetallado (EIA-sd) que haya sido aprobado previamente por la autoridad competente, es decir, si la información ambiental ya existe y ha sido validada oficialmente, puede ser reutilizada por otros proyectos ubicados en la misma zona o con características similares, evitando así la duplicación de esfuerzos, costos y tiempo en la recolección de datos ambientales. En síntesis, esta norma promueve la celeridad en la gestión ambiental, aprovechando información existente.

Ante esto, algo que agrega el artículo 30 es el propósito y aplicación práctica de la línea base, al señalar que el objetivo del uso compartido es facilitar la elaboración de nuevos instrumentos de gestión ambiental, por lo cual, 2 aspectos importantes que se resaltan son: la universalidad del acceso, ya que permite utilizar la información en cualquier sector económico, no solo en el mismo rubro del proyecto original; y la aplicabilidad en todas las fases del proyecto de inversión, esto significa que, no se limita a la etapa inicial, sino que puede emplearse también en ampliaciones, modificaciones o nuevas etapas de desarrollo. En conjunto, este artículo consolida la idea de que la información ambiental tiene un carácter público

y reutilizable, promoviendo una gestión ambiental más integrada, eficiente y sostenible.

El artículo 31 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM complementa lo establecido sobre el uso compartido de la línea base, ya que dispone que el SENACE debe publicar la información general de las líneas base de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) aprobados, tanto a nivel nacional como regional o multirregional, dentro de un capítulo específico del Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales. En consecuencia, toda esta información se declara de dominio público y de acceso gratuito, integrándose al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), de esta manera, se promueve el intercambio de datos entre sectores, evitando la duplicación de esfuerzos.

Además, el artículo 32 establece las condiciones necesarias para que un titular pueda utilizar la información de la línea base de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) previamente aprobado, para esto, se dispone que el EIA original no tenga más de cinco años de antigüedad, se exige que el ámbito geográfico del nuevo proyecto coincida total o parcialmente con el área donde se recopiló la información anterior; incluso, el artículo aclara que estas condiciones también se aplican cuando se trata de modificaciones o ampliaciones de estudios ambientales existentes dentro del SEIA, reforzando la idea de que se aplica en todos los niveles del proceso. Finalmente, precisa que el uso compartido de la línea base no exime al nuevo titular de su responsabilidad de complementar o actualizar la información si la autoridad lo considera necesario.

En este contexto, es importante señalar el procedimiento que debe seguir el titular de un proyecto cuando decide utilizar una línea base ya existente para elaborar su estudio ambiental, ello

se encuentra contenido en el artículo 33 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM.

En primer lugar, establece la obligación de que se debe comunicar previamente a la autoridad competente su decisión de emplear dicha información, antes de iniciar la elaboración del nuevo estudio, esta comunicación permite a la autoridad verificar la idoneidad del uso compartido. Asimismo, la norma distingue dos escenarios: el primero es si el área del nuevo proyecto coincide totalmente con la del estudio anterior, el titular puede usar la línea base sin requerir una autorización adicional, asumiendo la plena responsabilidad por la veracidad y pertinencia de los datos. El segundo caso se da cuando la coincidencia es solo parcial, en donde se necesita la aprobación expresa de la autoridad, que debe emitir un pronunciamiento en un plazo máximo de 30 días hábiles. Sin embargo, en cualquiera de los casos, el titular debe adjuntar documentación técnica complementaria, como un mapa que evidencie la superposición y un informe que justifique la compatibilidad entre ambos proyectos.

El artículo 34 del texto normativo en mención establece que el titular de un nuevo proyecto de inversión puede utilizar información histórica proveniente de líneas base anteriores, incluso si estas fueron aprobadas hace más de 5 años, siempre que dicha información contribuya a complementar y fortalecer el análisis del nuevo estudio ambiental, esta disposición refleja y reconoce el valor técnico y científico de la información acumulada a lo largo del tiempo, especialmente para el estudio de tendencias o proyecciones relacionadas con factores ambientales, sociales o técnicos.

Es importante señalar el papel sustancial que asume el SENACE dentro de este proceso de elaboración de la Línea Base, pues este organismo público adscrito al MINAM cumple

un rol de acompañamiento y orientación técnica al titular del proyecto, asegurando que los datos obtenidos sobre el área de influencia sean completos, precisos y actualizados, es decir, es el SENACE quien se encarga de supervisar la elaboración de este estudio (Art. 36 del Decreto Supremo N° 005-2016-MINAM).

Entonces, en esta misma línea, las obligaciones del titular del proyecto durante el proceso de supervisión se encuentran detalladas específicamente en el artículo 37 del D.S. N° 005-2016-MINAM; en primer lugar, el titular debe presentar un Plan de Trabajo detallado, en el cual se debe especificar la metodología, cronograma y alcances de las actividades a desarrollar, asimismo, tiene el deber de informar periódicamente al SENACE sobre los avances, modificaciones o imprevistos que puedan surgir durante la ejecución del plan. Además, el titular debe facilitar el acceso al área de estudio, garantizando las condiciones logísticas y de seguridad necesarias para que el SENACE pueda realizar sus visitas de campo, también el titular está obligado a entregar oportunamente la información y documentación solicitada, así como tramitar previamente las autorizaciones necesarias para el levantamiento de la línea base. De esta manera, el artículo busca equilibrar la eficiencia del procedimiento con la necesidad de contar con datos confiables que sustenten una adecuada evaluación ambiental, implicando con ello incluso una carga administrativa y operativa significativa.

El Artículo 39 del mismo cuerpo normativo, detalla el proceso mediante el cual el SENACE supervisa la elaboración de la línea base de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), con el propósito de asegurar que la información recopilada sea completa, precisa y de calidad. Primero, el titular del proyecto debe informar formalmente al SENACE sobre el inicio del EIA y presentar su Plan de Trabajo, en el cual se describen las

actividades que se realizarán tanto en gabinete como en campo para recolectar la información ambiental, por lo tanto, este plan sirve como una hoja de ruta que permite a la autoridad conocer la metodología que se aplicará, los plazos y las zonas de intervención, garantizando que el proceso de levantamiento de datos se ejecute de manera técnica y ordenada.

Luego de ello, el SENACE, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles desde la recepción de esta comunicación, convoca a reuniones con el titular, las entidades opinantes y las autoridades competentes, mismas que tienen como finalidad revisar los alcances del proyecto, analizar el contenido del Plan de Trabajo y anticipar posibles riesgos ambientales o aspectos técnicos que deban ser considerados antes de iniciar el trabajo de campo.

Con base en la información obtenida, el SENACE puede determinar si es necesario que se realicen visitas de campo, las cuales permiten verificar directamente las condiciones del área de estudio y supervisar cómo se está llevando a cabo el levantamiento de la línea base, resaltando que, durante estas visitas, se levantan actas que deben ser firmadas por todos los participantes.

Toda la información recogida en la supervisión (como fotografías, videos, grabaciones o imágenes satelitales) se utiliza únicamente para formular recomendaciones técnicas que orienten la mejora del levantamiento de datos, esta información puede ser utilizada como referencia complementaria en la fase de presentación o evaluación del estudio, pese a no constituir parte formal del EIA.

Finalmente, una vez culminadas todas las actividades previstas en el Plan de Trabajo para la elaboración de la línea base, el SENACE debe elaborar un informe de supervisión, documento

que recopila los resultados de las observaciones realizadas durante el proceso, así como las recomendaciones técnicas, dicho informe debe ser remitido tanto al titular del proyecto como a las entidades que participaron en la etapa de supervisión, dentro de un plazo máximo de 5 días hábiles contados desde la finalización de las actividades del plan tal como se señala en el artículo 40.2 del Decreto Supremo en mención.

Después de haber explicado los procedimientos relacionados con la supervisión de la elaboración de la línea base, es pertinente abordar ahora, el artículo 6 de la Ley N.º 30327 establece que, los titulares de proyectos de inversión (ya sean públicos, privados o mixtos) pueden hacer uso compartido y gratuito de la información contenida en la línea base de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) o semidetallado (EIA-sd), siempre que este haya sido previamente aprobado por la autoridad competente.

Siendo que, este uso compartido puede realizarse tanto si el estudio fue elaborado por el mismo titular o por terceros, con el objetivo de usarlo en la elaboración de un nuevo instrumento de gestión ambiental, es así que dicha disposición busca optimizar recursos respecto a la recolección de información ambiental.

Asimismo, la norma también establece que este uso compartido puede emplearse para cualquier tipo de instrumento de gestión ambiental reconocido en la Ley General del Ambiente, como los EIA, las DIA, los planes de manejo ambiental, entre otros. Incluso, el mismo titular que elaboró el EIA original puede reutilizar su línea base en fases posteriores del mismo proyecto de inversión.

No obstante, esta reutilización de la línea base podría no ser automática en todos los casos, pues, el reglamento de la Ley N.º30327 determina los escenarios en los cuales la autoridad competente debe solicitar que actualice o complemente la información, si esta no se ajusta adecuadamente a las características del nuevo proyecto; esto depende, por ejemplo, de si el entorno ha cambiado significativamente o si el proyecto nuevo tiene un impacto diferente al del proyecto original, en esos casos, la autoridad debe comunicar al titular del proyecto esta necesidad dentro de un plazo máximo de 30 días hábiles, contados desde que recibe la notificación del uso compartido (Art. 6.3 de la Ley N.º 30327).

En cuanto a las condiciones específicas para el uso compartido de la línea base, la Ley N.º30327, en el art. 7 establece que el uso compartido puede aplicarse cuando el nuevo proyecto de inversión se desarrolle íntegramente dentro del área física ya evaluada en una línea base anterior, en cuyo caso basta con que el titular comunique su decisión a la autoridad antes de iniciar la elaboración del nuevo instrumento de gestión ambiental. Empero, si la coincidencia es solo parcial, es obligatorio solicitar y obtener la conformidad de la autoridad competente respecto al área no contemplada en la línea base original.

Asimismo, es importante agregar que en el artículo 7, inciso b, de la Ley N.º 30327 se establece una condición temporal importante para el uso compartido de la línea base, pues se indica que solo puede emplearse información proveniente de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) o semidetallado (EIA-sd) aprobado dentro de los últimos 5 años. Esto significa que, si ha pasado más tiempo desde su aprobación, la información se considera desactualizada y, por tanto, no puede usarse directamente como referencia para un nuevo estudio ambiental.

En el inciso c, del artículo en mención, se establece que una línea base preexistente puede ser utilizada nuevamente para elaborar un nuevo instrumento de gestión ambiental (como un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental), teniendo en cuenta que el nuevo titular del proyecto sigue siendo responsable de complementar o actualizar la información ambiental si la autoridad competente lo solicita.

Finalmente, se señala que, aunque se permita el uso compartido de la línea base, esto no exime al titular del nuevo proyecto de generar información ambiental adicional si la autoridad competente lo requiere; además, esta posibilidad no reemplaza la obligación de actualizar los estudios ambientales según las reglas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) cuando corresponda.

Sin embargo, este uso compartido de la línea base es cuestionable, pues Ard Schoemake (2016, p.17) menciona que por ejemplo en el sector minero es indispensable contar con información previa sobre las condiciones del entorno antes de que se inicie cualquier actividad extractiva, en este caso, como se desea evaluar el impacto ambiental que genera una empresa minera, resulta esencial conocer cómo era la calidad del agua antes del inicio del proyecto, dado que, esta información posibilita la comparación entre los datos actuales y los cambios o impactos provocados por la actividad minera y con el uso compartido de líneas bases anteriores, esta información puede no ser actual o fidedigna a la realidad. Ante esto, Ard Schoemake (2016) en el Glosario Ambiental comenta:

La línea de base es un componente obligatorio que desarrollan las empresas mineras para su Estudio de Impacto Ambiental (EIA); sin embargo, muy pocas veces se elabora con la participación real de las comunidades en la zona de influencia directa e indirecta del futuro proyecto y no se comparte la forma de recojo de información, ni sus resultados. Un ejemplo de una línea

de base incompleta es la del EIA del proyecto Las Bambas en Apurímac, Perú (p.17).

En este contexto, la discusión sobre la elaboración y uso de las líneas base ambientales evidencia la necesidad de contar con información técnica precisa, verificable y representativa de las condiciones iniciales del entorno, en el entendido de que la confiabilidad de los datos, así como la transparencia en los procesos de recolección y análisis, resultan factores determinantes para garantizar que los estudios de impacto ambiental reflejen de manera objetiva la situación real del área de influencia; de esta manera, la forma, la calidad y actualización de la línea base se convierten en elementos esenciales para sustentar adecuadamente la evaluación ambiental y los posteriores procesos de monitoreo.

- d. Plan de Participación Ciudadana: En el Anexo III y IV del Reglamento de la Ley del SEIA, se alude que el titular de cualquier proyecto de inversión debe elaborar un Plan de Participación Ciudadana (PPC) conforme a las disposiciones señaladas en la normativa sectorial correspondiente y en especial al Título IV del Decreto Supremo N.º 002-2009-MINAM, el cual aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales; se señala que este instrumento tiene como finalidad garantizar que las comunidades, autoridades y organizaciones representativas cuenten con espacios efectivos para involucrarse en el proceso de evaluación ambiental.

Dentro del EIA-sd, el titular debe incluir los resultados del desarrollo del PPC, sustentando las estrategias, acciones y mecanismos empleados para promover la participación de la

población y de los diferentes actores sociales en las distintas fases de elaboración del estudio.

Entonces, es preciso señalar que en el Título IV del citado reglamento, la participación ciudadana en materia ambiental se concibe como un proceso flexible, continuo e inclusivo, que promueve el intercambio de información, el diálogo y la construcción de consensos entre el Estado y la sociedad civil, agregando que las entidades con competencia ambiental deben implementar mecanismos de participación adecuados, tales como: audiencias públicas, talleres participativos o buzones de sugerencias, entre otros mecanismos que se señalan en el artículo 29 del cuerpo normativo en mención.

Es importante tener en cuenta que existen algunas diferencias cruciales entre el EIA-sd y el EIA-d; en el primer estudio el PPC se enfoca principalmente en asegurar la participación efectiva de la población durante la fase de elaboración del estudio, evidenciando el proceso de información, consulta y recepción de observaciones, siendo que su objetivo es promover la transparencia y la inclusión ciudadana en proyectos con impactos ambientales de menor magnitud o complejidad.

En cambio, el EIA-d (por el mismo hecho de que aborda proyectos con mayor envergadura y potencial de impacto ambiental) requiere un PPC más amplio y detallado, por lo que, además de incluir el informe consolidado de observaciones ciudadanas derivadas de la audiencia pública (igual que en el EIA-sd), el EIA-d exige incorporar acciones adicionales de participación durante la etapa de vigilancia ambiental, esto significa que, no se limita al proceso de elaboración del estudio, sino que extiende la participación ciudadana al seguimiento y control del cumplimiento de compromisos ambientales.

- e. Caracterización de Impacto Ambiental: En el Anexo III y IV del Reglamento de la Ley del SEIA se manifiesta que tanto el EIA-sd como el EIA-d exigen la identificación, evaluación y jerarquización de los impactos ambientales y de los riesgos asociados al proyecto en todas sus fases; ambos instrumentos buscan comparar las condiciones iniciales descritas en la línea base con los cambios esperados en el ambiente, considerando impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos.

Asimismo, se señala que la evaluación debe centrarse en variables ambientales representativas y justificadas técnicamente, respaldadas por modelos y datos verificables que permitan definir umbrales de significancia de los impactos; para ello, se deben utilizar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, o en su ausencia, estándares internacionales aprobados por el Ministerio del Ambiente.

La valoración de los impactos incluye aspectos del medio físico (clima, geología, hidrología, suelos, ruido, radiación, calidad del aire y agua), del medio biológico (ecosistemas, hábitats, especies endémicas o amenazadas) y del medio humano (condiciones sociales, económicas, culturales y territoriales). También se considera la relación con áreas naturales protegidas, infraestructura existente, usos del suelo, paisaje y potencial turístico. De esta manera, cada impacto debe clasificarse según su carácter (positivo o negativo), magnitud, duración, reversibilidad, alcance geográfico y probabilidad de ocurrencia, incorporando además oportunidades de restauración o mejora ambiental cuando sea posible.

En el EIA-d, el enfoque es más integral, técnico y cuantitativo, adecuado para proyectos de mayor complejidad o riesgo ambiental, además, también requiere evaluar riesgos a la salud humana, establecer umbrales de significancia de impactos, y

considerar de forma más específica la interacción entre los componentes físicos, biológicos, sociales y culturales del entorno; el EIA-d amplía el análisis al incluir criterios adicionales como la consideración de planes de ordenamiento territorial, la interacción con áreas protegidas, el paisaje, el potencial turístico y la capacidad de restauración ambiental.

- f. Estrategia de Manejo Ambiental: En el Reglamento de la Ley del SEIA, se señala que la Estrategia de Manejo Ambiental constituye el conjunto de acciones, mecanismos y compromisos que el titular de un proyecto debe aplicar durante todo su ciclo de vida, conforme a la Ley N.º 27446, su reglamento y demás normas complementarias, siendo su objetivo asegurar la correcta gestión de los impactos ambientales identificados, promoviendo la prevención, mitigación, control y compensación de los efectos derivados de las actividades del proyecto.

En el EIA-sd, la Estrategia de Manejo Ambiental tiene un enfoque operativo básico orientado a garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del titular del proyecto, la estrategia se centra principalmente en cuatro instrumentos: el Plan de Manejo Ambiental, que reúne las medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos identificados; el Plan de Vigilancia Ambiental, encargado de supervisar la ejecución de las medidas mediante indicadores y programas de monitoreo; el Plan de Contingencias, que aborda la gestión de riesgos ante posibles emergencias o accidentes; y el Plan de Abandono o Cierre, que define las acciones necesarias para devolver el área de influencia a condiciones similares a las originales una vez concluido el proyecto. Asimismo, incluye el cronograma, presupuesto y un resumen de compromisos con sus respectivos responsables, garantizando la trazabilidad de la gestión ambiental.

Por otro lado, el EIA-d amplía el alcance y el nivel de profundidad de la Estrategia de Manejo Ambiental, a los componentes del EIA-sd se suman el Plan de Compensación, que busca restituir o equilibrar los impactos ambientales no evitables en concordancia con la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611), y el Plan de Relaciones Comunitarias, que promueve la comunicación, participación y convivencia armónica con las comunidades cercanas al proyecto. Asimismo, el Plan de Contingencias en el EIA-d incorpora protocolos de comunicación, preparación y capacitación de la población potencialmente afectada, junto con medidas específicas para la manipulación y disposición de sustancias peligrosas.

- g. Valorización Económica del Impacto Ambiental: La valorización económica del impacto ambiental es un componente exigido en los EIA-d, conforme a lo establecido en el Anexo IV del Reglamento de la Ley del SEIA; este ítem implica asignar un valor monetario a los efectos ambientales significativos que genera un proyecto, utilizando metodologías de evaluación económica adecuadas y aplicables al contexto del proyecto y su área de influencia.

Para su desarrollo, se debe tener en cuenta la Guía de Valorización Económica de Impactos Ambientales en el marco del SEIA, la cual forma parte de la caja de herramientas del SEIA. Esta guía establece los criterios y procedimientos técnicos que deben considerarse al momento de valorar los impactos ambientales negativos significativos, el principal propósito de esta guía es orientar el proceso de estimación económica de dichos impactos dentro del marco de la evaluación ambiental de los proyectos de inversión, contribuyendo así a una toma de decisiones más informada y a la formulación de medidas de manejo ambiental más efectivas.

- h. La empresa consultora, los nombres y firma de los profesionales y técnicos que intervinieron en la elaboración del EIA-sd.
- i. Otras consideraciones que determine la Autoridad Competente.

2.2.2. Procedimiento para obtener la certificación ambiental

Después de haber seguido todos los pasos detallados anteriormente, para obtener la certificación ambiental se debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 6 de la Ley N.º 27446, que detalla las etapas siguientes:

a. Presentación de la solicitud

En el Art.7 de la Ley N.º 27446 se señala que la solicitud debe contener una evaluación preliminar con la descripción de la acción proyectada, antecedentes ambientales del área, posibles impactos, medidas para mitigarlos, incluyendo una propuesta de clasificación según la ley, que define el nivel de impacto y el estudio requerido. Además, se presenta una propuesta de términos de referencia para el estudio de impacto ambiental y una descripción de las actividades para elaborar la línea base, que refleje las condiciones iniciales del entorno.

A esto es necesario agregar, el contenido del artículo 41 del Decreto Supremo N.º 005-2016-MINAM el cual especifica el procedimiento para obtener la Certificación Ambiental Global; este inicia con la presentación de una solicitud formal ante el SENACE; esta solicitud, además de cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 113 de la Ley N.º 27444, debe incluir una serie de documentos obligatorios que respaldan la evaluación ambiental del proyecto, tales como:

- a. Formato de solicitud debidamente completado, conforme al modelo establecido en el Anexo IV del reglamento correspondiente.
- b. Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) presentado tanto en versión digital como impresa, el cual debe integrar la información relacionada con los títulos habilitantes del proyecto.
- c. Evidencias de participación ciudadana, que demuestren el cumplimiento de los mecanismos de consulta y comunicación con la población, según las normas vigentes aplicables antes de la fase de evaluación del estudio.
- d. Documento legal de representación, que confirme la inscripción del representante legal del titular del proyecto en los registros públicos.
- e. Comprobante de pago del derecho de trámite, conforme a lo dispuesto en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del SENACE.

Una vez presentada la documentación, el SENACE realiza la verificación formal de los requisitos, conforme a lo establecido en el artículo 125 de la Ley N.º 27444.

b. Clasificación de la acción propuesta:

Según el artículo 4 de la Ley N.º 27446, la magnitud de los impactos negativos ambientales se clasifica en:

- a) Categoría I: Declaración de Impacto Ambiental.
- b) Categoría II: Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).
- c) Categoría III: Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d).

Como se señalaba en párrafos anteriores, el SENACE es responsable de asignar la categoría, considerando los criterios establecidos en el anexo 5 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

c. Evaluación del instrumento de gestión ambiental

Carhuatocto (2024, p.115) indica que en esta etapa la autoridad ambiental acompaña al titular del proyecto en el desarrollo y elaboración de varios elementos, tales como la línea de base, el Plan de Participación Ciudadana y el EIA.

Una vez admitido el estudio ambiental, la autoridad solicita opiniones técnicas de otros sectores, facilita audiencias públicas y talleres informativos, y elabora un informe sobre la participación ciudadana. Estas actividades son esenciales para realizar una evaluación ambiental integral.

d. Resolución (Art.12 de la Ley N.° 27446):

Cuando termina la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental u otro instrumento de gestión ambiental, la autoridad encargada prepara un informe público llamado “informe técnico-legal”. Este documento explica por qué se aprueba o no el proyecto, en base a los análisis realizados.

Con base en ese informe, la autoridad emite una resolución motivada, que es un documento oficial que aprueba el instrumento de gestión ambiental. Esta resolución equivale a la certificación ambiental, lo que significa que el proyecto ya está autorizado para ejecutarse.

e. Seguimiento y control (Art. 15 de la Ley N.° 27446):

En el caso de la evaluación ambiental estratégica, la supervisión y el seguimiento están a cargo del OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental), que actúa en representación del Ministerio del Ambiente (MINAM), asegurando que se implementen correctamente las medidas establecidas en el estudio ambiental aprobado.

Habiendo precisado estos lineamientos, es importante desarrollar el Capítulo II del Decreto Supremo N.º 005-2016-MINAM, mismo que señala el procedimiento de la Certificación Ambiental Global.

- a. Habiendo presentado la solicitud de Certificación Ambiental Global ante el SENACE (Como se precisó en párrafos anteriores), el SENACE verificara el expediente de Certificación Ambiental Global en los siguientes aspectos:
- b. La autoridad verifica que el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) cumpla con los requisitos formales y técnicos básicos, ello en el marco del proceso IntegrAmbiente, y siguiendo los Términos de Referencia aprobados por la autoridad competente.
- c. El estudio se base en un proyecto formulado a nivel de factibilidad, incorporando la información técnica esencial y con el grado de detalle requerido según los estándares del contenido mínimo y los términos aprobados.
- d. Se hayan cumplido de manera efectiva los mecanismos de participación ciudadana, en concordancia con lo previsto en el Plan de Participación Ciudadana correspondiente.
- e. Toda la información técnica y ambiental contenida en el EIA-d esté directamente relacionada con el proyecto de inversión evaluado, garantizando su coherencia y pertinencia.

Si el expediente cumple con los requisitos mencionados, el SENACE procede con la evaluación del estudio; por el contrario, si se detecta el incumplimiento de alguno de los puntos señalados, se declara la inadmisibilidad del expediente, sin embargo, esta decisión no impide que el titular pueda presentar una nueva solicitud corrigiendo las observaciones realizadas.

Es preciso mencionar que la resolución que declara la inadmisibilidad debe ser emitida en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, contados desde la fecha en que se presentó la solicitud de Certificación Ambiental Global.

Posteriormente, una vez que el expediente de Certificación Ambiental Global ha sido admitido a trámite, el SENACE puede convocar reuniones técnicas de coordinación con la participación del titular del proyecto, los opinantes técnicos y las entidades competentes en la materia ambiental, el objetivo de estos encuentros es que el titular presente los aspectos generales y los resultados más relevantes del Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), permitiendo así un intercambio de información que contribuya a la comprensión integral del estudio.

Ante ello, el SENACE cuenta con un plazo máximo de 150 días hábiles para realizar la revisión, evaluación y emisión de la resolución final correspondiente al procedimiento de Certificación Ambiental Global, es decir, este periodo comprende todas las etapas del análisis técnico del Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), así como la verificación del cumplimiento de los requisitos legales y ambientales establecidos (Art. 44 del D.S. N.º 005-2016-MINAM).

De manera excepcional, cuando el proyecto presenta características especiales (una alta complejidad técnica o una gran magnitud en su alcance) el SENACE puede ampliar el plazo de evaluación hasta por 30 días hábiles adicionales; dicha extensión debe estar debidamente justificada, fundamentándose en la necesidad de contar con un análisis más profundo que asegure la calidad y validez del proceso de evaluación ambiental.

El artículo 45 del D.S. N.º 005-2016-MINAM señala que una vez admitida a trámite la solicitud de Certificación Ambiental Global, el SENACE cuenta con un máximo de 3 días laborables para distribuir el Estudio de Impacto Ambiental en su versión detallada a todas las entidades responsables de emitir opiniones técnicas, esta remisión incluye a las autoridades competentes y a los especialistas que, según corresponda, deben revisar y pronunciarse sobre los aspectos que les competen dentro del proceso de evaluación ambiental. De igual manera, las entidades que deben emitir informes técnicos,

opiniones vinculantes o no vinculantes tienen 45 días hábiles para hacerlo desde que reciben el pedido del SENACE, en los casos en los que el proyecto es complejo, el plazo puede ampliarse por 20 días hábiles adicionales, siempre que la entidad justifique esa ampliación y lo comunique formalmente a SENACE dentro del mismo plazo.

Asimismo, en dicho artículo se precisa que, si la autoridad no entrega sus informes u opiniones obligatorias dentro del plazo inicial, su Titular (máxima autoridad) debe emitirlos en un máximo de 10 días hábiles adicionales, en el caso en el que no lo realice, incurriría en responsabilidad, cabe resaltar que, todos los informes técnicos y opiniones, sean vinculantes o no, se emiten bajo responsabilidad, tal como establece el artículo 39 de la Ley N.º 30327. Por lo tanto, la evaluación de la Certificación Ambiental Global solo continúa si las opiniones vinculantes son favorables; si alguna es negativa, el SENACE debe desaprobado el EIA-d y dar por concluido el proceso, del mismo modo, si una entidad no entrega una opinión no vinculante dentro del plazo, se asume que no tiene objeciones, y SENACE continúa con la evaluación.

El artículo 47 del Decreto Supremo N.º 005-2016-MINAM señala el proceso mediante el cual el SENACE emite la Resolución de Certificación Ambiental Global, la cual constituye el acto administrativo final del procedimiento de evaluación ambiental; siendo que esta resolución debe ser emitida dentro del plazo máximo de 150 días hábiles, conforme a lo dispuesto por la Ley N.º 30327, que promueve las inversiones sostenibles. Asimismo, en este documento, el SENACE aprueba en un solo acto tanto el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d) como los títulos habilitantes que permiten el desarrollo del proyecto.

El informe técnico que sirve de base para esta resolución debe incluir, al menos, los elementos exigidos en el artículo 54 del Reglamento de la Ley del SEIA, además de las obligaciones

específicas asociadas a cada título habilitante. Ante ello, una vez emitida la resolución, el SENACE notifica oficialmente al titular del proyecto, así como a las entidades competentes y opinantes técnicas, y al OEFA o la Entidad de Fiscalización Ambiental correspondiente; dicha notificación incluye la resolución aprobatoria, el informe técnico sustentatorio y una versión digital final del EIA-d, donde se integran las observaciones subsanadas y toda la información complementaria considerada durante el proceso de evaluación.

2.2.3. Principios ambientales

En el Perú, la política de gestión ambiental cuenta con un respaldo normativo sólido, destacando la Constitución Política como principal fundamento, esta reconoce el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para la vida (art. 2º, inc. 22), otorgando a los ciudadanos la facultad de exigir su cumplimiento y al Estado, la obligación de garantizarlo. Además, los artículos 66 y 69 refuerzan el compromiso estatal con el uso responsable de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas vulnerables, consolidando así un enfoque legal orientado al desarrollo sostenible; por su parte el artículo 66 establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que el Estado es responsable de su aprovechamiento sostenible, debiendo regular su uso mediante concesiones o autorizaciones otorgadas en función del interés público; y el artículo 69 complementa este marco al disponer que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía, reconociéndola como una zona de especial importancia ecológica cuya conservación debe asegurarse mediante políticas específicas.

Dentro de la organización estatal peruana se creó mediante el Decreto Legislativo N.º 1013 el Ministerio del Ambiente (MINAM), con una visión integral, asignándole la responsabilidad de atender los temas ambientales que, por su complejidad, no pueden ser manejados de manera aislada por los demás sectores del Estado; a

pesar de ello, las labores relacionadas con la investigación científica y la evaluación de los recursos naturales permanecen dispersas en varias entidades, como por ejemplo la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente y la Salud (INAPMAS), entre otras entidades. Asimismo, las funciones de vigilancia y conservación de los recursos naturales se encuentran repartidas entre diferentes ministerios, así como entre los gobiernos regionales y locales, lo que genera una gestión fragmentada.

Y es que, para participar de manera efectiva en la economía global, es indispensable adoptar decisiones ambientales sustentadas en marcos legales precisos y coherentes, es por ello que se debe priorizar las políticas ambientales y aquellas normas jurídicas que faciliten la integración de estándares preventivos en las actividades productivas. Es así que, es fundamental contar con instituciones sólidas, con responsabilidades claramente delimitadas y sin duplicidad de funciones, además de establecer mecanismos que aseguren una coordinación eficiente entre los distintos sectores involucrados.

En este sentido, el MINAM es el ente rector en materia ambiental, siendo su función principal formular la Política Nacional del Ambiente en todos los niveles de gobierno, basándose en los principios establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.º 29158) y la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611).

En este sentido, la política de gestión ambiental en Perú se apoya en los siguientes principios fundamentales:

a. Principio de prevención

En el Perú, el principio de prevención está reconocido en el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente

(Ley N.º 28611), el cual establece que la gestión ambiental debe priorizar la prevención, vigilancia y evitación de la degradación ambiental. Este principio exige implementar medidas anticipadas frente a posibles daños, mediante instrumentos de gestión ambiental que permitan tanto la evaluación previa como la supervisión continua de las actividades (Valdivia, 2015, p.8).

De acuerdo con lo expuesto por (2011, p.748), para que el principio de prevención funcione íntegramente, el Estado debe adoptar una postura activa y adelantarse a la aparición de impactos ambientales, es decir, se debe identificar escenarios de riesgo, evaluar posibles consecuencias y aplicar medidas de control antes de que los efectos negativos se manifiesten; la lógica central de este principio es que la anticipación permite evitar daños y minimizar costos sociales y ecológicos, ya que resulta mucho más eficiente impedir un impacto que intentar remediarlo una vez ocurrido.

Es así que, Wieland Fernandini (2017) sostiene que un claro ejemplo del principio de prevención se observa en la obligación que tienen los responsables de proyectos de inversión de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental antes de iniciar cualquier intervención; a través de este instrumento, se analizan de manera anticipada los posibles efectos que la actividad podría generar sobre el entorno, así como las medidas necesarias para evitar, mitigar o controlar dichos impactos; de esta manera, este procedimiento asegura que las decisiones se tomen con base en información técnica previa y que los riesgos ambientales se gestionen antes de que se materialicen (p.26).

b. Principio precautorio

Se encuentra consagrado en el principio 15 de la conferencia realizada en Río de Janeiro (ONU, 1992), y recogida en el art. 5 de la Ley N.º 28245, que establece que ante la posibilidad de un daño grave o irreversible al ambiente o a la salud, la falta de

certeza científica no debe ser excusa para retrasar la adopción de medidas de protección.

Este principio en complemento al principio de prevención, plantea que, el Estado debe adoptar medidas de precaución para proteger el ambiente y la salud de la población.

Wieland Fernandini (2017) indica que este principio es uno de los más debatidos dentro del derecho ambiental porque modifica la lógica tradicional de esperar a que exista evidencia completa para tomar decisiones. Este principio plantea que, cuando existe la posibilidad de que una actividad genere un daño grave o irreversible al ambiente, el Estado no debe paralizar su intervención esperando tener una certeza científica absoluta, por el contrario, debe actuar de manera anticipada para evitar que la degradación llegue a concretarse (p. 26).

Este enfoque parte del reconocimiento de que muchos impactos ambientales no pueden ser reparados una vez que ocurren o requieren procesos extremadamente costosos para ser mitigados, por esto, se considera más eficiente y responsable tomar decisiones de manera anticipada cuando existen señales que advierten un peligro potencial; la idea central es evitar que la incertidumbre científica actúe como un freno que permita que los daños se materialicen.

En este sentido, Wieland Fernandini (2017) añade que para que el principio de prevención pueda aplicarse correctamente, es necesario disponer de evidencia suficiente que demuestre la existencia de un riesgo ambiental importante, en otras palabras, no se trata de actuar bajo meras suposiciones, sino de contar con información técnica que muestre la posibilidad real de un daño significativo, por lo tanto, cuando estos indicios están presentes, las autoridades tienen la obligación de adoptar medidas proporcionales para evitar el deterioro del ambiente o

de la salud humana. Este principio adquiere especial relevancia en ámbitos donde la información disponible es incompleta o la percepción de riesgo es elevada, como ocurre con ciertas tecnologías emergentes, un ejemplo habitual es el debate sobre las antenas de telefonía móvil, donde la discusión sobre la exposición a ondas electromagnéticas genera inquietudes sociales (p.27).

c. Principio de participación ciudadana

El principio de participación ciudadana es un componente esencial en la gestión ambiental, que garantiza el derecho de los ciudadanos a intervenir en los procesos de toma de decisiones que afectan su entorno y calidad de vida; este principio permite a la población expresar sus intereses y demandas con el objetivo de influir en la formulación y ejecución de políticas y medidas gubernamentales en todos los niveles de gobierno; de esta manera, la participación ciudadana permite acercar las decisiones gubernamentales a las necesidades de la población (Jurado Nacional de Elecciones, 2008, p.8).

La Constitución reconoce el derecho a la participación ciudadana en el art. 31, otorgando a toda persona la posibilidad de intervenir en los asuntos públicos de manera directa o mediante representantes elegidos, de esta manera, este artículo no solo garantiza el ejercicio del voto y otros mecanismos de democracia representativa, sino que también habilita instrumentos de participación directa, como el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocatoria y otras formas mediante las cuales la ciudadanía puede influir en la gestión del Estado. A ello se suma el numeral 17 del art. 2, permitiendo la participación individual y colectiva en los ámbitos político, económico, social y cultural; en materia ambiental, este derecho es especialmente relevante, ya que el ambiente se considera un bien colectivo, cuyo uso adecuado es un derecho de toda la sociedad.

En este sentido, este principio, permite que la sociedad y el Estado, en materia ambiental, colaboren para crear un espacio adecuado donde puedan surgir soluciones efectivas a los conflictos ambientales actuales (Polo & Siesquen, 2016, p.3).

De esta manera, la participación ciudadana constituye un pilar esencial en la gestión ambiental moderna, ya que reconoce a las personas el derecho de intervenir en los procesos de decisión pública que puedan afectar su entorno, su bienestar y los recursos naturales de su comunidad, este derecho no solo fortalece la transparencia en la administración ambiental, sino que también promueve una relación más equilibrada entre Estado, empresas y sociedad, especialmente en territorios donde se desarrollan actividades extractivas.

En el marco del SEIA, la ley establece que todo estudio de impacto ambiental debe incorporar un plan de participación ciudadana elaborado por el titular del proyecto, este requisito, previsto en artículo 10, numeral 1, literal d de la Ley N.º 27446, garantiza que la población pueda conocer anticipadamente la naturaleza del proyecto, los impactos previstos y las medidas que serán implementadas para prevenir, mitigar o compensar dichos efectos; por lo tanto, se podría decir que las comunidades no son simples receptoras de información, sino actores activos dentro del proceso.

Asimismo, el artículo 14 de la misma Ley del SEIA desarrolla los distintos momentos en los que la ciudadanía puede intervenir; en primer lugar, durante la fase de clasificación del proyecto, la autoridad puede solicitar información, antecedentes u opiniones a residentes, representantes locales o informantes calificados, quienes pueden aportar elementos relevantes sobre la zona o el posible impacto del proyecto, luego, el titular del proyecto debe presentar un Plan de Participación Ciudadana y demostrar su

ejecución, lo que incluye reuniones informativas, mecanismos de consulta y espacios de diálogo con la población.

Posteriormente, durante la etapa de revisión del estudio ambiental, la autoridad tiene la obligación (en el caso de los EIA semidetallados y detallados), de llevar a cabo un proceso de consulta formal, para ello, el estudio se pone a disposición del público en la sede regional correspondiente, y se difunde mediante avisos en medios de comunicación de amplia circulación, así como por canales electrónicos, además, para los EIA detallados (y eventualmente para los semidetallados, dependiendo de la complejidad), la ley exige realizar una audiencia pública, la cual debe organizarse hasta cinco días antes del cierre del periodo de consulta; de esta manera este procedimiento asegura que cualquier persona interesada pueda revisar el estudio, plantear inquietudes y presentar comentarios formales.

Finalmente, el Artículo 28 del Reglamento del SEIA (D.S. 019-2009-MINAM) complementa lo establecido en la ley al exigir que todos los estudios ambientales (las DIA, los EIA-sd y los EIA-d) incluyan un Plan de Participación Ciudadana adecuado a la naturaleza y magnitud del proyecto.

2.2.4. Derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida

El 8 de octubre de 2021, el Consejo de DDHH de las Naciones Unidas reconoció por primera vez a nivel internacional, el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible, buscando incentivar a los Estados a adoptar medidas más ambiciosas en materia ambiental (Ducán Villalobos, 2023), así, al incorporar este derecho en sus legislaciones internas, se podría mejorar la calidad de vida de las personas a través de la protección del medio ambiente.

Dentro del Sistema Internacional, existen instrumentos que reconocen el derecho humano a un ambiente sano, entre ellos destacan el Protocolo de San Salvador, que forma parte del sistema interamericano, y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; el Protocolo de San Salvador establece en su artículo 11 que todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente sano y a acceder a servicios públicos básicos, y que los Estados deben promover la protección y mejora del ambiente (OAS, 1988, p. 15).

Por su parte, la Carta Africana reconoce en su artículo 24 el derecho de todas las personas a un ambiente satisfactorio para su desarrollo (ACHPR, 1981, p.24). Es así que, en ambos instrumentos se refleja el compromiso con la protección del medio ambiente para un adecuado desarrollo de la vida humana.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, resulta necesario analizar la Opinión Consultiva OC-23/17, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva que fue solicitada por Colombia y emitida el 15 de noviembre de 2017, la cual representa un hito en la consolidación del vínculo entre medio ambiente y derechos humanos, al reconocer que el derecho a un medio ambiente sano posee una dimensión autónoma y no solo instrumental respecto de otros derechos como la vida o la integridad personal (Corte IDH, 2017), asimismo, su valor jurídico radica en que la Corte estableció obligaciones estatales concretas frente a actividades que puedan generar daños ambientales significativos, tales como prevenir, regular, supervisar, fiscalizar, exigir estudios de impacto ambiental, garantizar el acceso a la información, permitir la participación pública y asegurar el acceso a la justicia ambiental; asimismo, la Corte precisó que los estudios de impacto ambiental deben realizarse antes de la ejecución de la actividad, bajo estándares internacionales, con supervisión estatal, análisis de impactos acumulados y participación de las personas interesadas.

También resulta pertinente incorporar el análisis del Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 43 y del Cuaderno de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional N.º 7, debido a que ambos documentos sistematizan criterios relevantes sobre el contenido, alcance y exigibilidad del derecho al ambiente. El primero, reúne los principales estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre ambiente, derechos humanos, cambio climático, salud y emergencia ambiental, mostrando que la jurisprudencia interamericana entiende la protección ambiental como una condición indispensable para el goce efectivo de otros derechos fundamentales (CIDH, s. f.). Por su parte, el Cuaderno de Jurisprudencia N.º 7 del Tribunal Constitucional peruano sistematiza más de veinticinco años de jurisprudencia constitucional y señala que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado implica tanto la facultad de disfrutar de un entorno donde sus elementos se interrelacionen armónicamente, como la obligación del Estado y de los particulares de preservar los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute (Tribunal Constitucional del Perú, 2022).

De esta manera, en conjunto, ambos documentos permiten sostener que el derecho al ambiente no puede ser entendido como una declaración programática, sino como un derecho fundamental exigible, que impone deberes concretos de prevención, fiscalización, información y participación; por ello, cualquier norma que reduzca la calidad técnica de los instrumentos de gestión ambiental, debe ser evaluada desde su compatibilidad con dichos estándares constitucionales e interamericanos.

En el Perú, el derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la persona humana, se encuentra regulado en el numeral 22, del artículo 2 de la Constitución, esta disposición establece que toda persona tiene derecho a vivir en un entorno ambiental sano, en armonía con la naturaleza.

Este derecho implica una relación respetuosa entre el ser humano y el medio ambiente, donde las actividades humanas deben desarrollarse sin comprometer la integridad de los ecosistemas; por ello, las normas ambientales deben girar en torno a proteger los recursos naturales y garantizar la dignidad y bienestar de las personas.

En relación a ello, en el fundamento noveno, del Expediente N.º 02775-2015-PA/TC, el Tribunal Constitucional del Perú afirmó que la preservación del entorno ambiental abarca el uso, manejo y conservación de los recursos naturales, destacando que existe una conexión directa entre la protección del ambiente y la actividad humana, la cual debe regirse por un enfoque preventivo frente a daños irreversibles.

Además, el Tribunal señaló que el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado impone al Estado la obligación de proteger los ecosistemas mediante políticas y acciones que garanticen la sostenibilidad y conservación de la naturaleza.

Según Carhuatocto (2009), este derecho requiere acciones concretas para proteger la biodiversidad y los ecosistemas, entre ellas, la aplicación estricta de instrumentos de gestión ambiental como las EIA, fundamentales para prevenir y mitigar los efectos negativos de las actividades humanas.

Por otra parte, en el Expediente N.º 03448-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado implica que el Estado debe crear y mantener condiciones mínimas para el desarrollo humano, lo que incluye no solo elaborar políticas y normas técnicas, sino también asegurar su cumplimiento y aplicación efectiva.

Para un mayor entendimiento, es preciso señalar la sentencia del Tribunal Constitucional, respecto al Expediente 0964-2002-AA/TC, en la cual se explica que el derecho a gozar de un ambiente

equilibrado y adecuado constituye un derecho fundamental plenamente reconocido por la Constitución; en esta, el Tribunal sostiene que este derecho forma parte esencial de las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida humana, por lo que su respeto y garantía no pueden ser vistos como elementos secundarios dentro del orden jurídico; en esa línea, resalta que la calidad ambiental es inseparable de la dignidad de las personas y que su protección adquiere rango constitucional.

En el fundamento 8, se detalla que dicho derecho posee una doble naturaleza: es un derecho de carácter subjetivo, porque cada persona puede exigir su tutela directa; y al mismo tiempo es un interés difuso, pues involucra a toda la comunidad. Por lo tanto, al reconocer esta doble dimensión, el Tribunal amplía la legitimidad para reclamar su protección, permitiendo que cualquier ciudadano, colectivo u organización ambiental pueda intervenir en defensa del ambiente, incluso cuando no exista un perjuicio individual inmediato. Por lo tanto, esta decisión fortalece la acción pública en materia ambiental y consolida un enfoque participativo en la protección del entorno. En este sentido, el Tribunal adopta una perspectiva sistémica, al afirmar que el ambiente debe ser visto como una unidad integral cuyo equilibrio es indispensable para la conservación de los ecosistemas.

Dentro del ámbito nacional es importante mencionar el caso *Habitantes de La Oroya vs. Perú*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023, que constituye un precedente central para analizar la relación entre actividad económica, contaminación ambiental y derechos humanos; en dicho caso, la Corte determinó la responsabilidad internacional del Estado peruano por la afectación de derechos como la salud, la vida, la integridad personal, el acceso a la información, la participación política y el medio ambiente sano, debido a la exposición prolongada de la población a altos niveles de contaminación generados por el Complejo Metalúrgico de La Oroya

y por la insuficiente regulación, supervisión y fiscalización estatal (Corte IDH, 2023); es por esto que, este precedente resulta relevante para la presente investigación porque demuestra que la protección ambiental no puede depender de decisiones administrativas débiles, información incompleta o controles meramente formales, sino de una actuación estatal preventiva, técnica y eficaz. Incluso, la Corte ordenó al Estado realizar un diagnóstico de línea base para determinar el estado de contaminación del aire, suelo y agua, así como implementar medidas de remediación y sistemas de monitoreo e información ambiental accesibles a la población; en consecuencia, el caso La Oroya refuerza la idea de que una línea base ambiental no es un requisito secundario, sino una herramienta indispensable para garantizar decisiones públicas compatibles con el derecho al ambiente, la salud, la vida y la participación ciudadana.

CAPÍTULO III

CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

La presente contrastación de hipótesis se desarrolló a partir del objetivo general de determinar las consecuencias jurídicas de regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental, así como de los objetivos específicos orientados a analizar la política de gestión ambiental, los principios de prevención, participación ciudadana y precautorio, y el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; en tal sentido, la hipótesis planteada sostuvo que la regulación del uso compartido de la línea base genera como consecuencias jurídicas la desnaturalización de la política de gestión ambiental, la contravención de los principios ambientales mencionados y la vulneración del derecho fundamental al ambiente, es así que, para contrastar dicha hipótesis, la investigación asumió una naturaleza básica, en tanto permitió desarrollar conocimiento jurídico sobre los alcances y límites de la Ley N.º 30327; explicativa, porque buscó identificar las consecuencias jurídicas producidas por dicha regulación; propositiva, porque permitió advertir la necesidad de revisar críticamente el marco normativo vigente; y cualitativa, debido a que el análisis no se basó en mediciones estadísticas, sino en la interpretación de normas, doctrina, jurisprudencia y principios jurídicos vinculados al problema de investigación.

Asimismo, la contrastación se sustentó en el empleo de los métodos deductivo, analítico-sintético, dogmático jurídico y hermenéutico jurídico; por su parte, el método deductivo permitió partir de principios generales del Estado Constitucional de Derecho, del derecho fundamental al ambiente y de los principios ambientales, para luego aplicarlos al caso específico del uso compartido de la línea base; el método analítico-sintético permitió descomponer el problema en sus elementos principales, como la línea base, la certificación ambiental, la gestión ambiental, la participación ciudadana y la protección de derechos fundamentales, para luego integrarlos en una explicación jurídica coherente; el método dogmático permitió examinar la validez normativa de la Ley N.º 30327 dentro del ordenamiento jurídico ambiental peruano; y el método hermenéutico permitió interpretar dicha norma no solo desde su literalidad, sino desde su finalidad constitucional, para ello, se utilizó la técnica de observación

documental y como instrumento la hoja guía de observación documental, lo que permitió revisar legislación, doctrina, jurisprudencia nacional e interamericana y los contenidos del marco teórico.

De igual forma, el fundamento iusfilosófico, basado en la corriente del neoconstitucional, teniendo en cuenta especialmente la idea de Dworkin sobre el derecho como práctica interpretativa orientada a la mejor justificación moral del sistema jurídico, que permitió sostener que la Ley N.º 30327 no debe evaluarse únicamente como una regla formal de simplificación administrativa, sino como una norma cuya validez depende de su coherencia con los derechos fundamentales, la justicia ambiental y la protección constitucional del ambiente.

Ahora bien, es sustancial, iniciar haciendo un recuento histórico; de esta manera, durante las primeras décadas del siglo XX y hasta a inicios de los años 90, Cajamarca y la mayor parte del interior del país (gran parte de las zonas rurales del Perú) se desenvolvían bajo un esquema económico que poco se parecía al modelo contemporáneo, en donde la producción tenía un alcance doméstico, es decir, las familias cultivaban lo necesario para subsistir y recurrían al intercambio local para cubrir aquello que no podían producir, por ejemplo, las haciendas y fundos eran los espacios centrales de organización territorial, donde se articulaban las relaciones laborales y sociales que sostenían la vida rural, en este sentido, la organización económica predominante era agrícola, de subsistencia o de mercado local, con una estructura social dominada por haciendas y pequeños fundos familiares, los cuales eran trabajados por las familias campesinas.

En ese contexto, el comercio era reducido, los talleres artesanales apenas abastecían a su propia comunidad y las tiendas que existían, los mercados locales, como el tradicional Mercado Central o los mercados semanales de provincias como Celendín, Chota o San Marcos, funcionaban como nodos de intercambio básico, en los que predominaban productos agrícolas, como papa, cereales, legumbres, lácteos artesanales y otros bienes elaborados en los propios hogares, es en este contexto que, las tiendas de los barrios, las panaderías locales, los pequeños molinos y talleres familiares eran prácticamente las únicas expresiones de actividad comercial estable.

Esto evidenciaba que las pequeñas manufacturas, en su mayoría talleres artesanales o de barrio, carecían de una actividad industrial consolidada, esto es, en estos años, no se conocía aun una industria capaz de producir bienes en grandes cantidades globales, ni de abastecer mercados amplios, porque las condiciones estructurales de infraestructura, tecnología o el propio capital no permitían una producción de mayor escala.

Es así que, esta realidad económica tenía sus raíces en la antigua organización territorial marcada por fundos y haciendas que, hasta antes de la Reforma Agraria, articulaban gran parte de la producción agropecuaria; además, se debe tener en cuenta que muchas de estas grandes propiedades, como los fundos ganaderos dispersos en la cuenca de Cajamarca y las haciendas dedicadas a la producción lechera o de cultivos tradicionales, fueron fragmentándose con el tiempo, hasta convertirse en pequeñas parcelas administradas por familias campesinas, y esta transición debilitó aún más la capacidad productiva regional, pues la infraestructura agrícola era limitada, la tecnificación prácticamente inexistente y la producción apenas lograba satisfacer el consumo local o, en el mejor de los casos, abastecer modestamente a ciudades cercanas. En ese entonces, la economía era, en esencia, microproductiva, es decir, estaba en manos de pequeños productores, y la economía estaba profundamente sujeta a las temporadas de siembra y cosecha.

En este escenario es que se emergió el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, liderado por Juan Velasco Alvarado (1968), cuyo proyecto político buscó enfrentar la desigualdad estructural y la concentración de la tierra, su Reforma Agraria desarticuló el sistema de haciendas y redistribuyó tierras a campesinos organizados en cooperativas; esto aunque redujo tensiones sociales y modificó la tenencia de la tierra, no logró transformar de manera integral la estructura productiva, pues persistían la baja tecnificación, la falta de créditos, la debilidad de infraestructura y la limitada capacidad estatal para sostener una agricultura moderna; así pues, este proceso transformó la estructura de propiedad, pero no las condiciones materiales que limitaban la productividad ni integró criterios de sostenibilidad ambiental que permitieran un uso racional del territorio.

A pesar de estas reformas, el país mantenía un modelo económico altamente protegido y cerrado al comercio exterior, el Estado asumía un rol empresarial protagónico en sectores estratégicos, convencido de que la industrialización debía impulsarse desde lo público; sin embargo, la industria no logró consolidarse, ya que la producción era poco competitiva, dependía de maquinaria importada y operaba bajo barreras arancelarias que desincentivaban la innovación; incluso en esta época, en Cajamarca se siguió al margen del proceso industrial, sin infraestructura ni inversión que permitieran diversificar la economía regional.

Posterior a ello, durante la segunda fase militar, encabezada por Francisco Morales Bermúdez, se intentó revertir parcialmente las reformas y encaminar una transición hacia la apertura política, pero la orientación económica no varió sustancialmente; en consecuencia, el país continuaba con un mercado protegido, baja productividad y un Estado financieramente debilitado; es por ello que diversas regiones del Perú, tal como en Cajamarca, mantuvieron su dependencia de la agricultura de subsistencia, sin conexión efectiva con mercados nacionales ni internacionales, lo que perpetuó su aislamiento económico.

Luego, tras el retorno a la democracia en 1980, el gobierno de Fernando Belaunde Terry intentó reorientar la economía hacia mecanismos más próximos al mercado, sin embargo, lo hizo bajo la estructura constitucional de 1979, que mantenía una concepción ambigua sobre el rol del Estado frente al aprovechamiento de los recursos naturales, es por ello que, aunque se promovieron ciertas iniciativas de apertura comercial e incentivos a la inversión, la economía seguía condicionada por un aparato estatal que no había logrado modernizarse ni integrar criterios de sostenibilidad ambiental.

Esa ambigüedad normativa de la Constitución de 1979, que reconocía a los recursos naturales como patrimonio de la Nación sin delimitar con precisión las facultades del Estado ni los derechos de la sociedad sobre ellos, abrió un espacio para tensiones jurídicas que se mantendrían en las décadas posteriores, es más, ello abrió paso a las siguientes interrogantes, ¿Quién era realmente el beneficiario de la riqueza natural? ¿El Estado como administrador o los privados

como operadores económicos? Sin embargo, ante la falta de una respuesta clara, se debilitó la posibilidad de establecer una política ambiental coherente.

En síntesis, con la llegada de Fernando Belaunde Terry en 1980, se intentó introducir cierta apertura económica, empero, la Constitución de 1979 mantenía una visión estatista, es decir, los recursos naturales eran patrimonio de la Nación y el Estado seguía teniendo un rol central en su administración, por ello, los esfuerzos por atraer inversión y modernizar la infraestructura fueron insuficientes para revertir décadas de atraso productivo; por estas razones, a mediados de esa década, el país enfrentó una fuerte crisis económica, en donde se resalta la caída de precios de exportación, incremento del déficit fiscal y dificultades para sostener programas sociales y productivos.

Siguiendo esta línea de tiempo, en el gobierno de Alan García Pérez (1985–1990) se profundizó estas contradicciones, pues, aunque se impulsaron medidas de estímulo económico orientadas a dinamizar la producción nacional, la crisis macroeconómica, la hiperinflación y el deterioro institucional limitaron cualquier posibilidad de implementar una política de ordenamiento ambiental; siendo que, la presión sobre el territorio aumentó, no porque se generara un boom extractivo inmediato, sino porque la administración pública carecía de herramientas de fiscalización, monitoreo y planificación que evitaran el deterioro gradual de los ecosistemas. En este sentido, la ausencia de una visión ambiental sólida permitió que, aun sin grandes inversiones mineras todavía, se consolidara un patrón de gobernanza donde el ambiente no era comprendido como sujeto de protección, sino simplemente como un medio para generar producción y crecimiento económico.

En términos jurídicos, el principal vacío de este periodo consistió en que la Constitución de 1979 no articuló un régimen claro de tutela ambiental ni un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad; si bien, reconocía el patrimonio natural, no establecía mecanismos que garantizaran su aprovechamiento racional ni su conservación efectiva; por lo que, en la práctica, el Estado actuaba como un administrador que no ejercía plenamente la defensa de los bienes naturales, y los privados ingresaban progresivamente como agentes económicos en un escenario sin reglas ambientales estrictas; de esta manera, cuando el país ingresó a las reformas estructurales de los años noventa, lo hizo sin haber

resuelto previamente el problema más importante ¿Cómo armonizar el aprovechamiento de los recursos naturales con la obligación constitucional de proteger el ambiente y a las poblaciones que dependen de él?

Es así que, entonces, la economía del país se volvió más frágil hacia fines de los años ochenta, cuando la hiperinflación, el desorden fiscal y la recesión deterioraron aún más la capacidad productiva, siendo que a comienzos de los noventa, el Perú ingresó a un proceso de reconfiguración económica que transformó por completo el rol del Estado y la manera de concebir el desarrollo, siendo que incluso el gobierno de Alberto Fujimori implementó un plan de ajuste radical (el llamado Fujishock) que buscó estabilizar la economía mediante liberalización del mercado, apertura al comercio internacional, privatizaciones, eliminación de controles de precios y simplificación arancelaria; estas medidas significaron el paso abrupto del nacionalismo económico o de economía protegida hacia un modelo neoliberal de libre mercado, con el Estado reduciendo su intervención en la producción y promoviendo una economía orientada a la apertura, el capital privado y la exportación.

Este nuevo enfoque promovía la apertura comercial, la reducción del rol interventor del Estado y la llegada de inversión privada en sectores estratégicos, pues, mientras la Constitución de 1979 entendía los recursos naturales como patrimonio de la Nación, la Constitución de 1993 otorgó al Estado mayores facultades para habilitar su aprovechamiento en un marco de economía social de mercado, por lo que este viraje doctrinal y jurídico condujo a la expansión acelerada de actividades extractivas, en territorios tal como Cajamarca, donde los recursos minerales se convirtieron en un atractivo decisivo para el capital privado. De este modo, el nuevo texto constitucional consolidó un modelo donde la libre iniciativa privada y la explotación intensiva de los recursos naturales se presentaban como motores principales del crecimiento económico.

Es en este contexto que la minería se consolidó como el eje económico regional, mientras que la infraestructura local, la distribución de beneficios y la capacidad institucional para responder a los impactos socioambientales no crecieron al mismo ritmo. Por lo tanto, la transición de los años noventa significó, no solo un cambio macroeconómico nacional, sino una transformación profunda del modo de vida rural, de las formas de producción y del vínculo entre sociedad, tierra y

naturaleza, pues, lo que antes era una economía de autoconsumo, de subsistencia, con producción artesanal o agrícola (vinculada a ciclos agrícolas, pequeños fundos, haciendas y mercados locales) dio paso a un modelo que privilegió la extracción de recursos naturales, casi siempre bajo la lógica del lucro y del crecimiento económico.

Por consiguiente, con la apertura económica iniciada en la década de 1990, el Perú experimentó una expansión acelerada de actividades extractivas a gran escala, tal como la minería metálica y no metálica, lo cual se consolidó como uno de los principales motores del crecimiento económico, impulsada por un marco constitucional favorable a la inversión privada, por la estabilidad jurídica otorgada a los inversionistas y por la alta demanda internacional de minerales.

Paralelamente, el país además promovió el desarrollo de proyectos hidrocarburíferos (tanto de gas como de petróleo) como parte de su estrategia de inserción en los mercados energéticos internacionales, y esta explotación de hidrocarburos se expandió hacia zonas amazónicas y costeras, siendo que muchas de ellas eran ecológicamente sensibles y habitadas por comunidades indígenas y rurales; asimismo, a esto se sumó el impulso de grandes proyectos de infraestructura energética y vial, tales como centrales hidroeléctricas, gasoductos, carreteras y líneas de transmisión eléctrica, concebidos para sostener el crecimiento económico y facilitar la actividad extractiva; en consecuencia, este conjunto de inversiones transformó el territorio nacional a una escala sin precedentes.

Si bien estas actividades generaron importantes ingresos fiscales, crecimiento del producto interno bruto y aumento de exportaciones, también produjeron impactos ambientales significativos, donde la contaminación de fuentes hídricas, la degradación de suelos, la afectación de ecosistemas frágiles y la pérdida de biodiversidad se hicieron cada vez más visibles, especialmente en territorios rurales donde la población dependía directamente de los recursos naturales para su subsistencia.

Cabe resaltar que, en muchos casos, los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos naturales no se distribuyeron de manera equitativa; es decir, las zonas de extracción no experimentaron mejoras proporcionales en

infraestructura básica, servicios públicos o calidad de vida, mientras que gran parte de los ingresos se concentraron en el gobierno central y en los grandes centros urbanos; entonces, esta situación reprodujo desigualdades históricas entre el campo y la ciudad, generando una sensación de exclusión en las poblaciones directamente afectadas por la actividad extractiva. Es por ello que se afirma que el crecimiento económico coexistió con un aumento de los conflictos sociales y ambientales.

De esta manera, se refleja que con esta reorientación económica, la Constitución de 1993 de cierta forma, introdujo un cambio estructural en la concepción del desarrollo al reconocer la economía social de mercado, la iniciativa privada irrestricta, la apertura al comercio internacional y la garantía del libre aprovechamiento de los recursos naturales, sometidos únicamente a la autorización estatal, aunque se mantuvo la noción de que estos recursos eran patrimonio de la Nación, la Constitución otorgó al Estado un rol habilitador que permitía su explotación por agentes privados, lo cual generó una tensión jurídica trascendental: si los recursos naturales pertenecen a toda la Nación, ¿por qué su explotación termina beneficiando principalmente a actores privados?

Así, la aprobación de la Constitución de 1993 marcó un punto de inflexión decisivo en la organización económica y ambiental del país, siendo que este nuevo marco constitucional consolidó la economía social de mercado como eje del desarrollo nacional y redefinió profundamente el rol del Estado en la administración de los recursos naturales.

Esta nueva estructura normativa fortaleció la idea de que el Estado debía promover la inversión para dinamizar la economía, recapitalizarse y consolidar la inserción internacional del país; de hecho, la lógica predominante en las políticas públicas de los años posteriores podría resumirse en la premisa extraer recursos naturales para impulsar el crecimiento económico del país, incluso, al establecer que el aprovechamiento de los recursos naturales quedaba sujeto únicamente a autorización del Estado, facilitó la inserción del Perú en los mercados internacionales como proveedor de materias primas de manera estratégica, dado que, este enfoque encontró un entorno normativo favorable, donde incluso se veía beneficiado por la estabilidad tributaria, garantías a la

inversión, flexibilización administrativa y una institucionalidad ambiental todavía débil y fragmentada.

Esta situación evidencia que esta visión no estuvo acompañada de un desarrollo equivalente de la institucionalidad ambiental, ya que la regulación ambiental era incipiente y la capacidad estatal para supervisar impactos era limitada; dejando así que la explotación de los recursos naturales no se realizara bajo criterios estrictos de sostenibilidad; en este contexto, se dejó una brecha significativa entre el mandato constitucional de protección ambiental (artículos de la Constitución 2.22, 66 y 68) y el modelo económico que impulsaba la inversión extractiva, de esta manera, esta contradicción estructural se hizo particularmente visible en regiones rurales, tal como Cajamarca, donde la minería de gran escala comenzó a transformar paisajes, cuencas hídricas y dinámicas sociales a un ritmo que superó la capacidad regulatoria del Estado.

En el entendido de que, la Constitución, si bien reconocía la titularidad colectiva de los recursos, permitió que su aprovechamiento efectivo recayera en agentes privados bajo un esquema de concesiones que priorizaba la eficiencia económica por encima de la protección ambiental.

Además, a partir de 1993, el Perú adoptó una serie de reformas legales y administrativas orientadas a convertir a los recursos naturales en motores centrales del crecimiento macroeconómico, lo cual se desarrolló en un entorno favorable para la inversión extractiva; entre ellas destacan la flexibilización del régimen de concesiones mineras, la estabilidad tributaria para proyectos de gran escala, la reducción de plazos administrativos y la priorización de normas orientadas a la promoción de la inversión sobre aquellas de protección ambiental, es más, se consolidó un marco legal que otorgaba seguridad jurídica a los inversionistas, incluso frente a cambios normativos futuros, lo que reforzó la lógica de explotación intensiva de los recursos naturales.

Tal como se señala en el artículo 62 de la Constitución de 1993, en donde se precisa que el Estado puede celebrar contratos-ley con inversionistas, los cuales no pueden ser modificados por leyes posteriores, esta normativa, implicaría que si el Estado firma un contrato-ley con una empresa (por ejemplo: minera), ni el Congreso ni el propio Estado pueden cambiar unilateralmente las reglas

pactadas, incluso si luego se aprueban nuevas normas ambientales, tributarias o administrativas, por lo tanto, esto tiene un impacto ambiental directo, pues si luego el Estado intenta endurecer estándares ambientales, la empresa podría alegar violación del contrato-ley o afectación de expectativas legítimas.

Otro artículo de la Constitución cuestionable es el 63, pues, si se garantiza la igualdad entre inversión nacional y extranjera, así como la prohibición de discriminación normativa; el Estado podría limitar su margen regulatorio, porque cualquier cambio más estricto puede ser cuestionado como trato desigual; de igual manera, el artículo 66, establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, pero su aprovechamiento se realiza mediante concesión, y que incluso otorga al titular un derecho real; en este sentido, la concesión minera no es solo una autorización administrativa, sino un derecho real protegido constitucionalmente, lo que dificulta imponer restricciones posteriores sin generar conflictos legales o indemnizaciones.

Otro de los cuerpos normativos en cuestión es el Decreto Legislativo N.º 662 (1991), mismo que garantiza estabilidad jurídica, estabilidad tributaria, libre remisión de utilidades y protección frente a cambios legales adversos; sin embargo, ello permitía firmar convenios de estabilidad jurídica, donde el Estado se comprometía a no cambiar reglas durante un plazo determinado entre 10, 15 o más años.

El Decreto Legislativo N.º 757 estableció que la inversión privada era el motor del desarrollo, que el Estado debía limitar su intervención, y que se prioriza la promoción de la inversión sobre la regulación. Empero, como consecuencia se podría dar que las normas ambientales posteriores deberían compatibilizarse con la promoción de la inversión, lo cual generaría tensión estructural con la protección ambiental.

En este contexto, se puede ver que el ambiente fue concebido principalmente como un insumo económico estratégico, y no como un límite ecológico que debía condicionar las decisiones de desarrollo.

De esta manera, la aplicación de estas reformas tuvo impactos diferenciados en el territorio, especialmente en regiones andinas, donde la actividad minera se superpuso a espacios tradicionalmente agrícolas y a ecosistemas frágiles, de

modo que, la expansión de proyectos extractivos alteró el uso del suelo, afectó cabeceras de cuenca y modificó la disponibilidad y calidad del agua, recurso esencial para la subsistencia de comunidades campesinas; en consecuencia, estas transformaciones generaron una creciente conflictividad socioambiental, expresada en protestas, movilizaciones y disputas entre comunidades, empresas y el Estado; dichos conflictos evidenciaron que el crecimiento económico no se traducía automáticamente en bienestar social ni en desarrollo territorial equilibrado, sino que, por el contrario, profundizaba desigualdades y vulnerabilidades ambientales preexistentes.

En este sentido, se podría afirmar que la institucionalidad ambiental no se fortaleció al mismo ritmo que el sector extractivo, pues, durante varios años, las funciones de evaluación, fiscalización y sanción ambiental estuvieron dispersas entre distintas entidades, con limitadas capacidades técnicas y escasos recursos y los instrumentos de gestión ambiental, como los estudios de impacto ambiental y las líneas base, se convirtieron en requisitos formales más que en verdaderas herramientas preventivas.

Esta debilidad estructural permitió que numerosos proyectos se aprobaran con información incompleta, desactualizada o insuficiente, afectando la credibilidad del sistema de certificación ambiental, en consecuencia, el modelo de crecimiento basado en la explotación de recursos naturales se consolidó sobre una base normativa y técnica frágil, lo que explica la persistencia de conflictos y la necesidad urgente de replantear los mecanismos de protección ambiental.

Es importante indicar que frente a esta realidad, el Estado peruano ya había comenzado a reconocer la necesidad de establecer un marco normativo específico para regular la relación entre desarrollo económico y protección ambiental; siendo que, en una primera etapa, la primera norma precursora que buscaba introducir el concepto de sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales fue la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1990), que estableció principios orientados a garantizar que la explotación de dichos recursos se realice de manera racional y en beneficio de la Nación, reconociendo la obligación del Estado de velar por su conservación, sin embargo, la limitación que tuvo este cuerpo normativo fue de

que no existía una autoridad ambiental fuerte ni mecanismos eficaces de fiscalización.

Asimismo en 1997, se promulgó el Código del Medio Ambiente, una de las primeras normas en sistematizar disposiciones orientadas a la protección del entorno natural, sin embargo, aunque su enfoque era aún incipiente y carecía de mecanismos eficaces de fiscalización, se podría decir que representó un avance significativo al reconocer que el ambiente debía ser objeto de tutela jurídica y que las actividades productivas debían considerar sus impactos; por lo tanto, este cuerpo normativo estableció las bases para una posterior evolución del derecho ambiental peruano, al introducir principios y obligaciones ambientales en la actividad económica, además de introducir la idea de sostenibilidad, pero dentro del modelo económico liberal.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley General del Ambiente (2005), el ordenamiento jurídico peruano dio un paso decisivo hacia la consolidación de un sistema de protección ambiental más integral, pues, esta ley articuló principios fundamentales como la prevención, la sostenibilidad, la responsabilidad ambiental y el desarrollo sostenible, reconociendo expresamente el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Además, estableció deberes claros tanto para el Estado como para los particulares, reforzando la idea de que la protección ambiental es una responsabilidad compartida, por lo tanto, esta ley podría definirse como la columna vertebral del derecho ambiental peruano.

En suma, en este proceso de fortalecimiento normativo, se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2001), concebido como un instrumento clave para anticipar, prevenir y mitigar los impactos ambientales de los proyectos de inversión; con el SEIA se establece la certificación ambiental previa como requisito obligatorio, se introduce formalmente la línea base ambiental como elemento técnico central, pues se introdujo la exigencia de estudios de impacto ambiental como requisito previo para la ejecución de proyectos con potencial impacto significativo, junto con normas sectoriales específicas para la protección del agua, el aire, los ecosistemas y la salud humana. De esta forma, estas normas en conjunto, buscaron construir un armazón jurídico que equilibrara crecimiento económico y protección ambiental;

sin embargo, su eficacia dependía de la calidad técnica de los instrumentos utilizados y de la voluntad política para priorizar la protección del ambiente frente a las presiones del modelo extractivo.

Además de las normas ambientales centrales, el ordenamiento jurídico peruano fue incorporando progresivamente otras disposiciones precursoras que contribuyeron a estructurar el sistema de protección ambiental, aunque de manera fragmentada. Asimismo, en ese proceso, resulta relevante la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N.º 28245, 2004), que buscó articular a las distintas entidades públicas con competencias ambientales bajo un enfoque coordinado; la creación del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N.º 1013, 2008), que otorgó por primera vez rectoría ambiental al Estado; y la Ley de Creación del OEFA (Ley N.º 29325, 2009), orientada a fortalecer la fiscalización y sanción ambiental. Es más, normas como la Ley de Recursos Hídricos (Ley N.º 29338, 2009) y la Ley de Consulta Previa (Ley N.º 29785, 2011) incorporaron criterios fundamentales para la gestión del agua y la protección de los derechos de los pueblos indígenas frente a proyectos extractivos.

En conjunto, estas disposiciones evidencian un avance normativo progresivo hacia la protección ambiental; sin embargo, también reflejan que dicho desarrollo se produjo de forma reactiva y posterior a la consolidación del modelo extractivo, lo que explica las tensiones actuales entre crecimiento económico, gestión ambiental y tutela efectiva del ambiente.

En esta línea argumentativa, si bien el fortalecimiento del marco normativo ambiental no fue acompañado, en un inicio, por una estructura institucional sólida que garantizara su aplicación efectiva (y por el hecho de que, durante los primeros años de expansión extractiva, las competencias ambientales se encontraban dispersas en distintos sectores del Estado) se creó una entidad capaz de articular políticas ambientales y coordinar acciones entre los distintos niveles de gobierno.

Así se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como la primera entidad encargada de articular la política ambiental a nivel nacional, siendo su principal función coordinar esfuerzos entre sectores y promover lineamientos generales

de protección ambiental; sin embargo, el CONAM carecía de poder normativo vinculante y de capacidad sancionadora, lo que limitó significativamente su eficacia, pues, en la práctica, su rol fue más consultivo que rector, en un escenario donde las decisiones clave continuaban subordinadas a los sectores productivos.

En este sentido, la insuficiencia de este modelo llevó a un cambio institucional más profundo con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008, concebido para ejercer la rectoría ambiental en todo el territorio nacional, lo cual representó un hito relevante, pues por primera vez el Estado reconocía la necesidad de una autoridad ambiental con jerarquía ministerial. De esta forma, el objetivo del MINAM era garantizar que la protección del ambiente no fuera una función secundaria, sino un eje transversal de las políticas públicas; no obstante, desde su origen, el MINAM enfrentó resistencias sectoriales y limitaciones competenciales que condicionaron su capacidad de incidencia real sobre las decisiones económicas, resistencias que provinieron principalmente de sectores económicos con competencias históricas sobre actividades extractivas y productivas, que no querían ceder poder decisorio ni someterse a una rectoría ambiental transversal (MINEM, sectores de producción, MEF, entre otros).

Esto es importante reconocer, pues el MINAM no asumió desde el inicio la certificación ambiental de todos los proyectos, ni el control total del SEIA, incluso varias competencias se mantuvieron en sectores productivos, o se transfirieron lentamente (Por ejemplo, el SENACE recién en 2015); lo cual demuestra que la política ambiental nació subordinada al modelo económico y que la rectoría ambiental no fue plena ni inmediata.

Paralelamente al MINAM, se fortaleció el componente de fiscalización ambiental mediante la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y aplicar sanciones frente a infracciones; este organismo buscó cerrar la brecha histórica entre la aprobación de normas ambientales y su cumplimiento efectivo, empero, su labor se ha visto tensionada por presiones políticas, cuestionamientos a su autonomía y restricciones presupuestales, especialmente en contextos donde las actividades fiscalizadas corresponden a proyectos extractivos de alto impacto económico.

Como desde su creación, el OEFA asumió una función relevante de fiscalizar y sancionar actividades económicas de alto impacto, se vio involucrado en presiones políticas, ya que muchas veces las sanciones afectaban proyectos considerados estratégicos para el crecimiento económico, es más, algunos sectores del Ejecutivo y del Congreso percibían al OEFA como una entidad que obstaculizaba la inversión; incluso se promovieron discursos políticos que calificaban a la fiscalización ambiental como excesiva, antitécnica o anti-inversión. En consecuencia, se limitaba sus competencias, se reducía su margen sancionador y se condicionaba su actuar a criterios económicos, un ejemplo claro de los cuestionamientos de sus funciones fue sobre la proporcionalidad de las sanciones y la supuesta sobrerregulación ambiental.

Posteriormente, se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) en 2015, como entidad especializada en la evaluación y certificación ambiental de grandes proyectos de inversión, su objetivo fue separar la función de promoción de la inversión de la función de evaluación ambiental, buscando mayor objetividad técnica en la aprobación de los estudios de impacto ambiental. No obstante, el SENACE opera dentro de un sistema donde la presión por la celeridad administrativa y la promoción de inversiones continúa siendo un factor determinante, lo que genera tensiones entre rigurosidad técnica y rapidez en los procesos de certificación.

De manera complementaria, los gobiernos regionales recibieron competencias para emitir certificaciones ambientales en determinados sectores y proyectos de menor escala; esta descentralización buscaba acercar la gestión ambiental a los territorios directamente afectados; sin embargo, en muchos casos, las regiones carecen de capacidades técnicas, recursos humanos especializados y autonomía suficiente para ejercer estas funciones de manera eficaz, entonces, como resultado, la calidad de las evaluaciones ambientales y la aplicación de los estándares de protección varían significativamente entre regiones.

En este escenario de descentralización incompleta y capacidades técnicas desiguales, los instrumentos de gestión ambiental adquieren una relevancia determinante, pues se convierten en el principal sustento técnico de las decisiones administrativas adoptadas por las autoridades competentes, dado que, cuando las entidades encargadas de la certificación ambiental

(especialmente a nivel regional) carecen de recursos, personal especializado o autonomía efectiva, la calidad y confiabilidad de los estudios que evalúan cobra un peso aún mayor. Es precisamente en este contexto donde la línea base ambiental se configura como un elemento clave para garantizar evaluaciones objetivas, consistentes y ajustadas a la realidad territorial, ya que constituye el punto de partida sobre el cual se construye toda la evaluación de impactos; de esta manera, cualquier debilitamiento en la elaboración, actualización o uso de este instrumento no solo afecta la solidez técnica del proceso de certificación, sino que amplifica las brechas existentes entre regiones, incrementando el riesgo de decisiones ambientales deficientes y de afectaciones no previstas sobre el ambiente y las poblaciones locales.

En este sentido, dentro de los instrumentos de gestión ambiental, la línea base ambiental ocupa un lugar central, pues constituye el punto de partida técnico y científico sobre el cual se evalúan los impactos potenciales de un proyecto de inversión, siendo su finalidad describir con precisión el estado real del ambiente antes del inicio de cualquier actividad extractiva o de infraestructura, permitiendo identificar riesgos, anticipar impactos y diseñar medidas de manejo ambiental adecuadas, es decir, sin la existencia de una línea base rigurosa, la evaluación ambiental pierde objetividad, ya que no existiría un referente confiable que permita comparar la situación previa y posterior a la ejecución del proyecto.

Así, la elaboración de la línea base implica el desarrollo de estudios científicos detallados que abarcan de manera integral el medio físico, el medio biológico y el medio social, de manera que esta visión complementaria responde a la comprensión de que el ambiente es un sistema complejo e interrelacionado, donde cualquier alteración puede generar efectos en cadena sobre los ecosistemas y las comunidades humanas.

Originalmente, la línea base fue concebida como un instrumento único y específico para cada proyecto, lo cual se puede demostrar en normas vigentes previas a 2015, especialmente del SEIA y su reglamento, en donde se establece la naturaleza individualizada de la línea base, específicamente, en el artículo 3 de la Ley N.º 27446, se indicaba que la evaluación ambiental debe “identificar, prevenir, supervisar y corregir anticipadamente los impactos ambientales negativos derivados de un proyecto”, lo que implicaría que para poder identificar

impactos de un proyecto específico, se requiere un diagnóstico previo del área específica donde se ejecutará ese proyecto y esto excluye, por lógica jurídica y técnica, el uso de información genérica o trasladada de otros proyectos.

Asimismo, en el D.S. N.º 019-2009-MINAM, en la definición de línea base se precisaba que era “la descripción detallada de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área de influencia del proyecto”, lo que implicaba que la línea base era propia del proyecto, que estaba ligada a su área de influencia, y que se construía ex profeso para ese estudio.

Es más, los Términos de Referencia sectoriales (vigentes antes de la Ley 30327) exigían que la línea base sea levantada en campo, corresponda al área directa e indirecta del proyecto, refleje condiciones actuales del entorno, y sea elaborada por el titular o su consultora; es más, la Ley N.º 28611 refuerza indirectamente el carácter específico de la línea base, pues en el principio de prevención se señala que se debe actuar antes de que ocurra el daño, por lo que para prevenir se necesita información actual, localizada, y científicamente válida; lo que contradeciría una línea base reutilizada.

Entonces, la línea base era elaborada exclusivamente para el área de influencia directa e indirecta donde se pretendía desarrollar la actividad, por lo que su carácter personalizado garantizaba que la información recogida reflejara fielmente las condiciones ambientales reales del territorio, considerando su particularidad ecológica y social. Asimismo, debía ser actualizada, pues el ambiente no es estático, sino dinámico, sujeto a cambios naturales y antrópicos constantes que pueden modificar sustancialmente sus condiciones en períodos relativamente cortos.

Esta concepción original de la línea base respondía a los principios de prevención y precaución que rigen el derecho ambiental, pues, al exigir información específica, actual y científicamente sustentada, se buscaba minimizar la incertidumbre en la toma de decisiones y evitar la aprobación de proyectos sobre la base de supuestos incompletos o desfasados; de este modo, la línea base no solo cumplía una función técnica, sino también una función jurídica, al convertirse en un elemento clave para garantizar la protección del ambiente y de los derechos de las poblaciones potencialmente afectadas.

No obstante, este diseño se vio profundamente alterado con la aprobación de la Ley N.º 30327 en el año 2015, norma orientada a la promoción de la inversión y a la reducción de cargas administrativas; dicha ley introdujo la posibilidad del uso compartido y gratuito de la línea base, permitiendo que los titulares de proyectos reutilicen información ambiental proveniente de otros estudios, incluso cuando esta haya sido elaborada por terceros y tenga una antigüedad de hasta cinco años, siempre que exista coincidencia geográfica entre las áreas de estudio.

En consecuencia, este cambio normativo significó un quiebre sustancial en la naturaleza del instrumento al permitir la reutilización de información ambiental, dejando así de ser la línea base un diagnóstico personalizado para convertirse, en muchos casos, en un insumo genérico y replicable. Por lo tanto, esto rompe su carácter específico, desconoce la variabilidad temporal del ambiente y abre la posibilidad de utilizar información desactualizada que no refleja las condiciones reales del territorio al momento de la evaluación. Además, se genera la situación de que datos sean copiados o trasladados mecánicamente de un proyecto a otro, sin una verificación rigurosa en campo.

En este sentido, las consecuencias de esta modificación no son meramente técnicas, sino también jurídicas y sociales, dado que una línea base deficiente o desactualizada puede conducir a evaluaciones de impacto ambiental incompletas, subestimar riesgos ambientales y sociales, y omitir impactos relevantes sobre recursos hídricos, ecosistemas o poblaciones locales; en ese escenario, las decisiones administrativas pierden legitimidad y se incrementa la probabilidad de conflictos socioambientales, afectando directamente el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

Es precisamente en este punto donde se configura el problema jurídico central, ya que la regulación del uso compartido de la línea base, lejos de fortalecer la gestión ambiental, introduce una tensión estructural entre la lógica de promoción de la inversión y los principios que sustentan la protección ambiental; todo ello en el entendido de que al flexibilizar un instrumento clave de la certificación ambiental, se compromete la eficacia preventiva del sistema y se abren interrogantes sobre las consecuencias jurídicas de esta regulación.

Sin embargo, el quiebre producido por la regulación del uso compartido de la línea base no debe leerse como un ajuste meramente técnico, sino como un síntoma de tensión dentro de la política de gestión ambiental, pues, en el diseño del ordenamiento ambiental peruano, la gestión ambiental existe para anticipar impactos y orientar decisiones públicas con base en información confiable; por eso, el SEIA se concibe como un sistema que busca la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos negativos de los proyectos de inversión.

Es de esta manera que, la política de gestión ambiental, en su formulación moderna, se sostiene sobre la idea de equilibrio entre tres dimensiones: ambiental, social y económica, siendo esa lógica coherente con el concepto de desarrollo sostenible que recoge la Política Nacional del Ambiente, que exige precisamente integrar protección ambiental, bienestar social y actividad económica sin que uno de estos ejes se imponga de manera permanente sobre los demás, lo cual impone un estándar donde la promoción del crecimiento no puede vaciar de contenido los instrumentos preventivos que sostienen la tutela del ambiente.

Bajo ese marco, la gestión ambiental no se limita a tramitar proyectos, sino que su propósito es ordenar, prevenir y reducir riesgos con instrumentos técnicos robustos, incluso el propio Reglamento del SEIA establece que los estudios ambientales deben contener elementos como la determinación de la línea base y la caracterización ambiental como soporte para la evaluación, concepción que refuerza la idea de que la información ambiental no es un accesorio, sino el insumo que justifica la razonabilidad de la decisión administrativa, sobre todo cuando están en juego territorios rurales, cabeceras de cuenca, ecosistemas y medios de vida.

No obstante, el equilibrio se ve comprometido cuando el marco normativo introduce incentivos que premian la velocidad o la reducción de costos por encima de la rigurosidad, muestra de ello es la Ley N.º 30327 que es presentada como una norma de promoción de inversiones y contiene disposiciones orientadas a organizar, centralizar y facilitar el acceso a información ambiental (por ejemplo, incorporando líneas base a registros y habilitando su uso compartido bajo reglas). Y esto, en la práctica, desplaza el centro de gravedad

desde la producción de información nueva y específica hacia la reutilización, lo que transforma el enfoque preventivo del sistema.

Desde esta perspectiva, si el sistema permite que parte de la caracterización ambiental provenga de insumos previos (incluso de terceros), la lógica de evaluación comienza a operar con un piso informativo que puede no reflejar el estado actual del territorio, entonces, la propia Ley 30327 al regular el uso compartido como un mecanismo institucionalizado confirma que la política pública priorizó hacer más eficiente el proceso usando información preexistente. Sin embargo, el problema no es solo procedimental, sino que, si la línea base se debilita, se debilita la capacidad real del Estado de prevenir impactos.

Por lo tanto, cuando la política ambiental se reconfigura para agilizar, el riesgo es que la gestión ambiental deje de ser un sistema de prevención y pase a ser un filtro formal de viabilidad de proyectos y este giro tiene efectos medibles en legitimidad y conflictividad, tal como se muestra en la Defensoría del Pueblo que reporta de manera periódica la existencia de conflictos sociales a nivel nacional, con un peso importante de conflictos socioambientales vinculados a actividades extractivas. En otras palabras, cuando las decisiones se perciben como poco rigurosas o desconectadas del territorio, la oposición social crece, y los costos del conflicto terminan recayendo sobre poblaciones locales y sobre el propio Estado.

Además, el sector ambiental ha tenido que desarrollar herramientas específicas para seguimiento y prevención de conflictos socioambientales, lo que evidencia que no se trata de un fenómeno marginal, sino estructural; un ejemplo es el informe de seguimiento de conflictos socioambientales publicado en el marco del SINIA/MINAM (OGASA), que da cuenta de lineamientos, guías y acciones de prevención y tratamiento de conflictos dentro del sector ambiental, siendo este tipo de documentos institucionales la muestra que el sistema reconoce que la gestión ambiental no es solo técnica, sino social, pues, requiere confianza, información sólida y participación efectiva.

En consecuencia, el problema de fondo es político-jurídico, ya que, si el desarrollo sostenible exige equilibrio, una política que prioriza celeridad y reducción de costos por encima de la calidad y actualidad de la información

ambiental terminara desnaturalizando la gestión ambiental como instrumento de prevención. Por lo tanto, la Ley 30327, al habilitar lógicas de reutilización o compartición, tensiona el núcleo preventivo del SEIA, porque la calidad del diagnóstico inicial condiciona toda la evaluación posterior, y ese es el punto exacto donde la presente investigación se vuelve decisiva al demostrar cómo esa opción normativa produce consecuencias jurídicas y riesgos ambientales y sociales que el sistema, por diseño, debería impedir.

3.1. La desnaturalización de la política de gestión ambiental

En el marco del Estado Constitucional de Derecho, la política ambiental se configura como un componente estructural del ordenamiento jurídico, en tanto condiciona la forma en que el desarrollo económico puede desplegarse legítimamente; desde esta lógica, el ambiente no opera como un interés aislado, sino como un presupuesto normativo que delimita la actuación estatal y orienta el diseño de las políticas públicas, especialmente aquellas vinculadas a actividades con potencial impacto ambiental.

Bajo esta premisa, la gestión ambiental no se reduce a una técnica administrativa, sino que cumple una función ordenadora y preventiva dentro del aparato estatal, siendo su finalidad no es únicamente habilitar proyectos, sino garantizar que las decisiones públicas se adopten sobre la base de información ambiental suficiente, actual y territorialmente pertinente, permitiendo anticipar riesgos y evitar la generación de daños que luego resulten irreversibles o socialmente conflictivos.

Este entendimiento no surge recién con la Constitución vigente, sino que ya la Constitución Política de 1979, en su artículo 123, ya reconocía el derecho de toda persona a habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, estableciendo una obligación expresa del Estado de preservar dicho entorno, en este sentido, esta disposición evidencia que, desde una etapa temprana del constitucionalismo peruano, el ambiente fue concebido como un bien jurídico de relevancia estructural y no como una simple variable del desarrollo económico.

En esta línea, la Constitución Política de 1993 mantiene esta perspectiva de protección al consagrar, en el artículo 2 inciso 22, el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; y de esta forma, la continuidad entre ambas Constituciones demuestra que la tutela ambiental no es una innovación aislada, sino una constante normativa que atraviesa el diseño constitucional del Estado peruano, reafirmando el carácter permanente del deber de protección ambiental.

Entonces, el reconocimiento constitucional del ambiente como derecho fundamental genera consecuencias jurídicas concretas para la actuación estatal, es por ello que, en un Estado Constitucional de Derecho, los derechos fundamentales no se limitan a declaraciones programáticas, sino que poseen fuerza normativa directa, obligando al Estado a estructurar políticas públicas coherentes con su protección. De esta manera, la política ambiental se erige como un instrumento de cumplimiento constitucional, orientado a garantizar la efectividad del derecho reconocido expresamente en el artículo 2 inciso 22 de la actual Constitución.

Este deber constitucional se ve reforzado por el marco legal ambiental, en donde la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611, establece en su artículo I del Título Preliminar que el ambiente constituye patrimonio común de la Nación y que su protección es de interés público, además, el artículo III del mismo Título dispone que el Estado debe asegurar la gestión integral del ambiente, lo que confirma que la protección ambiental no es una opción política, sino una obligación jurídica de carácter general.

Desde esta óptica, la política de gestión ambiental no puede ser concebida como una política sectorial subordinada a objetivos económicos, sino como una política constitucionalmente exigida, cuya finalidad es armonizar el desarrollo económico con la protección del ambiente; es más, esta concepción se encuentra alineada con el principio de desarrollo sostenible, reconocido en el artículo V del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, el cual exige satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Sin embargo, la tensión entre protección ambiental y promoción de la inversión se ha intensificado en el marco de determinadas reformas normativas orientadas a la simplificación administrativa; es en este contexto que, el riesgo jurídico no reside en fomentar la inversión, sino en subordinar el deber constitucional de protección ambiental a criterios de celeridad y reducción de costos, lo que resulta incompatible con la jerarquía normativa del derecho al ambiente y con el principio de prevención que informa el derecho ambiental.

Empero, es necesario advertir que el principio de eficiencia administrativa, reconocido en la gestión pública, no puede prevalecer sobre derechos fundamentales ni justificar la disminución de estándares de protección ambiental, pues, la Constitución no habilita al Estado a elegir entre desarrollo económico y ambiente, sino que le impone el deber de integrarlos de manera armónica, asegurando que las decisiones públicas respeten el contenido esencial del derecho al ambiente reconocido constitucionalmente.

En consecuencia, fijar al ambiente como bien jurídico constitucionalmente protegido permite comprender que la política de gestión ambiental responde a un mandato histórico, estructural y normativo, derivado tanto de la Constitución de 1979 como de la de 1993, así como de la legislación ambiental vigente. Por lo tanto, desde este punto de partida, cualquier modificación normativa que afecte los instrumentos centrales de dicha política debe ser evaluada con rigor constitucional, pues solo así es posible determinar si el Estado continúa cumpliendo su rol de garante del ambiente o si, por el contrario, ha incurrido en una desnaturalización de su política de gestión ambiental, como se analizará en el desarrollo del presente apartado.

En este sentido, la comprensión del ambiente como bien jurídico constitucionalmente protegido, y de la política ambiental como mandato exigido por la Constitución, conduce necesariamente a analizar cómo el Estado ha intentado materializar ese deber de protección a través de su organización institucional. Es por ello que, el cumplimiento del derecho al ambiente reconocido en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución de 1993

no depende únicamente de su proclamación normativa, sino de la existencia de estructuras estatales capaces de diseñar, coordinar y ejecutar una política de gestión ambiental efectiva, lo cual explica la progresiva construcción del sector ambiente en el Perú.

En razón de ello, en un primer momento, esta función fue asumida por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), creado mediante la Ley N.º 26410, como organismo encargado de formular, coordinar y supervisar la política ambiental nacional; y si bien su creación representó un avance importante en el reconocimiento institucional del ambiente, su ubicación como organismo adscrito y su limitada capacidad coercitiva evidenciaron una debilidad estructural, que era que la protección ambiental carecía de una autoridad con verdadero peso político y normativo, lo que dificultaba imponer criterios ambientales frente a intereses sectoriales predominantemente económicos.

Y fue precisamente esta debilidad institucional la que motivó la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) mediante el Decreto Legislativo N.º 1013, el cual establece que dicho ministerio es el ente rector del sector ambiente y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; con ello, el Estado buscó fortalecer la gobernanza ambiental, dotando a la política ambiental de mayor jerarquía dentro del aparato estatal; sin embargo, desde una perspectiva crítica, la creación del MINAM no eliminó por sí sola la fragmentación, pues la rectoría ambiental comenzó a coexistir con múltiples autoridades sectoriales y niveles de gobierno con competencias ambientales propias.

En tal sentido, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N.º 28245, reconoce expresamente que la gestión ambiental es de naturaleza descentralizada y participativa, involucrando a entidades del gobierno nacional, regional y local; es así que, lo que hace este diseño es ampliar el número de actores con responsabilidades ambientales, lo cual, si bien responde al principio de transversalidad del ambiente, también introduce un riesgo significativo, es decir, la dispersión de responsabilidades y la dilución del enfoque preventivo, especialmente cuando no existen estándares informativos y técnicos homogéneos.

Este escenario se vuelve más complejo con la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) mediante la Ley N.º 29968, al cual se le asigna la competencia para revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d), entonces, si bien su creación del SENACE responde al reconocimiento de que la certificación ambiental requiere alta especialización técnica y autonomía frente a sectores promotores de inversión, no obstante, su actuación se inserta dentro del SEIA, cuya rectoría sigue correspondiendo al MINAM, conforme al Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, Reglamento del SEIA.

De esta manera, se evidencia que esta evolución institucional revela una paradoja relevante: el Estado ha creado más entidades para fortalecer la protección ambiental, pero al mismo tiempo ha incrementado la complejidad del sistema, haciendo que la eficacia de la gestión dependa cada vez más de la calidad de los instrumentos utilizados. Por lo tanto, cuando múltiples autoridades (ministerios, gobiernos regionales, municipalidades y organismos técnicos especializados) participan en la certificación ambiental, la coherencia del sistema descansa, en gran medida, en la solidez de la información ambiental que sirve de base para la toma de decisiones.

En este contexto, la gestión ambiental deja de ser una función concentrada en un solo sector ambiente y se transforma en una responsabilidad transversal del Estado, que involucra planificación, prevención, control, fiscalización y sanción, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611. Precisamente por esto, cualquier debilitamiento de los instrumentos informativos que sustentan estas funciones (como ocurre con la flexibilización de la línea base) no afecta a una sola entidad, sino que compromete estructuralmente la capacidad del Estado en su conjunto para cumplir con su deber constitucional de protección ambiental, anticipando así el proceso de desnaturalización de la política de gestión ambiental que se analizará en los apartados siguientes.

Ante esto, se puede mostrar como la institucionalidad ambiental peruana se ha expandido (CONAM-MINAM-SENACE y niveles subnacionales)

para sostener el deber constitucional de protección; empero, esa expansión solo tiene sentido si se entiende que el ambiente no se atiende como un tema sectorial, sino que se gestiona como una función pública transversal. Entonces, allí es donde aparece el núcleo del problema, en otras palabras, cuando el Estado multiplica actores y competencias, la protección ambiental deja de depender de una entidad y pasa a depender de cómo todas las entidades gestionan el ambiente, con qué instrumentos y bajo qué estándar de información, lo cual vuelve jurídicamente decisivo el análisis del SNGA y del contenido real de la gestión ambiental.

En el plano normativo, el Perú no solo creó autoridades, sino que también creó un Sistema Nacional de Gestión Ambiental para organizar el ejercicio de funciones ambientales; es por ello que en, la Ley N.º 28245 se establece que las funciones ambientales de las entidades públicas se organizan bajo el SNGA y la dirección de su ente rector, y fija como finalidad del sistema “orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar” la gestión ambiental a nivel nacional, regional y local. Este punto es relevante porque convierte la gestión ambiental en un deber operativo, pues, no basta tener normas, sino que el Estado está obligado a articular decisiones y responsabilidades; entonces, esta finalidad revela que el legislador quiso evitar justamente lo que hoy se normaliza con discursos de simplificación, respecto a la idea de que la protección ambiental puede reducirse a trámites rápidos sin coordinación sustantiva.

El Reglamento de la Ley 28245 (D.S. N.º 008-2005-PCM) refuerza esta lógica al describir que el SNGA se constituye sobre la base de instituciones estatales y órganos de ministerios y entidades a nivel nacional, regional y local que ejercen competencias ambientales, sin embargo, el problema crítico aquí no es la pluralidad en sí, sino su consecuencia, pues cuando muchos gestionan, la protección ambiental se vuelve dependiente de estándares comunes (criterios, información, trazabilidad técnica), y si esos estándares se debilitan (por ejemplo, flexibilizando el insumo más sensible como la línea base) la descentralización deja de ser una estrategia de protección y se convierte en una puerta abierta a decisiones dispares, incompletas o meramente formales.

De esta manera, la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611) define con claridad la esencia de la gestión ambiental al enumerar los tipos de instrumentos: planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros. Y esta enumeración no es ornamental, sino que expresa que gestionar el ambiente significa intervenir en el riesgo, no solo registrarlo. En consecuencia, desde una lectura garantista, si el Estado dice que la gestión incluye prevención y control, entonces se obliga a producir decisiones basadas en información actual y suficiente; de lo contrario, la gestión se reduce a una etiqueta vacía donde prevención se invoca, pero no se verifica.

Además, la gestión ambiental no se agota en evaluar impactos, sino que también, incluye fiscalizar y sancionar, ante ello es importante mencionar que la Ley N.º 29325 crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y señala que su ámbito alcanza a entidades del gobierno nacional, regional y local que ejerzan evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora; y coloca al OEFA como ente rector de ese sistema.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que sin una línea base sólida, la fiscalización posterior pierde su referente objetivo (que era lo ambiental), y la sanción se debilita porque el estándar probatorio se vuelve disputable, en otras palabras, la flexibilización informativa no solo afecta la certificación; afecta la capacidad del Estado de hacer cumplir el derecho ambiental.

La expansión de la gestión hacia niveles subnacionales refuerza la idea de transversalidad, pero también incrementa el riesgo de fragmentación. De esta manera, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867) organiza competencias regionales en un marco descentralizado, y documentos técnicos recientes sobre sistemas regionales de gestión ambiental enfatizan que existen competencias exclusivas y compartidas relacionadas con la gestión sostenible de recursos naturales y la emisión de normas en materias de responsabilidad regional. Por lo que, desde una postura crítica, esto obliga a reconocer que la gestión ambiental en Perú se ejecuta en una arquitectura multinivel donde, si el Estado no protege el núcleo técnico de sus instrumentos, la descentralización puede traducirse

en desigualdad ambiental, en donde territorios con menos capacidad técnica terminan dependiendo más de información reutilizada y menos de evidencia ambiental propia.

Por ello, la transición de sector ambiente a gestión ambiental, no es un cambio de nombre, sino que es una mutación del deber estatal, por lo que ante ello podemos ver que el ambiente se gestiona con verbos exigentes (prevenir, controlar, corregir, fiscalizar, sancionar) y con instrumentos que requieren conocimiento ambiental confiable. Entonces, en esta línea, cualquier reforma que facilite decisiones administrativas a costa de la calidad de información (como ocurre al normalizar el uso compartido de línea base) no es una simple regla procedimental, sino que es una alteración del modo en que el Estado cumple su obligación constitucional de protección, porque transforma la gestión ambiental en un sistema más rápido, sí, pero también más débil, menos verificable y, por tanto, menos garantista.

En esta línea argumentativa, se puede evidenciar que la ampliación del concepto de gestión ambiental y la multiplicación de actores responsables de ella, conducen inevitablemente a examinar cómo se materializa esa gestión en la práctica; pues, en un Estado que afirma prevenir, controlar y fiscalizar el daño ambiental, la protección no se ejerce mediante discursos institucionales, sino a través de verdaderos instrumentos jurídicos y técnicos concretos; en este sentido, analizar los instrumentos de gestión ambiental resulta imprescindible para comprender si la política ambiental mantiene su finalidad protectora o si, por el contrario, ha sido reorientada hacia una lógica predominantemente administrativa y habilitante.

El principal instrumento de gestión ambiental preventiva en el Perú es el SEIA, regulado por la Ley N.º 27446, cuyo objetivo es identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir anticipadamente los impactos ambientales negativos derivados de proyectos de inversión; esta formulación normativa revela que el SEIA no fue diseñado como un simple procedimiento de autorización, sino como un mecanismo de prevención ex ante, coherente con el principio preventivo recogido en la Ley General del Ambiente. Sin embargo, cuando el SEIA se interpreta o se aplica bajo una lógica de

celeridad y reducción de costos, se corre el riesgo de vaciar de contenido esa finalidad preventiva.

Dentro del SEIA, los instrumentos de evaluación ambiental son: Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d), Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd) y la Declaración de Impacto Ambiental o evaluación preliminar para proyectos de menor impacto; siendo estos instrumentos el núcleo operativo de la gestión ambiental.

En este marco, la línea base ambiental adquiere un rol central, pues es este informe el que va a permitir describir las condiciones físicas, biológicas y sociales existentes antes de la ejecución del proyecto, es decir, es la fotografía detallada que muestra el estado actual del espacio en el cual se desarrollará el proyecto de inversión; normativamente, la línea base se concibe como el referente objetivo para identificar impactos, evaluar su magnitud y diseñar medidas de manejo ambiental.

Por lo tanto, la relevancia de la línea base se acentúa en el hecho de que no sirve solo para aprobar un proyecto, es decir, su función no culmina con la certificación ambiental, sino que además se proyecta hacia las demás fases, tal como el monitoreo ambiental, la supervisión del OEFA, fiscalización o sanción en caso corresponda; es por ello que la determinación de responsabilidad administrativa depende, directa o indirectamente, de la información contenida en la línea base, dado que, la línea base muestra de manera clara cómo estaba el ambiente antes del proyecto (calidad del aire, agua, suelo, flora, fauna, entorno social), incluso su importancia se ve reflejada cuando el proyecto ya está en ejecución, pues la línea base le permitirá a la autoridad competente (OEFA, gobiernos regionales, etc.) responder preguntas como: ¿El ambiente cambió? ¿Ese cambio es impacto del proyecto? ¿Es un impacto permitido o no? ¿Se incumplieron compromisos ambientales? Y estas preguntas se pueden responder necesariamente comparando el antes con el después y ese antes solo existe gracias a la línea base.

Ante esto, se puede ver que, de cierta manera, el OEFA depende incluso de la línea base, pues como entidad supervisora y fiscalizadora, se encarga

de verificar si el proyecto cumple sus obligaciones ambientales, determinar si hay infracción y de ser el caso, imponer sanciones; pero para sancionar necesita prueba objetiva y es allí donde aparece el papel crucial de la línea base.

Desde esta perspectiva, cualquier debilitamiento de este insumo (línea base desactualizada, genérica, reutilizada, o no específica del proyecto) no solo afecta la etapa de evaluación, sino que compromete todo el ciclo de gestión ambiental, generando consecuencias como: evaluaciones ambientales menos precisas, una supervisión más tediosa, una fiscalización menos sólida o sanciones más cuestionables; todo esto hace que el Estado reduzca su capacidad para controlar efectivamente los impactos generados por los proyectos.

No obstante, a partir de reformas orientadas a la simplificación administrativa y promoción de inversiones, se ha introducido una lectura instrumental del SEIA, en la que los estudios ambientales tienden a concebirse como requisitos para habilitar proyectos, más que como herramientas de protección ambiental, en otras palabras, el fin original del SEIA era prevenir el daño ambiental, sin embargo, ahora, es usado para habilitar proyectos de inversión lo más celeremente posible; en el escenario en el que ahora, mediante reformas normativas se busca simplificar procedimientos, reducir barreras a la inversión, acelerar plazos, evitar duplicidades. Ejemplos claros son: Ley 30327 (promoción de inversiones), normas de simplificación administrativa, uso compartido de línea base o reducción de exigencias técnicas; y si bien estas normas no eliminan el SEIA, pero cambian cómo se lo entiende y aplica. Por lo tanto, esta reinterpretación altera el sentido original del sistema, en donde el énfasis se desplaza desde la calidad y especificidad de la información hacia la rapidez del procedimiento.

En consecuencia, este cambio no es neutro, pues implica aceptar decisiones públicas basadas en menores niveles de certeza ambiental, es decir, que se tenga que decidir con información incompleta, asumir riesgos ambientales sin conocerlos bien, o incluso significaría debilitar el principio

de prevención. Por lo tanto, la lógica ambiental sería: menos información = mayor riesgo de daño.

En consecuencia, el análisis de los instrumentos de gestión ambiental evidencia que la política ambiental solo puede cumplir su finalidad constitucional si estos instrumentos conservan su contenido sustantivo y protector, ya que cuando se flexibilizan los elementos centrales de dichos instrumentos (como la exigencia de una línea base propia, actualizada y específica) la gestión ambiental deja de operar como un sistema preventivo y se aproxima peligrosamente a un esquema de validación administrativa de proyectos. Este escenario constituye el antecedente inmediato para comprender cómo la regulación del uso compartido de la línea base termina desnaturalizando la política de gestión ambiental, al debilitar el principal soporte técnico-jurídico sobre el cual se adoptan las decisiones ambientales del Estado.

Entonces, con ese marco, corresponde ahora entrar al corazón técnico-jurídico del problema, es decir, ¿Por qué la línea base no es un capítulo más del EIA? Para responder esta interrogante, y entender el papel crucial que tiene la línea base, es necesario comprender que la propia Ley del SEIA establece que el estudio debe incluir la descripción de la acción propuesta y los antecedentes del área de influencia, además de la identificación y caracterización de impactos, según el Reglamento y los términos de referencia; esto revela que el sistema presupone una decisión informada, y una decisión informada exige (antes que opiniones) un conocimiento inicial del entorno.

En su finalidad original, la línea base fue concebida como caracterización inicial del área donde se ejecutará el proyecto, para sustentar la identificación y caracterización de impactos, así como las medidas de manejo, monitoreo y control; esa lógica aparece incluso recogida en las guías oficiales del Estado para elaborar línea base en el marco del SEIA, que la entienden como una de las principales herramientas del proceso de evaluación y que brindan pautas para su elaboración y revisión técnica. Por lo tanto, desde una postura ambiental, lo verdaderamente importante aquí es lo que esas guías presuponen, que es que la línea base no se crea para

llenar un requisito, sino para reducir incertidumbre, describir procesos ecológicos y sociales, y construir un punto de referencia objetivo que permita distinguir entre lo preexistente y lo generado por el proyecto; dado que, sin ese punto de referencia, la prevención se convierte en un simple discurso y la evaluación en una apuesta.

Esa finalidad se refuerza normativamente en el Reglamento del SEIA, que define al sistema como orientado a la identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos. Entonces, si el SEIA es preventivo por diseño, la línea base funciona como su condición de posibilidad, pues, determina el área de influencia real, permite identificar receptores ambientales sensibles y sustenta técnicamente medidas de manejo y monitoreo. De hecho, documentos técnicos del propio SENACE subrayan que la línea base permite caracterizar el entorno y conocer cómo se encuentra el ecosistema y sus procesos antes de iniciar el proyecto; por tanto, desde un enfoque garantista, la línea base opera como un mecanismo de protección del derecho a un ambiente equilibrado, porque obliga a que la decisión pública se funde en evidencia y no en presunciones convenientes.

Antes del giro hacia la simplificación, el estándar implícito era claro, la línea base debía ser específica, suficiente y coherente con el proyecto, en otras palabras, no se trataba solo de tener datos, sino de construir una descripción adecuada para el tipo de intervención y el territorio concreto, de modo que la identificación de impactos y la estrategia de manejo ambiental fueran consistentes; incluso instrumentos de evaluación del SENACE insisten en la consistencia entre línea base, impactos significativos y estrategia de manejo, lo que evidencia que el sistema fue pensado como una cadena lógica (línea base → impactos → medidas). De esta manera, esta coherencia interna es precisamente la que protege al Estado, dado que, si la línea base es sólida, la autoridad puede exigir medidas proporcionales, fiscalizar con parámetros claros y sostener la legitimidad de su decisión; al contrario, si la línea base es débil, la decisión se vuelve frágil, discutible y permeable a presiones externas.

Por ello, cuando más adelante se introduce un esquema que incentiva el aprovechamiento de información preexistente (Art. 6 de la Ley 30327) como sustituto parcial de levantamientos propios, el problema no es meramente procedimental, sino es conceptual y afecta el sentido original del instrumento, es decir, es un cambio conceptual porque se cambia la idea misma de lo que es la línea base, dado que, antes se refería a aquel conocimiento específico del ambiente para ese proyecto, empero, ahora, implica que información se puede reutilizar como insumo suficiente.

Cabe resaltar que, el Estado sí permite mejoras técnicas, admite uso de información secundaria, y también reconoce bases de datos ambientales (por ejemplo, SINIA), pero pone una condición clave que exista respaldo técnico, y que la información sea aplicable al contexto específico del proyecto; por lo tanto, la innovación no sustituye la caracterización propia, solo la complementa.

Sin embargo, la lógica del uso compartido de la línea base, tiende a normalizar una premisa incompatible con la prevención que el ambiente puede conocerse suficientemente por transferencia y no por caracterización actual del área de influencia real, es decir, si ya hay datos de otro proyecto, se asume que el ambiente es el mismo, pero, desde la lógica ambiental, esto es problemático porque los ecosistemas son dinámicos, las condiciones cambian en el tiempo, cada proyecto tiene un área de influencia distinta, y los componentes sociales y ambientales no son idénticos. Por lo tanto, reutilizar esta información como regla general normaliza la incertidumbre. Como se puede evidenciar, este instrumento basal (línea base) se ha reinterpretado para priorizar rapidez y ahorro, en donde la política de gestión ambiental se desliga de su núcleo preventivo y se aproxima a una lógica de habilitación de proyectos, en simples palabras, se desnaturaliza.

En este contexto, cualquier modificación normativa que altere la naturaleza o función de la línea base, no puede ser entendida como un ajuste técnico menor, sino como un cambio con efectos estructurales sobre la política de gestión ambiental. Es en este contexto que debe examinarse la Ley N.º 30327, pues dicha norma introduce un punto de inflexión al redefinir la

forma en que se produce y utiliza la información ambiental dentro del proceso de certificación, marcando un claro contraste entre el modelo previo de protección y la lógica posterior de simplificación.

La Ley N.º 30327, denominada Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, incorpora en su artículo 6 la posibilidad del uso compartido de la línea base en los Estudios de Impacto Ambiental detallados y semidetallados; esta disposición permite que el titular de un proyecto utilice, de manera gratuita, la línea base aprobada en un estudio previo, incluso a favor de terceros, dentro de un determinado plazo. Desde una lectura formal, la norma se presenta como un mecanismo para evitar duplicidades y reducir costos; sin embargo, desde una perspectiva ambiental y jurídica, lo relevante no es su justificación económica, sino el efecto que produce sobre el estándar de información exigido por el sistema de evaluación ambiental.

Es importante aludir que, antes de esta modificación, el régimen implícito del SEIA partía de una premisa clara, cada proyecto debía sustentar su evaluación sobre una línea base propia, específica y directamente vinculada a su área de influencia, coherente con la lógica preventiva recogida en la Ley N.º 27446 y en la Ley General del Ambiente; por lo que, la obligación de levantar información ambiental actualizada no respondía a un formalismo, sino a la necesidad de asegurar que la autoridad administrativa contara con elementos suficientes para identificar impactos reales y adoptar medidas proporcionales. Pues, se entendía que cada proyecto debía generar su propia línea base, que cada línea base debía reflejar las condiciones actuales y reales del entorno y por ello la evaluación se basaba en información específica, directa y actual; lógica que se encontraba alineada con el principio de prevención.

Sin embargo, con la Ley N.º 30327, esta lógica se ve alterada, pues el uso compartido de la línea base introduce una presunción de suficiencia de información preexistente, desplazando el eje desde la caracterización actual del entorno hacia la reutilización de datos ya aprobados; en consecuencia, ello supone una flexibilización del estándar informativo que no se encuentra prevista en la Ley General del Ambiente (prevención,

gestión integral e información suficiente y oportuna) ni en los principios que informan el SEIA (estructura la evaluación como proceso preventivo), teniendo en consideración que antes el estándar era alto en información propia, específica y actual, empero ahora el estándar al ser flexible, se acepta información de otros proyectos similares, información que no ha sido levantada en ese mismo proyecto, esta actuación reduce el nivel de certeza ambiental con el que decide la autoridad. La norma no elimina la línea base, pero redefine su función, permitiendo que deje de ser un instrumento necesariamente construido para el proyecto concreto y pase a operar como un insumo transferible, lo cual resulta problemático desde el enfoque preventivo.

Este cambio normativo no es neutro, pues altera la relación entre gestión ambiental y promoción de inversiones, pues mientras que el marco ambiental previo priorizaba la producción de información como condición para decidir, la Ley 30327 introduce una lógica en la que la información se convierte en un recurso optimizable, orientado a acelerar procedimientos. En la práctica, ello puede traducirse en decisiones administrativas adoptadas con menores niveles de certeza ambiental, trasladando a la etapa de fiscalización los riesgos derivados de una evaluación inicial menos rigurosa. Sin embargo, es importante resaltar, que, desde el punto de vista del derecho ambiental, este desplazamiento es incompatible con el principio de prevención, que exige anticipar el daño y no gestionarlo una vez producido.

En consecuencia, el contraste entre el antes y el después normativo permite afirmar que la regulación del uso compartido de la línea base constituye un quiebre en la política de gestión ambiental, dado que lo que originalmente fue concebido como un instrumento de conocimiento y protección, ahora se reconfigura como una herramienta de simplificación administrativa, priorizando la celeridad y el ahorro de costos sobre la calidad de la información ambiental. Ante ello, esta reorientación normativa confirma que la consecuencia jurídica de regular el uso compartido de la línea base no es simplemente una mejora procedimental, sino la desnaturalización de la

política de gestión ambiental, al debilitar su núcleo preventivo y su función constitucional de tutela del ambiente.

En este sentido, el análisis del quiebre normativo introducido por la Ley N.º 30327 permite advertir que la desnaturalización de la política de gestión ambiental no opera de manera abstracta, sino que se manifiesta en consecuencias concretas y acumulativas sobre la actuación estatal y el funcionamiento real del sistema ambiental. Por lo tanto, cuando una norma de promoción de inversiones redefine el uso de un instrumento central del SEIA (como la línea base) bajo criterios de celeridad y optimización de costos, se genera una tensión estructural con el mandato constitucional de protección del ambiente reconocido en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución; y esta tensión no es excepcional ni aislada, sino que refleja un patrón normativo en el que la política ambiental se ve progresivamente subordinada a objetivos económicos inmediatos.

Desde el punto de vista del Estado como garante, esta subordinación tiene efectos jurídicos relevantes; precisamente la Ley General del Ambiente, en su artículo I del Título Preliminar, establece que la protección del ambiente es de interés público y que el Estado debe garantizar su gestión integral. Asimismo, en su artículo VI se consagra el principio de prevención como eje de la actuación pública en materia ambiental; no obstante, al permitir el uso compartido de líneas base preexistentes, el Estado acepta decisiones administrativas con menor nivel de información específica, lo cual implica una reducción del estándar de diligencia exigible a la autoridad ambiental. Por lo tanto, esta práctica resulta cuestionable, pues el deber de protección no se satisface con decisiones rápidas, sino con decisiones informadas y prudentes, especialmente cuando están en juego bienes colectivos y derechos fundamentales.

Las consecuencias también se evidencian en la gestión ambiental como función pública, entendida conforme a la Ley N.º 28245 y a la Ley N.º 28611 como un proceso que integra planificación, prevención, control, fiscalización y sanción. En vista de ello, en la medida en que la línea base constituye el punto de referencia para todo el ciclo de gestión, su flexibilización afecta directamente la coherencia interna del sistema; por lo

que, instrumentos posteriores, como el monitoreo ambiental, la supervisión y la fiscalización a cargo del OEFA (creado por la Ley N.º 29325 como ente rector del SINEFA) dependen de la información inicial para verificar incumplimientos y determinar responsabilidad administrativa; y en consecuencia, cuando esta información es genérica, compartida o desactualizada, la gestión ambiental pierde capacidad real de control y se transforma en un ejercicio predominantemente formal, debilitando la eficacia de la política pública ambiental.

De esta forma, la desnaturalización de la política de gestión ambiental incrementa los riesgos de afectación al derecho a un ambiente equilibrado. La evidencia acumulada en el Perú sobre la relación entre evaluaciones ambientales deficientes y la aparición de conflictos socioambientales (Conflictos socioambientales registrados en la Defensoría del Pueblo, Procesos contenciosos, acciones de amparo interpuestos por las comunidades, gobiernos locales o colectivos, entre otros) demuestran que una evaluación ambiental deficiente suele traducirse en conflictos socioambientales, judicialización de proyectos y desconfianza en las instituciones públicas; si bien, la Ley General del Ambiente reconoce, en su artículo III del Título Preliminar, el derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental; empero, esta participación pierde contenido cuando las decisiones se basan en información ambiental que no refleja adecuadamente las condiciones reales del territorio. Todo ello implica que la flexibilización de la línea base no solo afecta al ambiente, sino también a la legitimidad democrática de las decisiones públicas.

Incluso desde una perspectiva económica y de sostenibilidad, los efectos de esta desnaturalización resultan problemáticos, ya que, si bien la Ley N.º 30327 se justifica en la necesidad de promover inversiones y reducir costos, la literatura institucional (documentos respecto a la gestión ambiental del MINAM, informes técnicos del SENACE, reportes de fiscalización, estadísticas de sanciones y análisis de incumplimientos de la OEFA o incluso informes sobre conflictos socioambientales de la Defensoría del Pueblo) y la práctica administrativa (Observaciones y rechazos de EIA, cuando el SENACE y autoridades sectoriales formulan observaciones,

fiscalizaciones del OEFA, paralizaciones y suspensiones de proyectos, etc) muestran que proyectos aprobados con evaluaciones ambientales débiles tienden a enfrentar mayores costos en el mediano y largo plazo, derivados de paralizaciones, sanciones, conflictos sociales y remediaciones ambientales. En este contexto, se estaría contradiciendo el principio de desarrollo sostenible recogido en el artículo V del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, que exige equilibrar crecimiento económico, protección ambiental y bienestar social. De esta manera, la aparente eficiencia lograda mediante la flexibilización informativa se revela como económicamente inestable y jurídicamente riesgosa.

En suma, la regulación del uso compartido de la línea base proyecta sus efectos más allá del procedimiento de certificación ambiental, comprometiendo el rol protector del Estado, la eficacia de la gestión ambiental y la garantía de derechos fundamentales, pues, no se trata únicamente de una modificación técnica, sino de una reorientación material de la política ambiental, en la que la prevención cede espacio a la habilitación administrativa. Estas consecuencias permiten comprender que la desnaturalización de la política de gestión ambiental no es un argumento retórico, sino una realidad normativa y funcional que debe ser analizada en profundidad, particularmente en relación con sus impactos diferenciados sobre el Estado, la gestión pública y la sociedad, aspectos que serán desarrollados posteriormente.

En tal sentido, la desnaturalización de la política de gestión ambiental no se agota en consecuencias prácticas o sociales, sino que revela tensiones normativas internas dentro del propio ordenamiento jurídico ambiental; en efecto, cuando se analiza la regulación del uso compartido de la línea base desde una perspectiva más constitucional y administrativa, emerge una contradicción relevante entre los principios que estructuran el derecho ambiental y las normas orientadas a la simplificación y promoción de inversiones (Ley N.º 30327), esta contradicción no es meramente interpretativa, sino que se proyecta sobre la coherencia y unidad del sistema jurídico.

Desde el plano constitucional, la primera contradicción se manifiesta entre el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (artículo 2 inciso 22 de la Constitución) y una regulación legal que permite decisiones administrativas adoptadas con menores niveles de certeza ambiental, siendo que el contenido esencial de este derecho exige que el Estado adopte medidas razonables y proporcionales para prevenir el daño ambiental; sin embargo, la flexibilización del estándar informativo implícita en el uso compartido de la línea base debilita esa exigencia. En base a este contexto, se plantea un problema de constitucionalidad material, pues una norma legal no puede reducir, de manera indirecta, el nivel de protección exigido por la Constitución.

En el ámbito administrativo, la contradicción se evidencia entre la finalidad preventiva del SEIA, definida en la Ley N.º 27446 y su reglamento, y la lógica de simplificación introducida por la Ley N.º 30327, dado que, mientras el SEIA concibe la evaluación ambiental como un proceso técnico orientado a identificar y anticipar impactos, la norma de promoción de inversiones introduce criterios de eficiencia que relativizan la producción de información ambiental propia. Entonces, desde el derecho administrativo ambiental, esta situación resulta problemática, pues afecta el principio de razonabilidad y motivación de los actos administrativos, en tanto la decisión de certificar un proyecto se sustenta en información que puede no reflejar adecuadamente la realidad ambiental actual.

Asimismo, se configura una contradicción interna con los principios ambientales reconocidos en la Ley General del Ambiente, particularmente el principio de prevención, mismo que exige actuar antes de que el daño ocurra; asimismo, el principio de responsabilidad que impone al titular del proyecto el deber de asumir los costos de su actividad; y la gestión integral demanda coherencia entre los distintos instrumentos y etapas del sistema. Por lo tanto, permitir el uso compartido de la línea base debilita estos principios, pues reduce la carga informativa del titular, traslada riesgos al Estado y fragmenta la lógica integral de la gestión ambiental, sin que exista una justificación ambiental suficiente para ello.

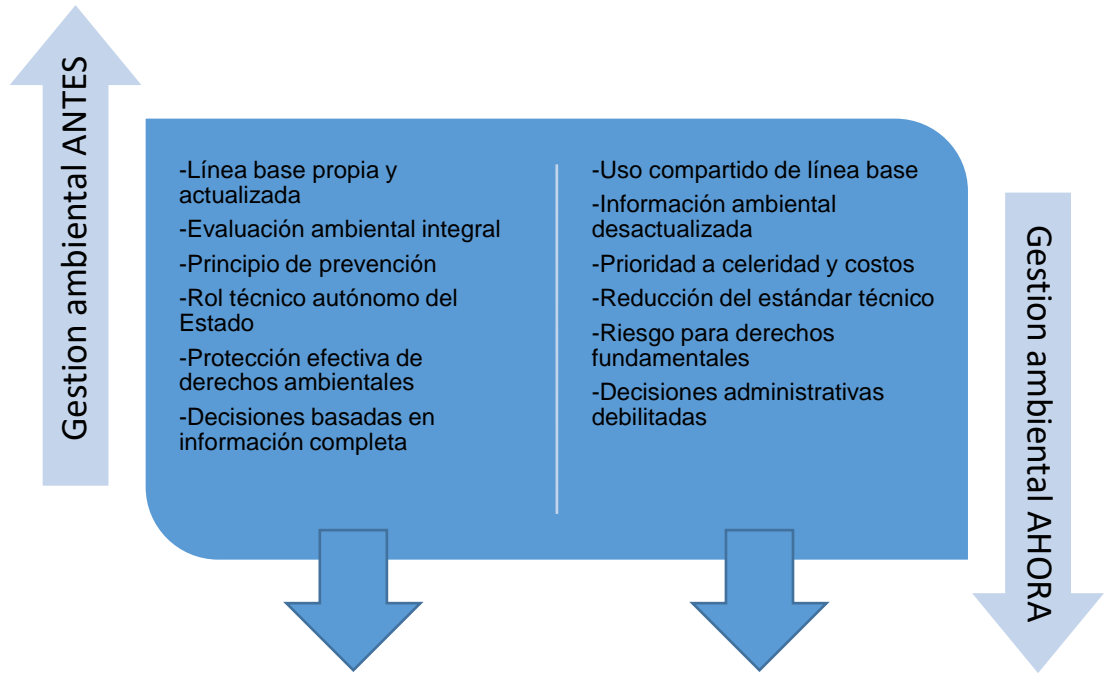
Y es esta contradicción normativa la cual refleja la tensión entre centralización técnica y dispersión decisoria, pues mientras el Estado ha creado entidades especializadas como el MINAM y el SENACE para elevar el estándar técnico de la certificación ambiental, la flexibilización del uso de la línea base introduce una lógica que relativiza ese estándar, especialmente en contextos donde intervienen múltiples autoridades administrativas. Esta situación evidencia que la desnaturalización de la política de gestión ambiental no solo afecta la eficacia del sistema, sino que compromete su coherencia normativa y su alineación con el mandato constitucional de protección del ambiente.

En atención a todo lo desarrollado, puede afirmarse que la regulación del uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental, introducida por la Ley N.º 30327, no constituye una simple modificación procedimental orientada a optimizar la gestión administrativa, sino una alteración sustantiva del contenido y finalidad de la política de gestión ambiental. Por lo que al permitir que un instrumento concebido para garantizar conocimiento ambiental específico, actual y preventivo opere como un insumo reutilizable orientado a la celeridad y reducción de costos, el Estado debilita el estándar de información exigido para la toma de decisiones ambientales, relativiza el principio de prevención y desplaza el eje de la gestión desde la protección del ambiente hacia la habilitación de proyectos de inversión.

De esta manera, este cambio normativo compromete el rol constitucional del Estado como garante del derecho a un ambiente equilibrado, afecta la coherencia del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y vacía de contenido sustantivo los instrumentos preventivos del SEIA; en consecuencia, queda plenamente demostrada la hipótesis específica del presente apartado, la consecuencia jurídica de regular el uso compartido de la línea base en el proceso de certificación ambiental es la desnaturalización de la política de gestión ambiental, al apartarla de su núcleo constitucionalmente protector y reconfigurarla bajo una lógica predominantemente instrumental y administrativa.

Esquema 1

Desnaturalización de la política de Gestión Ambiental



CARACTERÍSTICAS	CARACTERÍSTICAS
<ul style="list-style-type: none"> ● La línea base ambiental era: <ul style="list-style-type: none"> ○ Específica del proyecto. ○ Actualizada. ○ Territorialmente precisa. ● La certificación ambiental: <ul style="list-style-type: none"> ○ Seguía un enfoque preventivo. ○ Permitía identificar impactos reales. ● El Estado: <ul style="list-style-type: none"> ○ Actuaba como garante técnico. ○ Tomaba decisiones basadas en evidencia científica. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se permite el uso compartido de la línea base. ● Se acepta información: <ul style="list-style-type: none"> ○ No necesariamente actual. ○ No necesariamente levantada para el proyecto específico. ● Se prioriza: <ul style="list-style-type: none"> ○ La celeridad del procedimiento. ○ La reducción de costos para el inversionista. ● Consecuencias negativas <ul style="list-style-type: none"> ✗ Evaluaciones ambientales incompletas o imprecisas. ✗ Riesgo de subestimar impactos acumulativos. ✗ Debilitamiento del principio de prevención. ✗ Reducción del rol técnico del Estado.

Nota: Elaboración propia.

3.2. La contravención al principio de prevención, al principio de participación ciudadana y al principio precautorio

Desarrollado el análisis relativo a la desnaturalización de la política de gestión ambiental, corresponde ahora examinar un nivel más profundo de afectación jurídica derivado de la regulación del uso compartido de la línea base en el procedimiento de certificación ambiental, en el entendido de que, cuando una opción normativa altera el contenido técnico de los instrumentos preventivos, dicha alteración no se agota en el ámbito de la política pública, sino que se proyecta necesariamente sobre los principios que estructuran y orientan la actuación del Estado en materia ambiental.

Entonces, desde esta perspectiva, resulta indispensable analizar si la flexibilización introducida por la Ley N.º 30327 es compatible con los principios que sostienen la gestión ambiental y que cumplen una función constitucional de garantía, en tanto condicionan la legitimidad de las decisiones administrativas y delimitan los márgenes dentro de los cuales el desarrollo económico puede desplegarse sin comprometer la protección del ambiente.

En este sentido, el desarrollo de este subtema exige, como punto de partida, revisar el sentido y la finalidad constitucional de la política ambiental y de la gestión ambiental, a fin de determinar el alcance de los deberes estatales que dichas categorías imponen y el estándar de protección que no puede ser reducido por la normativa infraconstitucional, pues es imprescindible entender que los principios ambientales no operan en el vacío, sino que encuentran su razón de ser en una determinada concepción del rol del Estado frente al ambiente y al desarrollo.

Desde una perspectiva constitucional, la política ambiental se configura como una política pública estructural, orientada a garantizar que el desarrollo económico se realice dentro de límites compatibles con la protección del ambiente y el bienestar de las personas, cabe resaltar que el ambiente no es concebido como un interés accesorio ni como un obstáculo al crecimiento, sino como un bien jurídico de relevancia constitucional que condiciona la actuación del Estado y del sector privado;

por lo que, la finalidad de la política ambiental no se agota en promover actividades económicas, sino en ordenar dichas actividades de manera que no comprometan los procesos ecológicos, la salud de la población, ni los derechos de las generaciones presentes y futuras; entendiéndose que desde esta lógica, cualquier regulación que reduzca los estándares de protección ambiental debe ser evaluada con especial rigor, pues afecta directamente el equilibrio que la Constitución busca preservar.

La gestión ambiental, por su parte, constituye la expresión operativa de dicha política y se manifiesta como una función pública activa, permanente y preventiva, es decir, no se trata de una técnica administrativa neutral ni de un procedimiento meramente formal, sino de un conjunto de acciones estatales destinadas a anticipar riesgos, controlar impactos y evitar la generación de daños ambientales. Es así que, la finalidad constitucional de la gestión ambiental radica precisamente en su carácter preventivo, lo que implica que las decisiones públicas deben adoptarse sobre la base de información ambiental suficiente, actual y territorialmente pertinente. En otras palabras, gestionar el ambiente supone intervenir antes de que el daño ocurra, y no limitarse a reaccionar cuando las afectaciones ya se han producido.

En este contexto se puede ver que la protección del ambiente se erige como un deber estatal que no admite reducciones implícitas bajo argumentos de eficiencia o celeridad administrativa, dado que, si la gestión ambiental pierde su capacidad de anticipación y se apoya en información genérica o desactualizada, su finalidad constitucional se ve comprometida, pues el Estado deja de cumplir adecuadamente su rol de garante. Es más, una política ambiental que prioriza la simplificación de procedimientos por encima de la calidad de la información ambiental corre el riesgo de vaciar de contenido la gestión ambiental, transformándola en un mecanismo de validación de proyectos antes que en un instrumento efectivo de protección.

Bajo este escenario, teniendo como base la finalidad constitucional de la política y de la gestión ambiental, aparecen los instrumentos de gestión ambiental, los cuales constituyen el medio a través del cual el Estado materializa su deber de protección del ambiente, pues, no se trata de

simples herramientas técnicas ni de requisitos administrativos aislados, sino de mecanismos jurídicos diseñados para hacer operativos los principios ambientales y permitir que la prevención, el control, la fiscalización y la corrección del daño ambiental se traduzcan en decisiones concretas; entonces, desde esta perspectiva, los instrumentos de gestión ambiental cumplen una función estructural dentro del ordenamiento, pues condicionan la forma en que se evalúan los proyectos, se autorizan las actividades económicas y se ejerce la potestad de fiscalización.

La Ley General del Ambiente reconoce expresamente una pluralidad de instrumentos de gestión ambiental, los cuales responden a distintas finalidades dentro del ciclo de protección ambiental, entre ellos se encuentran los instrumentos de planificación, orientados a ordenar el uso sostenible del territorio y los recursos naturales; los instrumentos preventivos, destinados a identificar y anticipar impactos antes de que estos se materialicen; los instrumentos de control y fiscalización, que permiten verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales durante la ejecución de los proyectos; así como los instrumentos de corrección y cierre, que buscan remediar o mitigar los daños generados; así, se puede evidenciar que esta diversidad no es casual, sino que responde a una lógica de gestión integral del ambiente, en la cual cada instrumento cumple un rol específico y complementario.

Dentro de estos tipos, los instrumentos preventivos ocupan una posición central, en el entendido de que sobre ellos se construye toda la arquitectura posterior del sistema ambiental; es decir, la certificación ambiental, los estudios de impacto ambiental y, de manera particular, la línea base ambiental, que precisamente tienen como propósito proporcionar a la autoridad información suficiente, actual y contextualizada para tomar decisiones informadas, teniendo en cuenta que la línea base no es un componente accesorio del estudio ambiental, sino el punto de partida que permite distinguir entre las condiciones preexistentes del entorno y los impactos atribuibles al proyecto. En consecuencia, desde una mirada constitucional, este instrumento se vincula directamente con el deber de

prevención, ya que sin un diagnóstico ambiental sólido resulta imposible anticipar riesgos reales.

Sumado a ello, es importante resaltar que la relevancia de los instrumentos de gestión ambiental no se agota en la fase de evaluación previa, sino que se proyecta a lo largo de todo el ciclo de vida del proyecto de inversión, pues, la información contenida en la línea base sirve como referencia para el monitoreo ambiental, la supervisión y la fiscalización posterior, permitiendo al Estado verificar incumplimientos y, de ser el caso, determinar responsabilidades. En esta línea de análisis, debilitar el contenido técnico de los instrumentos preventivos no solo afecta la etapa de certificación, sino que compromete la eficacia de los instrumentos de control y sanción; lo cual se vería reflejado en una gestión ambiental sustentada en información insuficiente, convirtiéndose así en un ejercicio predominantemente formal, carente de capacidad real para proteger el ambiente.

De esta manera, la función de estos instrumentos no es facilitar la aprobación de proyectos, sino garantizar que las decisiones estatales respeten los límites ambientales impuestos por la Constitución y por los principios del derecho ambiental, dado que, cuando se reduce el rigor técnico de instrumentos clave como la línea base, se produce un desplazamiento del riesgo ambiental hacia el territorio y las poblaciones afectadas, lo cual resulta incompatible con el rol del Estado como garante. Bajo este marco, puede afirmarse que la efectividad de la política ambiental no depende de la cantidad de instrumentos existentes, sino de la integridad con la que estos se aplican.

Ante ello, es sustancial mencionar que el ordenamiento jurídico ambiental peruano reconoce a los principios ambientales como ejes normativos que orientan tanto la formulación de políticas públicas como la actuación administrativa en materia ambiental, es así que, la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611) consagra expresamente estos principios en su Título Preliminar, otorgándoles carácter vinculante y no meramente programático; asimismo, dichos principios encuentran respaldo en instrumentos internacionales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), tratados de derechos humanos y

estándares internacionales de protección ambiental, lo que evidencia que su observancia constituye un compromiso jurídico asumido por el Estado peruano frente a la comunidad internacional y frente a su propia ciudadanía.

Entre los principios más relevantes se encuentra el principio de desarrollo sostenible, que actúa como eje integrador del sistema ambiental, siendo su objetivo garantizar un equilibrio entre el crecimiento económico, la protección del ambiente y el bienestar social, evitando que el progreso de un sector se produzca a costa de otro, por lo que, si este principio se contraviene, el resultado no es únicamente un daño ambiental, sino una afectación estructural al modelo de desarrollo, pues la degradación del entorno impacta negativamente en la calidad de vida de las personas, genera conflictos sociales y, a largo plazo, compromete la estabilidad económica al incrementar costos de remediación y pérdida de recursos naturales.

Por otro lado, se tiene al principio de prevención, reconocido en la Ley General del Ambiente y en la Declaración de Río, el cual tiene como finalidad evitar que los daños ambientales lleguen a producirse, exigiendo que las decisiones públicas se adopten sobre la base de información suficiente y anticipada, de tal forma que su observancia permite reducir riesgos, proteger la salud de la población y asegurar un uso racional de los recursos; en caso de contravención de este principio, el desarrollo sostenible se ve comprometido, ya que la omisión de medidas preventivas suele traducirse en daños irreversibles que afectan directamente a las comunidades locales, incrementan los costos económicos para el Estado y deterioran los ecosistemas de manera muchas veces irreversible.

Por su parte, el principio precautorio tiene como objetivo proteger el ambiente frente a situaciones de incertidumbre científica, estableciendo que la falta de certeza no debe ser utilizada como excusa para postergar medidas de protección cuando exista riesgo de daño grave o irreversible; este principio refuerza la dimensión preventiva del derecho ambiental y resulta especialmente relevante en contextos donde los impactos no pueden ser plenamente conocidos de antemano; en consecuencia, si se contraviene este principio, el desarrollo sostenible se ve seriamente

afectado, pues se priorizan intereses económicos inmediatos sobre la protección del ambiente y de la salud humana, generando escenarios de alto riesgo que terminan afectando tanto a la población como a la estabilidad económica y ambiental del territorio.

Otro principio fundamental es el principio de participación ciudadana, cuyo objetivo es garantizar que las personas y comunidades intervengan de manera informada en las decisiones que afectan su entorno; este principio es de vital importancia, pues, reconoce que el ambiente es un bien colectivo y que su gestión no puede realizarse de espaldas a la ciudadanía y en el caso en el que se excluye a dicho principio, se estaría privando a la población de los procesos decisorios, se incrementando así la conflictividad social y se deteriora la legitimidad de las decisiones públicas, afectando tanto la cohesión social como la viabilidad económica de los proyectos y la protección efectiva del ambiente.

Asimismo, el principio de responsabilidad ambiental tiene como finalidad asegurar que quienes generan impactos ambientales asuman los costos de prevención, mitigación y reparación del daño; este principio busca evitar que los costos ambientales sean trasladados a la sociedad o al Estado, de tal manera que su contravención afecta directamente el desarrollo sostenible, pues incentiva prácticas irresponsables, genera externalidades negativas y debilita el sistema económico al socializar los costos de actividades privadas, al mismo tiempo que se produce un deterioro ambiental que afecta a las generaciones presentes y futuras.

Finalmente, principios como el principio de acceso a la información ambiental, el principio de equidad intergeneracional y el principio de gestión integral del ambiente complementan este marco normativo, reforzando la idea de que la protección ambiental debe ser transparente, coherente y orientada al largo plazo; ello en el sentido de que la inobservancia de estos principios fragmenta la gestión ambiental, debilita la confianza ciudadana y compromete la sostenibilidad del desarrollo, pues impide una adecuada toma de decisiones y favorece modelos de crecimiento que priorizan beneficios inmediatos en detrimento del equilibrio ambiental y social; en este contexto, los principios ambientales no solo orientan la actuación

estatal, sino que constituyen verdaderos límites jurídicos frente a regulaciones que, bajo argumentos de eficiencia o simplificación, puedan poner en riesgo la protección del ambiente.

De esta manera, habiéndose identificado que el ordenamiento jurídico ambiental se encuentra estructurado sobre un conjunto coherente de principios orientados a garantizar el desarrollo sostenible, corresponde ahora analizar el punto neurálgico de la presente contrastación, para ello, resulta compatible centrarnos en los siguientes principios: prevención, participación ciudadana y precaución, para ello es necesario, analizar la finalidad constitucional de dichos principios y el modo en que la flexibilización de los instrumentos preventivos incide directamente en su eficacia normativa.

En primer lugar, el principio de prevención es uno de los ejes estructurales del derecho ambiental contemporáneo y se encuentra sólidamente reconocido tanto en el ordenamiento jurídico nacional, así como también en instrumentos internacionales vinculantes y orientadores, entre ellos la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la finalidad constitucional de este principio no es meramente técnica ni procedimental, sino sustantiva, es decir, su fin es impedir que el daño ambiental llegue a producirse, protegiendo de manera anticipada los ecosistemas, la salud de la población y las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio de otros derechos fundamentales; entonces, desde una perspectiva ambiental, la prevención representa un límite jurídico al desarrollo económico, en tanto exige que toda actividad con potencial impacto ambiental sea evaluada con rigor antes de su ejecución, y no legitimada a posteriori bajo argumentos de eficiencia o crecimiento.

En este contexto, la prevención se materializa principalmente a través de los instrumentos preventivos de gestión ambiental, siendo la línea base ambiental uno de los más relevantes, dado que, esta no cumple una función meramente descriptiva, sino que constituye el soporte técnico y científico sobre el cual se construye toda la evaluación ambiental, pues permite conocer las condiciones reales, actuales y específicas del área de influencia de un proyecto. De esta manera, resulta claro que sin un diagnóstico

adecuado del entorno no es posible identificar impactos reales ni diseñar medidas de prevención eficaces; por ello, el propio diseño del sistema de evaluación ambiental parte de la premisa de que la decisión administrativa debe estar precedida por conocimiento ambiental suficiente, y no por aproximaciones genéricas o datos reutilizados.

No obstante, la regulación del uso compartido de la línea base, introducida por la Ley N.º 30327, altera de manera sustancial esta lógica preventiva al permitir que proyectos distintos se evalúen sobre la base de información que no ha sido levantada específicamente para el área ni para el momento en que se pretende ejecutar la actividad, de tal manera que, esta flexibilización no es neutra desde el punto de vista ambiental, pues reduce el nivel de certeza sobre las condiciones del territorio y normaliza la toma de decisiones en contextos de información incompleta. Por lo tanto, desde una postura crítica, aceptar evaluaciones ambientales sustentadas en líneas base compartidas equivale a admitir que el Estado decida sin conocer plenamente los riesgos que autoriza, lo cual contradice frontalmente el contenido esencial del principio de prevención.

Desde esta perspectiva, se puede evidenciar esta grave situación, ya que el deber del Estado de proteger el ambiente exige un estándar elevado de diligencia y prudencia en la adopción de decisiones administrativas, sumado a que la prevención no admite grados de relativización cuando están en juego bienes colectivos y derechos fundamentales, pues su finalidad es precisamente evitar que el daño ocurra y no gestionar sus consecuencias. En este sentido, la línea base compartida introduce una lógica incompatible con el modelo preventivo del derecho ambiental, al trasladar el riesgo desde el Estado y el titular del proyecto hacia el territorio, las comunidades y los ecosistemas.

Ante ello, se afirma que reducir el estándar informativo en la fase preventiva no constituye una simple flexibilización procedimental, sino una decisión con profundas consecuencias jurídicas y ambientales, pues, en la fase preventiva es el momento en el que el Estado se encuentra en mejores condiciones para cumplir su deber de protección, pues en ese lapso aún es posible evaluar alternativas, modificar el diseño del proyecto o incluso

impedir su ejecución si los riesgos resultan inaceptables. Por lo que, en este punto del procedimiento, la información ambiental cumple una función decisiva: permite conocer el estado real del entorno y anticipar los impactos que podrían generarse. Sin embargo, cuando el estándar informativo se reduce (ya sea mediante el uso de información genérica, desactualizada o no levantada específicamente para el proyecto) el Estado pierde la capacidad real de anticipar el daño, y con ello se debilita el núcleo preventivo del sistema.

En virtud de lo expuesto, esta reducción equivale a una renuncia anticipada a la protección del ambiente, porque el ordenamiento jurídico ha optado deliberadamente por un modelo de gestión basado en la prevención y no en la reparación; y sobre todo si en la Constitución y la Ley General del Ambiente no exigen que el daño se materialice para que el Estado intervenga; por el contrario, imponen la obligación de actuar antes de que ocurra; por lo tanto, si el propio Estado acepta decidir con menor nivel de conocimiento ambiental, está admitiendo implícitamente la posibilidad de que se produzcan daños que pudieron haberse evitado, trasladando los costos ambientales, sociales y económicos a la sociedad y a las generaciones futuras.

En este sentido, vaciar de contenido el principio de prevención no significa su derogación formal, sino su debilitamiento material, ya que, el principio continúa siendo mencionado en las normas, pero deja de operar como un límite efectivo a la actuación administrativa; así, la prevención se transforma en una referencia discursiva, sin capacidad real para condicionar las decisiones públicas; situación que resulta inaceptable, pues convierte al derecho ambiental en un sistema reactivo, orientado a gestionar conflictos y daños ya producidos, en lugar de cumplir su función esencial de evitar que estos se generen.

Asimismo, a ello se suma que la contravención al principio de prevención no solo afecta al componente ambiental, sino que produce efectos directos y acumulativos en el ámbito social y económico, en el entendido de que cuando el Estado reduce los estándares preventivos y adopta decisiones con información ambiental insuficiente, incrementa significativamente la

probabilidad de que los impactos no previstos se materialicen durante la ejecución de los proyectos, situación que suele traducirse en conflictos socioambientales, resistencia de las comunidades locales, judicialización de decisiones administrativas y paralización de actividades económicas, evidenciando que la omisión preventiva no elimina los riesgos, sino que los desplaza y amplifica.

De esta manera, resulta evidente que sacrificar la prevención en nombre de la eficiencia administrativa, justificándose en la aparente reducción de costos y tiempos en la fase de evaluación se ve rápidamente neutralizada por los costos sociales, económicos y políticos que generan los conflictos posteriores; pues, cuando la población percibe que las evaluaciones se realizan con información incompleta o genérica, se refuerza la idea de que el interés económico prevalece sobre la protección del ambiente y de los derechos colectivos. En este sentido, conforme a lo expuesto, este déficit de legitimidad no solo afecta la gobernabilidad ambiental, sino que compromete la estabilidad del entorno de inversión, generando un escenario de incertidumbre que contradice los propios objetivos de la política de promoción de inversiones.

En este contexto, resulta claro que la prevención no es un obstáculo para el desarrollo, sino una condición indispensable para su sostenibilidad, y se debe entender que un modelo de desarrollo que prescinde de la prevención y acepta riesgos ambientales innecesarios se vuelve estructuralmente frágil e inestable, pues construye su viabilidad sobre la base de información incompleta y decisiones apresuradas.

En síntesis, aceptar estándares informativos reducidos en la fase preventiva implica invertir la lógica del derecho ambiental: se decide primero y se conoce después, y justamente esta inversión contradice la finalidad constitucional de los principios ambientales y desnaturaliza el rol del Estado como garante del ambiente; por lo tanto, afirmar que la reducción del estándar informativo equivale a renunciar anticipadamente a la protección del ambiente no es una exageración retórica, sino una conclusión jurídica coherente con el diseño preventivo del ordenamiento ambiental y con el deber estatal de asegurar un desarrollo sostenible.

Por otro lado, se tiene al principio de participación ciudadana, el cual no es un complemento del sistema ambiental, sino una garantía estructural de legitimidad democrática en decisiones que afectan bienes colectivos. En la Ley General del Ambiente se reconoce expresamente el derecho de toda persona a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de políticas y medidas relativas al ambiente, imponiendo además al Estado el deber de concertar con la sociedad civil las decisiones y acciones de gestión ambiental (artículo III del Título Preliminar). En atención a lo señalado, desde el plano constitucional, esta participación se articula con los derechos de intervención en asuntos públicos y de vida colectiva, lo cual resulta especialmente exigible en materia ambiental porque el ambiente no pertenece a un individuo, sino que constituye un interés público y un bien jurídico de titularidad difusa; esto significa que decidir sobre el ambiente sin participación real no solo es deficiente; es jurídicamente sospechoso, porque reduce la ciudadanía a mera espectadora de decisiones que pueden alterar irreversiblemente su territorio y su forma de vida.

Ahora bien, la participación ciudadana no puede entenderse como una formalidad procedimental, como, por ejemplo, una reunión, un aviso o un acta, sino como un derecho sustantivo cuyo contenido mínimo depende de la calidad de la información disponible. En otras palabras, si el derecho consiste en influir responsablemente en decisiones ambientales, entonces su presupuesto indispensable es el acceso oportuno a información veraz, suficiente, actual y comprensible, y esta lógica se refuerza en el marco reglamentario nacional, el D.S. N.º 002-2009-MINAM, en el cual se regula la transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación/consulta, evidenciando que el sistema peruano concibe la participación como un proceso que requiere condiciones de información y transparencia para ser real y no simbólico. Por lo tanto, cuando el Estado reduce la exigencia informativa en la etapa temprana del procedimiento, el resultado es predecible, la participación se mantiene en el papel, pero pierde capacidad de control social y de corrección temprana de errores técnicos, que es precisamente cuando aún es posible evitarlos.

Queda claro que esta exigencia de participación no es abstracta, pues el propio Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental la incorpora como obligación estructural del estudio, siendo la Ley N.º 27446 la que establece que el estudio ambiental debe contener, entre otros elementos, “el plan de participación ciudadana” elaborado por el proponente (artículo 10, literal d), esto muestra que el legislador entendió que la evaluación ambiental no se agota en cálculos técnicos internos, sino que requiere un diálogo público informado para mejorar la calidad de la decisión y reducir conflictividad. Por eso, desde mi postura, la participación no es un costo del procedimiento, sino que es un mecanismo de garantía, es decir, no se participa para legitimar decisiones ya tomadas, sino para incidir antes de que se adopten, aportando conocimiento local, alertas territoriales y observaciones que el expediente técnico muchas veces no captura.

En este contexto, la regulación del uso compartido de la línea base afecta de manera directa y sustancial el principio de participación ciudadana, porque altera el insumo esencial que convierte la participación en un derecho efectivo, que es, la información ambiental idónea. Pues, la participación ciudadana, para ser real y no meramente formal, exige que las personas y comunidades puedan conocer con precisión las condiciones ambientales actuales del territorio que será intervenido, y si la línea base utilizada no es específica del proyecto, no ha sido levantada para el área de influencia concreta o no refleja las condiciones ambientales vigentes, la ciudadanía participa sobre un diagnóstico incompleto, genérico o incluso equivocado. En tales condiciones, el debate público se construye sobre una representación distorsionada de la realidad ambiental, lo que impide una deliberación informada y reduce drásticamente la capacidad de incidencia ciudadana.

Y es aquí donde se configura el problema jurídico de fondo, en donde el derecho de participación se ejerce sin el material cognitivo mínimo que lo hace eficaz. Dado que, participar sin información adecuada equivale a participar a ciegas, pues, no se trata de una deficiencia menor del procedimiento, sino de una afectación sustantiva del derecho, de tal manera que la participación deja de cumplir su función preventiva, correctiva y

legitimadora. El Estado puede mantener formalmente espacios de participación (reuniones, talleres, publicaciones) pero si la información que los sustenta es insuficiente o desactualizada, dichos espacios se convierten en actos meramente formales, incapaces de influir de manera real en la decisión administrativa.

En consecuencia, esta situación implica que el Estado preserva la apariencia de participación ciudadana, pero vacía su contenido material, y cuando un derecho fundamental o un principio estructural del sistema se conserva solo en apariencia, lo que se ve comprometido no es únicamente ese derecho, sino la legitimidad misma de la decisión pública; pues, una decisión administrativa adoptada tras un proceso participativo deficiente no puede considerarse plenamente legítima, porque ha excluido a la ciudadanía de un debate informado sobre los impactos reales del proyecto, afectando la confianza pública en las instituciones ambientales.

Y este déficit se vuelve aún más evidente si se considera el contexto regional e internacional, pues, aun cuando el Perú no ha ratificado el Acuerdo de Escazú, resulta innegable que en América Latina se ha consolidado un estándar emergente de democracia ambiental, que exige participación efectiva, acceso oportuno a la información ambiental y protección de quienes intervienen en asuntos ambientales. Asimismo, diversas organizaciones especializadas, como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), han advertido que la no ratificación de dicho acuerdo refleja una brecha significativa en materia de derechos de acceso, particularmente en lo referido a la calidad de la información ambiental disponible para la ciudadanía. En este escenario, permitir evaluaciones sustentadas en líneas base reutilizadas profundiza dicha brecha y coloca al Estado en una posición regresiva frente a los estándares regionales de gobernanza ambiental.

Por ello, permitir decisiones administrativas basadas en líneas base compartidas no puede ser reducido a una simple falla técnica del procedimiento de certificación ambiental, sino que se trata, en realidad, de un retroceso en términos de gobernanza ambiental, pues debilita el control social, incrementa la desconfianza ciudadana y crea las condiciones para

la aparición de conflictos socioambientales. Resultando paradójico que aquello que se justifica en nombre de la eficiencia administrativa termina produciendo el efecto contrario, es decir, decisiones frágiles, socialmente cuestionadas y ambientalmente riesgosas, que comprometen tanto la sostenibilidad de los proyectos como la legitimidad del Estado en la gestión del ambiente.

Finalmente, conviene precisar, antes de abordar el principio precautorio, que si bien este se encuentra estrechamente vinculado al principio de prevención, ambos responden a supuestos jurídicos distintos y cumplen funciones complementarias dentro del sistema de protección ambiental, pues, mientras la prevención opera cuando los riesgos han sido identificados con un grado razonable de certeza, la precaución se activa precisamente cuando dicha certeza no existe, pero ocurren indicios suficientes de un posible daño grave o irreversible. Bajo este enfoque, esta distinción resulta fundamental, pues se demuestra que en el derecho ambiental no se tolera zonas de vacío decisorio, es decir, allí donde la prevención no alcanza por falta de información, la precaución impone un deber reforzado de protección. Es por esta razón que, cualquier regulación que incremente la incertidumbre en la fase de evaluación ambiental no solo debilita la prevención, sino que, activa la aplicación del principio precautorio.

Aclarada esta distinción, en lo que respecta específicamente al principio precautorio, su finalidad constitucional es proteger el ambiente frente a escenarios en los que existen indicios razonables de riesgo, pero aún no hay certeza científica completa; en esta línea, es sustancial mencionar que este principio se encuentra expresamente formulado en el Principio 15 de la Declaración de Río (1992), que ordena aplicar ampliamente el criterio de precaución y establece que, ante peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no debe usarse para postergar medidas eficaces; en el plano nacional, este principio se incorpora de manera directa en el artículo VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, y también como criterio rector en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, reforzando la idea de que la incertidumbre no habilita inacción,

sino mayor protección, esto significa que el Estado no puede esperar a estar seguro cuando el costo de equivocarse es el deterioro irreversible de ecosistemas o afectaciones graves a la salud de la población, por lo tanto, la base del principio precautorio parte de la idea de que, decidir tarde suele ser decidir mal.

Como ya se mencionaba, la diferencia de la prevención, que actúa cuando el riesgo está identificado con mayor claridad, la precaución opera precisamente en la zona gris del conocimiento científico, es por ello que su lógica jurídica no consiste en reducir requisitos, sino en elevar el estándar de información y control hasta donde sea razonable. De esta manera, el principio precautorio funciona como una regla de decisión pública ante señales de riesgo grave, en donde la autoridad debe adoptar medidas protectoras incluso si la evidencia no es concluyente, porque el sistema prioriza la evitación del daño sobre la tolerancia del riesgo. Incluso, esta comprensión sustancial también ha sido desarrollada en doctrina especializada en derecho administrativo ambiental peruano, pues, subraya que la precaución no equivale a arbitrariedad, sino a un mandato de prudencia institucional frente a riesgos de alta magnitud.

En este escenario, la línea base compartida se vuelve problemáticamente incompatible con la precaución, porque aumenta la incertidumbre en lugar de reducirla; entendiendo que la incertidumbre ambiental no solo se produce por falta de datos, sino por falta de pertinencia temporal y territorial; es decir, un dato puede existir, pero no describir el ecosistema tal como está hoy, ni las dinámicas locales del área de influencia concreta. Por lo tanto, cuando la regulación permite que la evaluación se sustente en una línea base no levantada para ese proyecto o no necesariamente actualizada, el Estado acepta decidir con un margen mayor de desconocimiento sobre variables críticas (agua, aire, biodiversidad, usos sociales del territorio, entre otros). En consecuencia, si se flexibiliza la línea base compartida, la incertidumbre se estaría institucionalizando.

Aquí se configura la contravención, ello pues, frente a incertidumbre, el derecho exige precaución; sin embargo, el uso compartido de línea base produce el efecto inverso, porque convierte la falta de certeza en un

argumento práctico para mantener el procedimiento andando con menos rigor, dicho de otro modo, la precaución obliga a tomar medidas eficaces para impedir degradación ambiental cuando hay peligro de daño grave o irreversible, aun sin certeza absoluta.

Pero si el Estado permite la aprobación basada en información potencialmente desfasada o genérica, no está adoptando medidas eficaces, sino que lo que está haciendo es trasladar el riesgo a los ecosistemas y comunidades, como si el riesgo fuera un costo aceptable del trámite, lo cual es inaceptable porque la incertidumbre debería reforzar la protección, no rebajar el estándar; de lo contrario, el principio precautorio queda reducido a una frase bonita en el papel, sin fuerza material sobre la decisión administrativa.

El enfoque de este principio no es solo doctrinal; sino que también en jurisprudencia, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido al principio precautorio como parte del núcleo del derecho ambiental peruano y lo ha vinculado al deber estatal de prevenir riesgos graves para el ambiente, la salud y la vida. Por consiguiente, si el máximo intérprete constitucional reconoce que este principio estructura la actuación estatal, entonces cualquier regulación infraconstitucional que reduzca los niveles de certeza exigibles en la fase decisoria debe ser examinada críticamente por su compatibilidad constitucional, porque puede degradar el estándar de protección que la Constitución exige.

En consecuencia, permitir el uso compartido de la línea base contraviene el principio precautorio porque invierte su lógica, donde la norma ambiental ordena prudencia reforzada, la regulación de promoción de inversión termina habilitando decisiones con menor certeza, y esto no solo incrementa el riesgo de daño grave o irreversible, sino que afecta el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: ambiental, porque se autorizan actividades con diagnóstico debilitado; social, porque se incrementa la probabilidad de afectaciones a comunidades y de conflictos; y económica, porque los costos de remediación, litigios, paralizaciones y pérdida de legitimidad institucional suelen ser mucho mayores que cualquier ahorro inicial. Así, desde esta postura, la línea base compartida

no es una simple herramienta de eficiencia, es un mecanismo que normaliza la incertidumbre, debilita el estándar constitucional de protección y vacía de contenido el principio precautorio en el punto exacto donde debía operar con mayor fuerza.

De lo expuesto se desprende que, al debilitar los instrumentos preventivos, reducir la calidad de la información ambiental y normalizar la incertidumbre en la toma de decisiones, la regulación del uso compartido de la línea base contraviene de manera concurrente los principios de prevención, participación ciudadana y precaución, afectando la finalidad constitucional que estos cumplen en la garantía del desarrollo sostenible.

En razón de ello, la línea base compartida produce un quiebre estructural en la gestión ambiental, pues desplaza el riesgo desde el Estado y el titular del proyecto hacia los ecosistemas, las comunidades y las generaciones futuras, siendo que esta contravención no solo compromete la protección del ambiente, sino que erosiona la legitimidad de las decisiones administrativas y debilita la confianza ciudadana en el sistema de certificación ambiental.

Resulta claro, entonces, que, la contrastación desarrollada permite evidenciar que la regulación del uso compartido de la línea base, introducida por la Ley N.º 30327, no constituye una modificación neutra ni meramente técnica del procedimiento de certificación ambiental; por el contrario, se ha demostrado que dicha regulación incide directamente en el núcleo de los principios que estructuran la gestión ambiental, al debilitar los instrumentos preventivos y reducir el estándar de información ambiental sobre el cual se adoptan decisiones públicas, pues, no se trata de una discrepancia interpretativa, sino de una contravención verificable a la lógica preventiva del ordenamiento ambiental, pues el Estado admite decisiones en contextos de información insuficiente, contrariando el deber de anticipación que exige el principio de prevención.

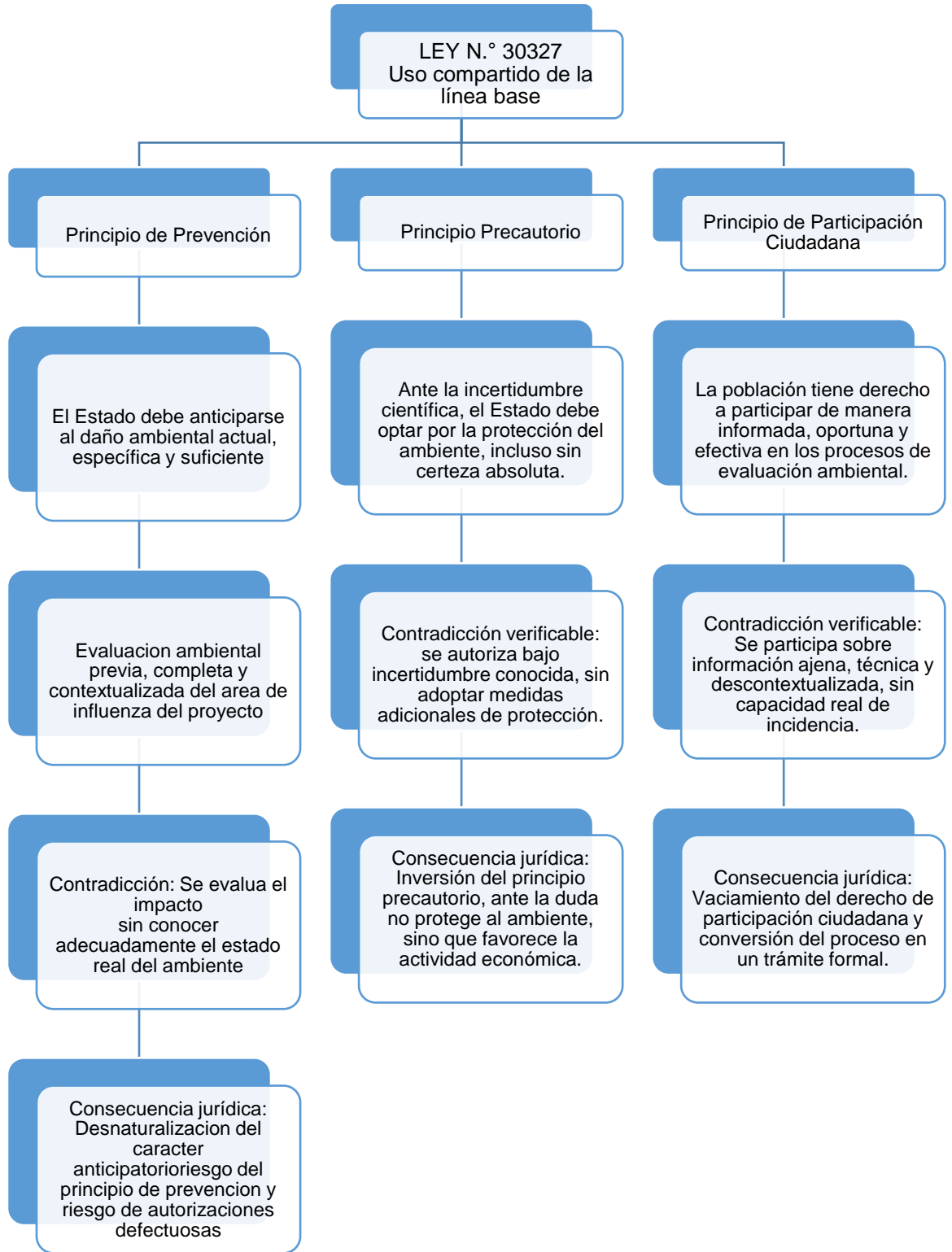
Asimismo, ha quedado acreditado que el uso compartido de la línea base afecta de manera sustantiva el principio de participación ciudadana, al vaciar de contenido el derecho de intervención informada en los procesos

de evaluación ambiental, siendo la participación, concebida como una garantía democrática y no como un trámite formal, pierde eficacia cuando se sustenta en diagnósticos ambientales incompletos o no representativos de la realidad territorial; en tales condiciones, el Estado conserva la apariencia de participación, pero priva a la ciudadanía de la posibilidad real de incidir en la decisión administrativa, lo que degrada la legitimidad del procedimiento y contradice el rol que dicho principio cumple en la gobernanza ambiental y en la prevención de conflictos socioambientales.

Ello conduce a sostener también que, esta regulación resulta igualmente incompatible con el principio precautorio, en tanto normaliza la incertidumbre en lugar de reforzar la protección frente a riesgos potencialmente graves o irreversibles; allí donde el derecho ambiental exige prudencia reforzada y elevación del estándar de información, la línea base compartida habilita decisiones con menor certeza, trasladando el riesgo ambiental hacia los ecosistemas, las comunidades y las generaciones futuras. De este modo, se afirma de manera clara y fundada, que la regulación del uso compartido de la línea base contraviene de forma directa y demostrable los principios de prevención, participación ciudadana y precaución, afectando el equilibrio del desarrollo sostenible y desnaturalizando el modelo constitucional de protección ambiental que el Estado está obligado a garantizar.

Esquema 2

Contravención de principios ambientales



Nota: Elaboración propia.

3.3. La vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado

El derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana se erige como una manifestación directa e indivisible de la dignidad de la persona, por lo que, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, la dignidad no constituye una noción retórica ni un principio meramente axiológico, sino el fundamento normativo que legitima la existencia, jerarquía y exigibilidad de los derechos fundamentales. En razón de ello, los derechos no se explican por la concesión del Estado, sino por la condición misma de persona, cuya dignidad exige condiciones materiales mínimas que hagan posible un desarrollo libre, saludable y sobre todo pleno.

Entonces, desde esta perspectiva, la dignidad humana impone al Estado no solo la obligación de respetar la autonomía individual, sino también el deber de garantizar un entorno vital compatible con la vida y la salud, ello en el entendido de que, no puede concebirse un ejercicio real de los derechos fundamentales si la persona se encuentra expuesta a entornos degradados, contaminados o ambientalmente inseguros, pues tales condiciones afectan directamente su integridad física, su bienestar psíquico y su proyecto de vida; en este sentido, el ambiente deja de ser un mero elemento externo o accesorio y se convierte en un presupuesto material de la dignidad humana.

En consecuencia, el ambiente no puede ser comprendido como un simple objeto de gestión administrativa ni como un recurso disponible para la explotación económica irrestricta; por el contrario, el entorno ambiental debe ser visto como aquel espacio vital en el que la persona se desarrolla, interactúa y ejerce sus derechos, razón por la cual su protección adquiere una relevancia constitucional inmediata, ya que, la degradación ambiental no es un daño abstracto o meramente ecológico, sino una afectación directa a la persona, en tanto compromete su derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal y a condiciones mínimas de bienestar.

En atención a lo señalado, resulta jurídicamente insostenible subordinar la protección del ambiente a una lógica exclusiva de crecimiento económico o eficiencia administrativa. Pues, cuando el Estado adopta decisiones normativas que priorizan intereses económicos sin considerar adecuadamente sus impactos ambientales, no solo incurre en una deficiente política pública, sino que desconoce el vínculo estructural entre dignidad humana y ambiente sano; por lo que, en este punto, la crítica constitucional resulta necesaria, dado que, un modelo de desarrollo que sacrifica el entorno ambiental en nombre del crecimiento económico termina vaciando de contenido real la dignidad de la persona, reduciéndola a una noción formal carente de protección efectiva.

Desde esta perspectiva, es precisamente esta relación entre dignidad y ambiente la que permite evaluar la legitimidad de una actuación estatal, dado que, si la dignidad humana exige condiciones materiales que hagan posible una vida saludable, entonces el Estado no puede adoptar normas que debiliten los mecanismos de prevención del daño ambiental ni que reduzcan los estándares de protección del entorno; toda vez que, cualquier regulación que tolere riesgos ambientales injustificados o que relativice la calidad de la información ambiental utilizada para la toma de decisiones públicas resulta incompatible con el deber estatal de garantizar la dignidad de la persona.

Asimismo, la centralidad que tiene la dignidad humana impide concebir el derecho a un ambiente equilibrado como un interés difuso de menor jerarquía frente a otros derechos o intereses constitucionales; por el contrario, este derecho posee una dimensión estructural, en tanto condiciona el ejercicio efectivo de múltiples derechos fundamentales. Por cuanto, la protección del ambiente no responde únicamente a una lógica ecológica o conservacionista, sino a una exigencia constitucional orientada a preservar las condiciones mínimas que hacen posible la vida digna en sociedad.

En este sentido, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado no puede ser relativizado ni postergado bajo el argumento de la necesidad de promover la inversión o acelerar procedimientos administrativos (Tal como

se señala en la Ley N.º 30327) cuando el Estado opta por flexibilizar los estándares ambientales o reducir las exigencias técnicas en nombre de la eficiencia, traslada los costos ambientales y sociales a las personas y comunidades, afectando de manera directa su dignidad y su derecho a un desarrollo saludable. Por lo tanto, en el marco de lo expuesto, esta lógica resulta contraria a los fundamentos del Estado Constitucional, en el cual la economía debe estar al servicio de la persona y no la persona al servicio de la economía.

Por consiguiente, reconocer el derecho a un ambiente equilibrado como una manifestación directa de la dignidad humana implica asumir que el Estado se encuentra constitucionalmente obligado a priorizar la protección del entorno vital frente a decisiones normativas que puedan comprometerlo, y este deber no es programático ni discrecional, sino exigible y verificable, especialmente cuando se analizan normas que inciden directamente en la evaluación y gestión de impactos ambientales.

Entonces, la afectación del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado no puede analizarse de manera aislada, sino en conexión directa con la desnaturalización de la política de gestión ambiental y la contravención de los principios ambientales previamente desarrollados, ello en el entendido de que cuando el Estado flexibiliza los instrumentos de evaluación ambiental en favor de la celeridad administrativa y la promoción de la inversión, se debilita el sistema de protección ambiental en su conjunto; y así, esta debilitación adquiere especial gravedad cuando se proyecta sobre un derecho fundamental expresamente reconocido por la Constitución, cuya tutela no puede ser relativizada sin afectar el núcleo del Estado Constitucional de Derecho.

Específicamente el artículo 2, numeral 22, de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, sin embargo, cabe resaltar que este reconocimiento constitucional no puede ser entendido como una cláusula meramente declarativa ni como una directriz programática de cumplimiento diferido. Ante esto, el Tribunal Constitucional ha sido claro al precisar que se trata de un derecho fundamental plenamente exigible, cuya

tutela resulta indispensable para la realización efectiva de la dignidad humana; en tal sentido, cualquier actuación estatal que relativice su protección, ya sea por razones de eficiencia administrativa o promoción económica, deviene constitucionalmente reprochable. Es así que, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0048-2004-AI/TC, el Tribunal sostuvo que la protección del ambiente constituye una condición necesaria para la vigencia real de otros derechos fundamentales, como la vida y la salud, lo que impone al Estado la obligación ineludible de adoptar medidas concretas y preventivas frente al deterioro ambiental. En consecuencia, el incumplimiento de este deber no representa una simple deficiencia en la política pública, sino una afectación directa al contenido esencial de los derechos fundamentales, incompatible con los principios que rigen el Estado Constitucional de Derecho.

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional ha desarrollado una concepción amplia y exigente del derecho al ambiente, al reconocer que este posee una dimensión subjetiva y una dimensión objetiva, cuya observancia resulta obligatoria para todos los poderes públicos. Es así que, en el Expediente N.º 00025-2009-PI/TC, el Tribunal precisó que el derecho a un ambiente equilibrado no solo faculta a las personas a exigir su protección frente a actos lesivos concretos, sino que impone al Estado un deber constitucional de orientación de su actuación normativa y administrativa, conforme a criterios de sostenibilidad, prevención y protección ambiental. Desde esta perspectiva, el derecho al ambiente no puede ser tratado como un interés secundario ni susceptible de flexibilización discrecional, pues opera como un parámetro de validez constitucional de las normas, particularmente de aquellas que regulan actividades con potencial impacto ambiental, en consecuencia, toda disposición que se aparte de estos criterios no solo evidencia una deficiente técnica legislativa, sino que resulta constitucionalmente cuestionable, al desconocer la función estructural que cumple este derecho dentro del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, la dimensión objetiva del derecho a un ambiente equilibrado adquiere una relevancia decisiva en el ejercicio de la potestad normativa

del Estado, en tanto los derechos fundamentales, lejos de limitarse a la protección de intereses individuales, estructuran el ordenamiento jurídico y condicionan de manera vinculante la actuación de los poderes públicos; en este sentido, el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que el legislador y la administración no gozan de una libertad irrestricta al regular materias con incidencia ambiental. Es así que, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 03343-2007-PA/TC, el Tribunal precisó que el Estado no puede dictar normas que, aun persiguiendo fines formalmente legítimos como el desarrollo económico, generen riesgos desproporcionados o injustificados para el ambiente, pues ello supone una vulneración indirecta de los derechos fundamentales. En consecuencia, toda regulación que priorice el crecimiento económico sin una evaluación rigurosa de sus impactos ambientales desconoce los límites materiales impuestos por la Constitución, evidenciando una actuación estatal incompatible con el carácter vinculante de los derechos fundamentales y con el modelo de Estado Constitucional de Derecho.

De igual forma, el Tribunal Constitucional ha establecido una relación directa e ineludible entre el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y el principio de prevención, precisando que la tutela constitucional del ambiente exige una actuación estatal anticipada, diligente y rigurosa, y no una intervención tardía o meramente reactiva frente al daño ya producido. Así, en el Expediente N.º 00017-2008-PI/TC, el Tribunal sostuvo que la protección ambiental debe orientarse prioritariamente a evitar la producción del daño, en especial cuando este puede ser grave o irreversible, lo que impone al Estado el deber de fortalecer los mecanismos de evaluación previa de impactos ambientales. Entonces, desde esta perspectiva, cualquier regulación que reduzca la exigencia, calidad o actualidad de la información ambiental utilizada para la toma de decisiones públicas resulta constitucionalmente inadmisibles, pues traslada el riesgo ambiental a la sociedad y convierte al daño en un costo asumido por las personas y comunidades afectadas. Por lo tanto, una norma que flexibiliza los instrumentos de evaluación ambiental no solo contraviene el principio de prevención, sino que vacía de contenido el derecho fundamental al

ambiente, al sustituir la protección anticipada por una lógica de tolerancia al riesgo incompatible con el Estado Constitucional de Derecho.

Desde esta perspectiva, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado no puede ser reducido a un interés difuso de menor jerarquía frente a objetivos económicos o administrativos, pues como se ha mostrado, el Tribunal Constitucional ha sido enfático al señalar que el crecimiento económico y la promoción de la inversión no constituyen fines absolutos, sino que deben desarrollarse en armonía con los derechos fundamentales y los principios constitucionales; es más, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 00010-2010-PI/TC, el Tribunal afirmó que el modelo de economía social de mercado adoptado por la Constitución exige que la actividad económica se encuentre subordinada al respeto de la dignidad humana y a la protección del ambiente.

De esta manera, resulta constitucionalmente reprochable que el Estado adopte normas que, bajo el pretexto de optimizar procedimientos o incentivar la inversión, reduzcan los estándares de protección ambiental y comprometan la calidad de los instrumentos de gestión ambiental.

En consecuencia, a la luz del desarrollo constitucional y jurisprudencial del derecho a gozar de un ambiente equilibrado, se advierte que cualquier regulación que debilite los mecanismos de prevención del daño ambiental, reduzca la exigencia de información actualizada o priorice intereses económicos sobre la protección del entorno resulta incompatible con la Constitución; y este marco jurisprudencial constituye el parámetro de contrastación que permitirá demostrar, en los apartados siguientes, que la regulación del uso compartido de la línea base vulnera el derecho fundamental al ambiente, al apartarse de los estándares constitucionales fijados por el Tribunal Constitucional.

La jurisprudencia constitucional analizada en el apartado precedente permite advertir que el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado no se agota en el texto constitucional ni en su desarrollo interno, sino que se proyecta y fortalece a partir de los estándares internacionales de protección de los derechos humanos y en efecto, tal como ha señalado

el propio Tribunal Constitucional, la interpretación de los derechos fundamentales no puede realizarse de manera aislada ni restrictiva, sino que esta, debe desarrollarse en armonía con los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Entonces, en este contexto, cualquier regulación interna que debilite la protección ambiental debe ser contrastada no solo con la Constitución, sino también con el estándar internacional que integra el contenido constitucionalmente protegido del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

En el ámbito internacional, el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible ha sido reconocido de manera progresiva como un derecho fundamental autónomo, estrechamente vinculado a la dignidad humana y al goce efectivo de otros derechos esenciales; así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 76/300, reconoció expresamente este derecho, estableciendo que los Estados tienen la obligación de garantizar un entorno ambiental que permita a las personas vivir con dignidad.

Es por esto que el Tribunal Constitucional peruano ha recogido este enfoque al sostener que los tratados internacionales sobre derechos humanos forman parte del parámetro de control de constitucionalidad, tal como se menciona en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0025-2005-PI/TC, en donde el Tribunal afirmó que los derechos fundamentales deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales ratificados por el Perú, ampliando su contenido y alcance. De esta manera, ello implica que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado debe ser entendido conforme a los estándares internacionales que enfatizan la prevención del daño, la adopción de decisiones informadas y la protección de las generaciones futuras.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho al ambiente se encuentra estrechamente vinculado con el principio de desarrollo sostenible, el cual además ha sido consolidado en el derecho internacional como un criterio rector de la actuación estatal, es así que, en la sentencia del Expediente N.º 00010-2010-PI/TC, el Tribunal sostuvo que el desarrollo económico no puede ser concebido de manera aislada, sino

que debe integrarse con la protección del ambiente y el bienestar social. De esta manera, se entiende que, el Estado no puede adoptar normas que privilegien de manera desproporcionada la dimensión económica en detrimento de la protección ambiental, ya que ello resulta incompatible tanto con la Constitución como con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

En tal sentido, este estándar internacional refuerza la exigencia de una actuación estatal preventiva y rigurosa, y resulta particularmente relevante para evaluar la constitucionalidad de normas que flexibilizan los instrumentos de evaluación ambiental. Por lo tanto, desde esta óptica, la adopción de regulaciones internas que debilitan los mecanismos de evaluación previa de impactos ambientales no solo contraviene la jurisprudencia constitucional interna, sino que desconoce abiertamente el estándar internacional de protección del derecho al ambiente.

Entonces, del desarrollo internacional del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y de su recepción por la jurisprudencia constitucional se desprende con claridad que la protección ambiental no constituye un objetivo programático ni una política pública sujeta a amplios márgenes de discrecionalidad legislativa, sino un derecho fundamental con un contenido exigible y verificable; pues, este marco normativo y jurisprudencial impone al Estado la obligación de traducir los estándares constitucionales e internacionales en decisiones normativas concretas, coherentes con la prevención del daño ambiental y con el principio de desarrollo sostenible. A partir de lo señalado, es pertinente avanzar un paso más, es decir, no basta con afirmar la existencia del derecho ni su reconocimiento jurisprudencial, sino que resulta imprescindible delimitar su contenido constitucionalmente protegido, a fin de contar con un parámetro material que permita evaluar si la regulación del uso compartido de la línea base respeta o vulnera dicho derecho; de ahí que, desde esta necesidad de concreción dogmática que se aborda, a continuación, la construcción del contenido esencial del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.

En virtud de lo desarrollado, corresponde ahora delimitar el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a gozar de un

ambiente equilibrado no como un catálogo puramente formal, sino como un parámetro de control frente a normas que, bajo la retórica de “eficiencia” o “promoción de inversión”, debilitan la tutela ambiental, pues se entiende que, si el derecho al ambiente tiene un contenido esencial exigible, entonces ninguna ley ordinaria puede reducirlo indirectamente mediante atajos procedimentales o reducciones informativas, porque ello equivale a permitir que el Estado cumpla solo “en papel” y falle en lo único que importa constitucionalmente que es la protección real de la persona, los ecosistemas y las generaciones futuras.

Bajo esta perspectiva, para sostener esta construcción, resulta útil partir de una premisa metodológica que es: así como el derecho al debido proceso se concreta en contenidos internos (defensa, prueba, juez natural, etc.), el derecho al ambiente también debe concretarse en elementos exigibles que el Estado no puede vaciar sin vulnerarlo, por consiguiente, bajo este enfoque, y siguiendo esta lógica, el contenido esencial se identifica a partir de necesidades prácticas y reales del ser humano y su dignidad, y se vuelve límite a pretensiones legislativas y administrativas. De ahí que, esta forma de construir contenido constitucionalmente protegido aparece en el marco conceptual que empleas (Roque Julca, 2021, p.76), donde la dignidad funciona como criterio para determinar el contenido esencial de derechos y para imponer límites materiales al legislador y a la administración.

En términos constitucionales, el derecho al ambiente tiene una dimensión subjetiva (la persona exige tutela de su entorno vital) y una dimensión objetiva (el derecho funciona como principio/deber que orienta y limita la actuación estatal), de este modo, se podría decir que la clave, es entender que el componente objetivo no es retórico, sino un mandato de conducta para el Estado al diseñar normas y procedimientos, especialmente en certificación ambiental, donde se autorizan actividades con potencial daño significativo. Es por ello que, una ley que reduce el estándar preventivo o degrada la calidad de la información ambiental no solo afecta una técnica administrativa, sino que compromete el componente objetivo del derecho y, asimismo debilita su componente subjetivo; es por tal motivo que, el Tribunal Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho

al ambiente y su conexión estructural con condiciones necesarias para el desarrollo de la vida humana, reforzando que su tutela no puede tratarse como secundaria.

Desde esta base, el primer elemento del contenido protegido es el deber del Estado de contar con políticas de gestión ambiental eficientes y preventivas, cabe resaltar que esto no significa “tener normas” o “tener instituciones” en abstracto; significa que el Estado debe organizar su actuación para evitar que el daño ocurra, no para reaccionar cuando ya es tarde; de esta manera, la prevención es la lógica madre del sistema de evaluación de impacto ambiental, es más, el propio Reglamento del SEIA fue concebido para la identificación, prevención y corrección anticipada de impactos negativos derivados de proyectos de inversión, por tanto, si la política pública ambiental se estructura preventivamente, no es constitucionalmente aceptable que una norma de promoción de inversiones reoriente el sistema hacia una lógica permisiva o de tolerancia al riesgo; dado que, si el Estado permite decidir con diagnósticos debilitados, deja de prevenir y empieza a administrar daños, ocasionando un giro incompatible con el contenido protegido del derecho al ambiente y con la finalidad misma del SEIA.

Teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional – Exp. N.º 00010-2010-PI/TC, el segundo elemento es la obligación de dictar normas coherentes con el desarrollo sostenible, equilibrando ambiente–economía–sociedad; aquí la crítica debe ser frontal, es decir, el desarrollo sostenible no es una consigna decorativa para justificar inversión; sino que es un criterio constitucional-material que impide que el eje económico colonice a los otros dos ámbitos. De lo anteriormente expuesto, se advierte que el problema no es promover inversión, sino promoverla sin coherencia con este equilibrio tripartito, generando así conflictos, judicialización, costos de remediación y pérdida de legitimidad institucional; es por ello que, la coherencia normativa exigida por el desarrollo sostenible implica que el legislador no puede diseñar atajos que sacrifiquen el eje ambiental para acelerar el eje económico, porque esa asimetría rompe la idea de

sostenibilidad y termina afectando también la dimensión social (tal como las comunidades, afectando su salud, agua, territorio).

El tercer elemento vendría a ser la garantía de decisiones sustentadas en información actualizada, científica y contextualizada, sobre todo en certificación ambiental, ya que, en materia ambiental, decidir sin información robusta equivale a decidir a ciegas, y eso es constitucionalmente reprochable porque traslada el riesgo a la población y a los ecosistemas. En este marco, se tiene a la línea base, que, por definición, es un diagnóstico del área de influencia antes del proyecto, que permite inferir cambios y medir impactos; por lo que, si se reutiliza información que no refleja la realidad ambiental vigente, se debilita el corazón del instrumento de evaluación. Es más, en el plano internacional, esta exigencia de evaluación previa está reconocida como estándar, pues, la Declaración de Río establece que debe emprenderse evaluación de impacto ambiental para actividades propuestas con probable impacto adverso significativo. Por tanto, el contenido protegido del derecho al ambiente incluye, necesariamente, la calidad y actualización de la información que soporta la decisión estatal de aprobar proyectos, porque sin ello la prevención vendría a ser pura ficción normativa.

El cuarto elemento es la protección efectiva de recursos naturales esenciales (agua, suelo, ecosistemas) frente a actividades económicas degradantes; este punto no es abstracto, pues, la afectación de agua y ecosistemas suele ser grave, acumulativa y muchas veces irreversible, lo que vuelve más exigente el estándar de cuidado estatal; más aún, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el derecho al ambiente supone obligaciones estatales de protección y de creación de condiciones mínimas para el desarrollo humano; incluso ha señalado que, en ámbitos urbanos, el derecho implica estándares mínimos que posibiliten el desarrollo (por ejemplo, áreas verdes), lo que evidencia que el contenido protegido no se limita a no contaminar, sino también a garantizar condiciones ambientales mínimas y funcionales para una vida digna; por lo tanto, si el Estado acepta decisiones con diagnósticos debilitados, la protección de recursos

esenciales se convierte en una promesa vacía y la tutela constitucional se vuelve meramente formal.

Finalmente, el quinto elemento es la salvaguarda del entorno vital de personas y comunidades, asegurando así las condiciones ambientales que permitan una vida saludable y digna, dado que, el Perú es un país con alta conflictividad socioambiental, este componente exige que el Estado asuma seriamente su rol de garante, porque cuando las evaluaciones se perciben débiles o genéricas, se refuerza la idea de que el interés económico prevalece sobre la vida cotidiana de las comunidades; teniendo en cuenta que el problema que la reducción del estándar preventivo no elimina riesgos, sino que los desplaza y amplifica, generando así conflictos, judicialización y paralizaciones. Por esta razón, el contenido protegido del derecho al ambiente incluye la obligación estatal de diseñar procedimientos de certificación que sean creíbles, verificables y sustentados en la realidad, porque la legitimidad democrática de decisiones ambientales también es parte de la protección efectiva del entorno vital.

Delimitados estos cinco elementos, se advierte que el contenido constitucionalmente protegido del derecho al ambiente no es una lista arbitraria, sino la derivación coherente de: su carácter fundamental; su función estructural como presupuesto del ejercicio de otros derechos; y su dimensión objetiva como deber estatal de prevención y sostenibilidad, por lo tanto, en este marco, el Estado no puede cumplir el derecho al ambiente con fórmulas mínimas o trámites simplificados si, materialmente, esos atajos reducen la calidad del diagnóstico, elevan la incertidumbre y degradan la prevención. Aunado a ello, a nivel internacional, además, se refuerza la idea de que existe un derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible, lo que eleva el estándar de exigencia política y jurídica que los Estados deben fortalecer, no debilitar, la arquitectura institucional y normativa que hace posible esa tutela.

Con estos parámetros, la crítica a la Ley N.º 30327 (uso compartido de línea base) deja de ser una simple opinión ambientalista y se vuelve una conclusión constitucionalmente verificable, en donde, una norma que habilita reutilización de información ambiental introduce un incentivo

estructural a decidir con menor certeza, porque traslada al procedimiento una lógica de optimización de tiempo/costo que es ajena a la esencia preventiva de la certificación ambiental; asimismo, el texto legal evidencia esa finalidad de simplificación para promover inversiones y permitir el uso compartido bajo ciertas condiciones; precisamente por ello, la contrastación debe ser estricta, es decir, si el contenido protegido exige información actualizada y contextual, y el Estado debe prevenir el daño, entonces toda habilitación normativa que normalice diagnósticos no construidos específicamente para el nuevo proyecto tensiona (y en la práctica vulnera) el núcleo del derecho al ambiente sano y equilibrado. Es por tal motivo que este contenido, ya delimitado, será el parámetro inmediato para demostrar, cómo el artículo sobre línea base compartida quiebra cada uno de estos elementos y vulnera el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.

Entonces, a partir de lo desarrollado, el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado no puede quedar en una proclamación abstracta, sino que debe medirse frente a deberes estatales concretos (prevención, sostenibilidad, información actualizada, protección de recursos esenciales y salvaguarda del entorno vital), siendo que ese contenido esencial funciona aquí como parámetro inmediato de control, pues en una contrastación constitucional no basta identificar la finalidad económica de una ley, sino verificar si el diseño normativo mantiene o quiebra el estándar que la Constitución exige para proteger el ambiente y, con ello, la dignidad humana; en ese marco, el análisis no se orienta a qué tan útil resulta la norma para promover inversiones, sino a determinar si, en la práctica y por su estructura, disminuye las garantías preventivas que integran el contenido constitucionalmente protegido del derecho al ambiente.

Con ese parámetro, el primer quiebre aparece cuando el Estado sustituye la prevención por la simplificación, siendo la Ley N.º 30327 la cual habilita el uso compartido (o uso parcial) de una línea base preexistente bajo ciertas condiciones (por ejemplo, exigencias temporales y de ubicación), lo que evidencia una apuesta normativa por reducir costos y tiempos de elaboración del instrumento ambiental; sin embargo, esta lógica es

problemática desde el contenido esencial del derecho, es por ello que, el SEIA y su reglamentación definen la evaluación de impactos como un sistema orientado a la identificación y prevención (no solo corrección) anticipada de impactos ambientales. Entonces, si la prevención es el eje del sistema, una norma que incentiva el uso de diagnósticos ya elaborados (por definición no concebidos para el nuevo proyecto) introduce un riesgo estructural, al desplazar el estándar desde conocer el ambiente actual para prevenir el daño hacia aprovechar información existente para acelerar la decisión, lo cual es constitucionalmente reprochable cuando se trata de un derecho fundamental.

El segundo quiebre se observa en el elemento de coherencia con el desarrollo sostenible, porque el uso compartido revela una priorización normativa que no integra equilibradamente los tres ejes (ambiental, social y económico), sino que jerarquiza lo económico mediante la reducción de exigencias técnicas, incluso la propia finalidad de la Ley N.º 30327 se vincula a la promoción de inversiones y a la optimización de procedimientos, y aunque la norma enuncia el desarrollo sostenible como horizonte, su diseño (al permitir reutilización de línea base) opera como un mecanismo de debilitamiento indirecto del componente ambiental de este triángulo de sostenibilidad. Por lo tanto, aquí no interesa el discurso justificatorio, sino el efecto, ya que, cuando el legislador crea reglas que facilitan la viabilidad administrativa del proyecto sin reforzar simultáneamente garantías ambientales equivalentes, se produce un desequilibrio material incompatible con el contenido constitucionalmente protegido del derecho al ambiente.

El tercer quiebre recae sobre el elemento “decisiones basadas en información actualizada, científica y contextualizada”, para esto se debe tener en cuenta que en el derecho internacional ambiental, la evaluación de impacto ambiental es un estándar exigible para actividades con probable impacto negativo considerable (Principio 17 de la Declaración de Río), de manera que si el estándar es evaluar con rigor para decidir informadamente, entonces permitir la reutilización de una línea base preexistente (aun con condiciones) abre la puerta a que la decisión pública

se sustente en información que puede no reflejar la realidad ambiental vigente, especialmente en contextos de cambios acelerados del territorio y acumulación de presiones ambientales. Sin embargo, aunque el reglamento del Título II (D.S. N.º 005-2016-MINAM) sostiene que el uso compartido busca facilitar la elaboración del instrumento y que no exime de incorporar información en la nueva línea base, su propia finalidad confiesa el eje del mecanismo: facilitar el trámite, no profundizar el diagnóstico. Es decir, facilitar no es un valor suficiente cuando se trata de un derecho fundamental cuyo núcleo es preventivo: la actualización y especificidad del diagnóstico no es un lujo técnico, sino una condición de validez de la decisión estatal.

Ya en el contraste directo, el artículo 6 de la Ley N.º 30327 evidencia una ruptura significativa del deber estatal de protección ambiental, porque autoriza la reutilización de información elaborada para proyectos anteriores y, con ello, reconfigura el estándar de tutela. De modo que, esta permisividad debe ser leída a la luz del propio Tribunal Constitucional, que ha señalado que el contenido constitucionalmente protegido del derecho al ambiente comprende, al menos, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y el derecho a que ese ambiente se preserve. Por consiguiente, si el Estado habilita decisiones con diagnósticos no actuales o no específicamente contruidos para el nuevo proyecto, el deber de preservación se debilita por diseño, en el entendido de que, la preservación exige conocimiento actualizado del estado del ambiente y de las presiones existentes; sin ese conocimiento, el Estado no preserva, sino que apuesta; y en materia de derechos fundamentales, apostar con el ambiente no es neutral, es trasladar el riesgo a las personas, comunidades y ecosistemas.

Esta lógica normativa, además, desnaturaliza el derecho al ambiente porque reduce la gestión ambiental a un instrumento de viabilización administrativa, en lugar de tratarla como una garantía sustantiva; es más, el propio marco del SEIA enfatiza la prevención y corrección anticipada de impactos; por tanto, una regulación que introduce incentivos para abreviar la construcción del diagnóstico base compromete la calidad del estudio y afecta la capacidad real del Estado para cumplir su deber de protección. En

simples palabras, el problema no es usar información previa como apoyo técnico (lo cual podría ser razonable si fuera estrictamente complementario), sino convertir esa reutilización en un mecanismo legal habilitante dentro del proceso de certificación, porque ello incentiva decisiones menos rigurosas justo donde el derecho fundamental exige máxima diligencia.

En consecuencia, al contrastar el contenido constitucionalmente protegido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado con el régimen de uso compartido de línea base, se concluye que la norma prioriza la celeridad y la promoción de la inversión por encima del estándar preventivo y de información actualizada que exige la tutela constitucional del ambiente; lo cual implica que el Estado no actúa como garante del derecho fundamental, sino como facilitador de un diseño procedimental que tolera incertidumbre y normaliza riesgos. Por tanto, la regulación del artículo 6 de la Ley N.º 30327 vulnera el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado, al quebrar el deber de preservación, degradar la racionalidad preventiva de la certificación ambiental y subordinar el estándar ambiental a objetivos económicos, confirmándose el sentido de la hipótesis específica desarrollada en esta investigación.

Lo demostrado en los párrafos anteriores no se agota en una infracción técnica del procedimiento ambiental, sino que revela un problema constitucional mayor, que es que la regulación del uso compartido de la línea base altera el estándar de tutela ambiental desde su raíz y, por ello, rompe el equilibrio que exige el desarrollo sostenible; en otras palabras, el quiebre del contenido constitucionalmente protegido del derecho al ambiente (prevención, información actualizada, protección de recursos esenciales, entorno vital) no es un efecto colateral, sino la consecuencia previsible de una norma que, por diseño, prioriza la aceleración del procedimiento y la promoción de inversiones. Esa priorización es justamente lo que sostiene la idea de que aquí no se discute la conveniencia administrativa, sino la compatibilidad material de la ley con el deber estatal de proteger el ambiente como condición del desarrollo humano.

En efecto, el principio de desarrollo sostenible exige que la protección del ambiente sea parte integrante del proceso de desarrollo y no un anexo sacrificial que se activa después del daño. De esta manera, este estándar está expresamente formulado en la Declaración de Río, al señalar que, para alcanzar el desarrollo sostenible, la protección ambiental debe integrarse en el proceso de desarrollo y no tratarse aisladamente; a su vez, el enfoque de los tres pilares (ambiental, social y económico) refleja que sostenibilidad no significa crecimiento económico rápido, sino crecimiento compatible con la preservación del entorno y con el bienestar social. En esa lógica, cualquier norma que facilite inversiones debilitando instrumentos preventivos no es sostenible, sino que es desarrollo parcial, desequilibrado y constitucionalmente sospechoso.

Bajo ese parámetro, la Ley N.º 30327 evidencia una tensión estructural, pues, aunque se presenta como una ley para promover inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, su arquitectura normativa introduce medidas de simplificación y optimización que, en materia ambiental, pueden operar como reducción de exigencias sustantivas. En tal virtud, la crítica constitucional aquí es inevitable, dado que, cuando el legislador disminuye el estándar de información y diagnóstico ambiental para ganar velocidad, inclina la balanza hacia el eje económico y deja al eje ambiental en un plano subordinado, vaciando el desarrollo sostenible de su sentido normativo.

Y esta situación es especialmente grave porque el desarrollo sostenible, en sede constitucional, no se satisface con una finalidad enunciada (“promover inversión con sostenibilidad”), sino con un diseño normativo que preserve el equilibrio de los tres ejes en la práctica, así, el problema del artículo sobre línea base compartida no es que el Estado use información previa como referencia (lo cual podría ser metodológicamente admisible como insumo complementario), sino que habilite legalmente un mecanismo que incentiva decisiones con menor exigencia de actualización y especificidad, justo donde el derecho fundamental al ambiente demanda máxima diligencia. De este modo, la sostenibilidad queda reducida a una etiqueta justificatoria,

mientras la regla operativa del sistema se desplaza hacia la eficiencia económica.

Además, este giro entra en tensión con estándares internacionales de derechos humanos, pues, la Corte Interamericana, en la OC-23/17, ha enfatizado obligaciones estatales de prevención de daños ambientales significativos, incluyendo el deber de regular, supervisar y exigir evaluaciones de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo; entonces, si el estándar es fortalecer la prevención con información suficiente y evaluación previa rigurosa, una norma que facilita reutilizaciones de diagnósticos (por más condiciones formales que imponga) se aleja del deber de prevención, pudiendo así los proyectos de inversión afectar ecosistemas y comunidades; en consecuencia, la crítica aquí es de fondo, en virtud de que el Estado no puede proclamar sostenibilidad y, al mismo tiempo, introducir incentivos normativos para decidir con menor certeza ambiental.

Esta incompatibilidad con el desarrollo sostenible incide directamente en las dos dimensiones del derecho al ambiente, por un lado, afecta la dimensión objetiva, porque debilita la función del derecho al ambiente como principio rector y límite material de la actuación estatal: el Estado pasa de garante preventivo a facilitador de tramitación. Por otro lado, compromete la dimensión subjetiva, porque el resultado práctico es colocar a las personas y comunidades en una situación de mayor vulnerabilidad frente a riesgos ambientales, y si el diagnóstico no es plenamente actualizado y contextualizado, la protección de agua, suelo, biodiversidad y salud se vuelve menos efectiva, y el derecho a vivir en un entorno sano se convierte en una promesa frágil.

En consecuencia, se demuestra que la regulación contenida en el artículo 6 de la Ley N.º 30327 vulnera el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado, al desconocer su contenido constitucionalmente protegido y anteponer intereses económicos a la tutela efectiva de los derechos fundamentales, confirmándose así la hipótesis específica planteada en la presente investigación.

Esquema 3

Derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.



Nota: Elaboración propia.

Esquema 4

Vulneración del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.

QUIEBRE NORMATIVO POR LA LEY N.º 30327	
<p>El artículo 6 (uso compartido de la línea base):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioriza celeridad administrativa y promoción de inversión • Permite decisiones con información no plenamente actualizada • Reduce el estándar preventivo • Debilita la certificación ambiental • Traslada el riesgo ambiental a personas y ecosistemas 	<p>La vulneración ocurre porque:</p> <p>El contenido del derecho está delimitado ✓</p> <p>El Estado tiene deberes claros ✓</p> <p>La ley impide cumplir esos deberes ✗</p> <p><input type="checkbox"/> Cuando el deber estatal se quiebra, el derecho se vulnera.</p>

Nota: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta la contrastación y en relación a la hipótesis y cada uno de los objetivos, se concluye lo siguiente:

1. A partir de la contrastación de la hipótesis, se advierte que la finalidad económica y procedimental no resulta jurídicamente neutra, pues al permitir que la línea base ambiental sea reutilizada en nuevos proyectos, incluso cuando no haya sido elaborada específicamente para estos, se debilita la función preventiva de la gestión ambiental, en consecuencia, se confirma la primera consecuencia jurídica planteada en la hipótesis: la regulación del uso compartido de la línea base desnaturaliza la política de gestión ambiental.
2. Respecto al segundo objetivo específico, se concluye que la línea base no constituye un simple dato técnico reutilizable, sino un presupuesto jurídico y ambiental indispensable para conocer el estado real, actual y específico del área de influencia de un proyecto antes de su ejecución; no obstante, la contrastación desarrollada demuestra que el uso compartido de la línea base altera dicha naturaleza, porque convierte un instrumento diseñado para reflejar condiciones ambientales concretas en un insumo generalizable para otros proyectos.
3. Respecto al tercer objetivo específico, vinculado con analizar la naturaleza jurídica de los requisitos legales para la certificación ambiental, se concluye que dichos requisitos no deben entenderse como meras formalidades administrativas, sino como garantías jurídicas orientadas a asegurar que todo proyecto de inversión sea evaluado con rigor técnico, información actualizada y respeto por los derechos fundamentales, sin embargo, conforme a la contrastación de la hipótesis, el artículo 6 de la Ley N.º 30327 debilita estos requisitos al permitir que la certificación ambiental pueda sustentarse en información no plenamente actual, específica ni suficiente, confirmándose la tercera consecuencia jurídica planteada, que la regulación del uso compartido de la línea base vulnera el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado.

RECOMENDACIONES

1. Al Poder Ejecutivo, a través de las entidades ambientales competentes, se recomienda evaluar y adecuar la regulación del uso compartido de la línea base, asegurando que conserve su finalidad preventiva mediante criterios técnicos rigurosos, información actualizada y adecuada a cada proyecto, evitando flexibilizaciones que afecten la evaluación ambiental y los principios de prevención, precautorio y participación ciudadana.
2. Al Congreso de la República, se recomienda ejercer su función legislativa y de control político, evaluando la compatibilidad constitucional de la regulación del uso compartido de la línea base, a fin de reforzar la protección del derecho a un ambiente equilibrado e incorporar salvaguardas que eviten retrocesos ambientales por criterios de simplificación administrativa.
3. A los Gobiernos Regionales, se recomienda fortalecer la supervisión y seguimiento de los procesos de certificación ambiental en sus jurisdicciones, promoviendo participación ciudadana y transparencia, a fin de garantizar que el uso compartido de la línea base no limite el acceso a información ambiental confiable ni la intervención de la población en decisiones que afecten su ambiente y calidad de vida.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abarca García, J., Alvarado Arróspide, L. J., Calderón Vásquez, K., Herrera Santos, N., Méndez Huamán, J., Paucar Bejarano, S., Vera Torrejón, J. & Zubiaga Taboada, A. (2016). La vinculación y la retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- ACHPR. (1981). Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos (Carta de Banjul). Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf>
- Alexy, Robert. (2009). Los Derechos Fundamentales en el Estado Constitucional Democrático. (Trad. Alfonso García Figueroa).
- Álvarez, A., Picornell, Z. & Fresno, M. (2021). Estrategia metodológica a partir de los entornos virtuales de enseñanza aprendizaje desde la educación ambiental. Roca. Revista científico-educacional de la provincia Granma, 17(2), 409-424.
- Andaluz Westreicher. (2011). Manual de Derecho Ambiental . Lima: Iustitia.
- AngloAmerican. (2025). Certificación Ambiental. Obtenido de <https://peru.angloamerican.com/es-es/quellaveco/medio-ambiente1/certificacion-ambiental>
- Atienza, M. (2005). Entrevista de Manuel Atienza a Robert Alexy. Doxa, Universidad de Alicante.
- Atienza, M. (2017). Ni positivismo jurídico ni neoconstitucionalismo: Una defensa del constitucionalismo postpositivista. Obtenido de <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/CAP/article/view/1945/1822>
- Banco Mundial. (1999). Manual de evaluación ambiental. Washington, DC: Departamento de Medio Ambiente, BM.
- Calvo Soler, R. (2007). La ineficacia de las normas jurídicas en la teoría pura del Derecho. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n27/n27a7.pdf>

- Carhuatocto Sandoval, H. (2009). El Derecho a un ambiente sano y equilibrado. Obtenido de Instituto IDLADS PERÚ: <http://idladsperu.blogspot.com/2009/05/el-derecho-un-ambiente-sano-y.html>
- Carhuatocto Sandoval, H. O. (2024). La certificación ambiental clásica en el Perú. Obtenido de LP Derecho: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/02/La-Certificacion-Ambiental-Clasica-en-el-Peru-2024.pdf>
- Carvajal Rodríguez, L.(2024). El método deductivo de investigación. <https://www.lizardo-carvajal.com/el-metodo-deductivo-de-investigacion/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Organización de los Estados Americanos.
- Corona Lisboa, J. L. (2018). Investigación cualitativa: Fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos. Obtenido de REDALYC: <https://www.redalyc.org/journal/5257/525762351005/html/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Medio ambiente y derechos humanos: Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 511*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s. f.). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 43: Ambiente y derechos humanos*. Biblioteca Corte IDH. <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/cuadernillo-de-jurisprudencia-de-la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-no-43-ambiente-y-derechos-humanos>
- Cosmina, L. & Bas, J. (2020). The Relation between Environmental Management Systems and Environmental and Financial Performance in Emerging Economies. *Sustainability*, 12, 5309. Recovered from <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/13/5309/pdf>

- Cuadrado Quesada, G. (2010). El reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en el derecho internacional y en Costa Rica. Obtenido de CIDH: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24270.pdf>
- Cuya, O. (2016). Ecología, Gestión Ambiental y Evaluación de impacto ambiental. Obtenido de En sentido estricto, no es posible compartir líneas de base entre proyectos, a pesar que la Ley N°30327 lo establezca. Lo que se comparte son los datos y la información: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/alessandra/2016/06/30/en-sentido-estricto-no-es-posible-compartir-lineas-de-base-entre-proyectos-a-pesar-que-la-ley-n30327-lo-establezca-lo-que-se-comparte-son-los-datos-y-la-informacion/>
- Dirección Regional de Energía y Minas de Piura. (2021). El Instrumento de Gestión Ambiental. Obtenido de Plataforma del Estado Peruano: <https://www.gob.pe/institucion/regionpiura-drem/noticias/618479-el-instrumento-de-gestion-ambiental>
- Driggs, D. & Ávila, M. (2020). Reformas en la gestión ambiental del hotel Iberostar Ordoño del destino turístico de Gibara, Cuba. *Estudios Turísticos*, (219), 95-112.
- Ducán Villalobos, S. (2023). El reconocimiento del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible a nivel internacional. El camino a la resolución A/HRC/RES/48/13 del Consejo de Derechos Humanos de octubre 2021. Obtenido de Portal Amelica: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/393/3933862004/html>
- Dworkin, Ronald. (1985). *A Matter of Principle* EUA. Harvard University Press.
- Peralta Espinoza, R. (2017). Certificación Ambiental de proyectos de exploración minera – Categoría I: Análisis de casos. Obtenido de Repositorio Universidad Nacional Agraria la Molina: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/peralta-espinoza-richard-giancarlo%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/peralta-espinoza-richard-giancarlo%20(4).pdf)
- Fernández Segado, F. (1992). *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson.

- Ferrajoli, L. (2002). *Positivismos crítico, derechos y democracia*. Revista Isonomía, (16), 5-20.
- Ferreira. (2015). Constitucionalismo, Constitución y Estado Constitucional: Apuntes mínimos. Obtenido de PÓLEMOS: <https://polemos.pe/constitucionalismo-constitucion-y-estado-constitucional-apuntes-minimos/>
- Ferreira, R. G. (2015). Fundamentos Constitucionales. Buenos Aires.
- Foy Valencia, P. (2019). La investigación en el Derecho Ambiental. Hacia una metodología de la investigación para la disertación jurídica ambiental (MIJA). Obtenido de Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/171078/La%20Investigaci%C3%B3n%20en%20Derecho%20Ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- García Toma, V. (2015). La Constitución y el sistema jurídico nacional. THEMIS - Revista de Derecho 67, 25.
- Ard Schoemaker. Glosario Ambiental. (2016): https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-puno/archivos/public/docs/bd_public_tomo-1.pdf
- GRN. (2014). Consultora Ambiental Estudios Medio Ambiente Asesoría Chile Servicios Sustentables. Obtenido de <https://www.grn.cl/gestion-ambiental.html>
- Gómez, P. & Mozo, H. (2021). La gestión ambiental en los gobiernos locales en América Latina. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 5(1), 212-228.
- Guevara Alban G. (2020). Metodologías de investigación descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción. Obtenido de Recimundo: <https://recimundo.com/index.php/es/article/view/860/1560>
- Hernández, Fernández & Baptista. (2004). El profesorado de E.F. y las competencias básicas en TIC. Metodología de la investigación. . Obtenido

de

https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8917/Capitulo_III_Marco_Metodologico.pdf

Instituto de la Calidad Ambiental. (2020). Estudio de un Impacto Ambiental. Obtenido de <https://institutoambiental.pe/estudio-de-un-impacto-ambiental/>

Jurado Nacional de Elecciones. (2008). Guía de Participación Ciudadana del Perú. Lima.

Núñez Vaquero, A. (2015). La ciencia Jurídica. Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/19.pdf>

Marqués, R. (2020). La Gestión Ambiental en México y la Encíclica Laudato Sí. Revista Aristas, 8(15), 8-11.

Medina Romero, M. Á., Rojas León, C. R., Bustamante Hoces, W., Loaiza Carrasco, R. M., Martel Carranza, C. P., & Castillo Acobo, R. Y. (2023). Metodología de la investigación: Técnicas e instrumentos de investigación (1.a ed.). Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú. <https://doi.org/10.35622/inudi.b.080>

Ministerio del Ambiente. (2016). Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/11814/Gu%C3%ADa_Nacional_del_Sistema_Nacional_de_Gesti%C3%B3n_Ambiental__SNGA_.pdf

Ministerio de Vivienda construcción y saneamiento. (2017). Certificación Ambiental para tu proyecto de inversión . Obtenido de Plataforma virtual de la Dirección General de Asuntos Ambientales: <https://nike.vivienda.gob.pe/sica/modulos/CertificacionAmbiental.aspx>

Ministerio de Vivienda construcción y saneamiento. (2024). *Solicitar la clasificación de estudios ambientales*: <https://www.gob.pe/11396-solicitar-la-clasificacion-de-estudios-ambientales>

- Mora Sifuentes, F. (2017). La influencia de los derechos fundamentales en el ordenamiento: su dimensión objetiva. Obtenido de BJV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n150/2448-4873-bmdc-50-150-1215.pdf>
- Organizaciones de la sociedad civil. (2015). DAR. Obtenido de Pronunciamiento: Rechazamos los riesgos sociales, ambientales y constitucionales de la Ley N.º 30327: https://dar.org.pe/pronunciamiento_nro_30327/
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. (2016). *La vinculación y la Retroalimentación entre la Certificación y la Fiscalización Ambiental*: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=17031
- Polo Mejía Dalia & Siesquen More Jorge . (2016). Difusión del acceso a la información ambiental como un derecho para una participación ciudadana eficaz en el distrito de Chiclayo. Obtenido de Repositorio USS: <https://repositorio.uss.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12802/3484/SIESQUEN%20MORE%20JORGE%20ARTURO-EDITADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- PSI. (2021). Plan de Participación Ciudadana para el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-D). Obtenido de Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2516867/PLAN%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf.pdf>
- Rázuri Zárate, M. d. (2017). PUCP. Obtenido de Algunas consideraciones con relación al ejercicio de competencias del: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/9680/RAZURI_ZARATE_ALGUNAS_CONSIDERACIONES_CON_RELACION_AL_EJERCICIO_DE_COMPETENCIAS_DEL_SENACE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rodríguez, F. (2007). Generalidades de las técnicas de investigación cuantitativa. Sistema Institucional de Investigación de Unitec (SIIU).

- Rodríguez, R. (2016). *Fundamentos básicos para la ejecución de la auditoría ambiental*. Revista trimestral Ciencias Holguín, 22(1), 1-18. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1815/181543577002.pdf>
- Roque Julca, A. (2021). *Consecuencias jurídicas de suspender el ejercicio de la patria potestad en caso de separación de cuerpos, divorcio o invalidación de matrimonio* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de Cajamarca.
- SENACE. (2018). Preguntas frecuentes para el trámite de Clasificación de Estudios Ambientales. Obtenido de MINAM: <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/pub-preguntas-frecuentes-clasificacion.pdf>
- SENACE. (2022). Procedimiento de clasificación del proyecto de inversión. Obtenido de MINAM: https://www.youtube.com/watch?v=lrQLSpKxmiA&list=PLzJRK1L9c4obEISU5_Pw_uBeifstfKxfA
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Cuaderno de jurisprudencia N.º 7: Derecho al medio ambiente*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/08/Cuaderno-de-jurisprudencia-del-TC-sobre-el-derecho-al-medio-ambiente-LPDerecho.pdf>
- Valdivia Rodríguez, Carlos Manuel. (2017). *El neoconstitucionalismo y su desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Obtenido de <https://lpderecho.pe/neoconstitucionalismo-desarrollo-jurisprudencia-tc/>
- Valdivia Ysla, B. (2015). El estudio de impacto ambiental y el principio de prevención, vinculado con la protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida. Obtenido de Repositorio UPAO: https://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12759/622/VALDIVIA_BETTY_%20IMPACTO_AMBIENTAL_PREVENCION.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Valdivieso, E. (2013). Metodología de la investigación. . Obtenido de <http://repositorio.utn.edu.ec/bitstream/123456789/3548/4/CAP%20III%20METODOLOGIA.pdf>
- Valencia, J. & Marín, M. (2018). Investigación teórica, dogmática, hermenéutica, doctrinal y empírica de las ciencias jurídicas. <https://www.redalyc.org/journal/5857/585761584001/html/>
- Villanúa, D., Díez, P., Leránóz, I., Mateo, A., Markina, J., Alzaga, V. & Martínez-Padilla, J. (2021). *Influencia de la gestión agro ganadera y las variables climáticas y topográficas en los cambios de abundancia de la rata topera (Arvicola scherman) en el Oeste del Pirineo*. Ecosistemas, 30(1), 2135-2135.
- Wieland Fernandini Patrick. (2017). Introducción al Derecho Ambiental. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Introduccion-al-derecho-ambiental-con-sello-LPDerecho.pdf>